



Center for Autonomy Experience



2026/1
AUTONOMY
POLICY BRIEF

© malerapaso / Getty Images Signature (modificato)

La proporzionale etnica in Alto Adige

Pubblicato l'8 aprile 2026

Anna Wolf

Nel 2026 ricorre il 50° anniversario dell'entrata in vigore della norma di attuazione DPR 752/1976 sulla proporzionale etnica nel pubblico impiego in Alto Adige. In occasione di questo anniversario, il presente policy brief offre una panoramica delle origini, dei fondamenti giuridici, dell'attuazione e delle attuali sfide del sistema della proporzionale in Alto Adige. L'obiettivo è contribuire al dibattito più ampio, al di là del caso sudtirolese, sull'uso di quote etniche come meccanismo di bilanciamento in società plurali, in particolare in quelle composte da minoranze.

CHE COS'È LA PROPORZIONALE ETNICA?

La proporzionale etnica costituisce da decenni un elemento centrale dell'autonomia sudtirolese. Esso disciplina in primo luogo la **copertura di posti di lavoro nel settore pubblico** in base alla **consistenza dei tre gruppi linguistici riconosciuti** (tedesco, italiano e ladino). Si applica inoltre all'assunzione di **cariche politiche** nonché alla distribuzione di determinati **stanziamenti di bilancio provinciali**, in particolare in ambito sociale e culturale.

Alla base della proporzionale etnica vi è la regolare **rilevazione della consistenza dei gruppi linguistici**. Per poter esercitare i diritti connessi è inoltre necessaria una **dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico** da parte di ogni cittadina e ogni cittadino.

La proporzionale etnica nacque come risposta a squilibri storici tra i gruppi linguistici e si collega strettamente alla tutela delle minoranze, al bi- e trilinguismo e al buon funzionamento dei servizi pubblici. Si applica in particolare all'assegnazione di posti presso:

- le amministrazioni e gli enti statali in Alto Adige,
- l'amministrazione provinciale e molti enti da essa dipendenti,
- determinati servizi pubblici che sono stati privatizzati (ad es. ferrovie e poste).

Gli obiettivi centrali erano e sono:

- una rappresentanza equa negli uffici e nei servizi pubblici,
- un'amministrazione plurilingue,
- la riduzione delle disuguaglianze sociali,
- la costruzione della fiducia tra i gruppi linguistici.

Dal sistema della proporzionale va distinto il **sistema paritario**, che prevede una ripartizione numericamente uguale di determinate posizioni tra i gruppi linguistici. Ne sono esempi la composizione della Sezione Autonoma di Bolzano del Tribunale amministrativo regionale e della Commissione dei Sei.

Sebbene la proporzionale etnica abbia contribuito in misura determinante al bilanciamento degli interessi tra i gruppi linguistici, oggi il sistema si confronta con sfide quali la **carezza di personale qualificato**, una **società sempre più diversa** e un **mutamento dei modelli identitari**.

ORIGINI E ATTUAZIONE

Nel contesto della **politica di italianizzazione** durante il fascismo, la lingua e la cultura delle cittadine e dei cittadini di lingua tedesca e ladina in Alto Adige furono duramente repressi. Essi rimasero in larga misura esclusi dai posti nel pubblico impiego. **Nel 1946** l'Italia si impegnò, con l'**Accordo Gruber-De**

Gasperi (Accordo di Parigi), a garantire una distribuzione più adeguata dei posti pubblici tra i gruppi linguistici in Alto Adige:

... equality of rights as regards the entering upon public offices, with a view to reaching a more appropriate proportion of employment between the two ethnical groups.

L'accordo concluso tra Austria e Italia fonda l'obbligo sul piano del diritto internazionale dell'Italia di garantire l'equilibrio linguistico-istituzionale nel territorio. Pur senza menzionare il gruppo linguistico ladino, oggi la disposizione viene interpretata nel senso di un equilibrio tra tutti e *tre* i gruppi linguistici.

All'epoca, i posti nel pubblico impiego in Alto Adige ammontavano complessivamente a [quasi 29.000 unità](#), pari a un quinto di tutti i posti di lavoro della provincia.

Il [primo statuto di autonomia del 1948](#) inizialmente prevedeva una proporzionale etnica soltanto per la composizione degli enti locali (art. 54). Al più tardi negli anni Sessanta divenne chiaro che le disuguaglianze strutturali persistevano soprattutto negli uffici statali. La **Commissione dei 19** raccomandò, nella sua relazione finale del 1964, quote vincolanti per contrastare la sottorappresentazione della popolazione di lingua tedesca nel pubblico impiego statale. Di conseguenza, la disciplina della proporzionale etnica per i posti statali divenne un punto centrale del "**Pacchetto**" del 1969.

Il passaggio giuridico decisivo avvenne nel 1972 con il [Secondo Statuto di autonomia](#), il cui art. 89 prevedeva che **tutti i posti presso amministrazioni statali situati in Alto Adige** dovessero essere assegnati in base alla consistenza numerica dei gruppi linguistici. Restavano esclusi soltanto le strutture militari, i funzionari superiori della questura e del commissariato del governo, le forze di polizia, le amministrazioni del Ministero della difesa e il personale docente statale. L'adeguamento avrebbe dovuto avvenire **gradualmente** attraverso la sostituzione dei posti che si rendevano vacanti, quindi senza licenziamenti.

L'attuazione pratica subì inizialmente ritardi, poiché le amministrazioni statali non comunicavano i rispettivi organici a livello provinciale e procedettero a una serie di nuove assunzioni contrarie alla proporzionale da altre province. Ancora nel 1975 [solo il 14% dei poco più di 6.000 posti statali](#) rilevanti era occupato da appartenenti alla minoranza di lingua tedesca e ladina. Solo con **la norma di attuazione DPR 752/1976, emanata durante il governo di Aldo Moro**, la proporzionale fu concretamente attuata. Essa stabilì, tra l'altro:

- la predisposizione di **organici locali**,
- lo svolgimento di **concorsi propri**,
- disposizioni sulla **tutela dai trasferimenti** (trasferimenti fuori dall'Alto Adige solo in caso di "gravi e motivate esigenze di servizio"),
- la **rilevazione della consistenza dei gruppi linguistici** e
- la disciplina degli **esami di bi- e trilinguismo**.

Nel 1977 si tennero a Bolzano i primi concorsi pubblici secondo le regole della proporzionale etnica in lingua tedesca e italiana. Inoltre, vennero svolti i primi **esami di accertamento della conoscenza linguistica**; infatti, candidati a posizioni nella pubblica amministrazione possono essere effettivamente assunti solo dopo aver superato un esame di **bilinguismo o trilinguismo**, e quindi presentando il relativo **attestato**. Negli anni successivi gli effetti furono evidenti: mentre nel 1979 i dipendenti statali appartenenti al gruppo linguistico tedesco o ladino occupavano circa un quarto dei posti rilevanti ai fini della proporzionale etnica, [entro il 1986 la loro quota salì a circa il 44%](#). A seguito di ripetuti

tentativi delle amministrazioni statali di aggirare la proporzionale, negli anni Novanta fu stabilito per legge che il personale trasferito in Alto Adige in violazione della proporzionale etnica dovesse rientrare gradualmente nella sede di provenienza. Nel 1997 per un periodo transitorio i dipendenti poterono "sanare", a determinate condizioni (conseguimento dell'attestato di bilinguismo), le loro posizioni in Alto Adige.

L'applicazione della proporzionale etnica ai **posti nell'amministrazione provinciale**, il principale datore di lavoro pubblico del territorio (compreso il personale del Consiglio provinciale, della Camera di commercio, della Radiotelevisione Azienda Speciale della Provincia dell'Alto Adige e di altri enti provinciali subordinati), era anch'essa prevista dallo Statuto di autonomia (art. 61); tuttavia, solo nel 1988, dopo lunghe trattative politiche nella Giunta provinciale, si giunse a un accordo tra i partner di coalizione ([legge provinciale n. 40/1988](#)).

PRIVATIZZAZIONI E CARENZE DI PERSONALE

Le **ondate di privatizzazione di servizi pubblici come poste e ferrovie** negli anni Novanta posero nuove sfide al sistema della proporzionale etnica. In un primo momento la Corte costituzionale italiana confermò in linea di principio la proporzionale etnica quale strumento di tutela delle minoranze conforme alla Costituzione. Stabili inoltre che la proporzionale continuasse ad applicarsi anche a settori parzialmente privatizzati come il servizio ferroviario. La **sentenza della Corte costituzionale n. 260/1993 ("sentenza Iritel")**, tuttavia, affermò che gli enti completamente privatizzati non erano più soggetti alla disciplina della proporzionale etnica. In risposta a ciò, la Provincia cercò una soluzione politica per evitare il **temuto smantellamento del sistema della proporzionale etnica**. Mediante una specifica norma di attuazione (DPR n. 354/1997) fu concordato che la proporzionale avrebbe continuato ad applicarsi **anche alle aziende privatizzate dei servizi postali, delle telecomunicazioni e delle ferrovie dello Stato**. Poco dopo si stabilì che anche le agenzie controllate dallo Stato e i loro enti successori sarebbero rientrati nel sistema proporzionale.

Poiché molti posti riservati a un gruppo linguistico non potevano essere coperti per mancanza di candidati e candidate, fu decisa una **applicazione flessibile** della proporzionale etnica (DPR n. 354/1997): tutt'ora, in tali situazioni di carenza, possono essere assunti in misura limitata anche appartenenti ad altri gruppi linguistici.

Dal 2010 si è accentuata soprattutto nel settore sanitario la **carenza di personale**, motivo per cui nel corso degli anni - nel senso della "proporzionale flessibile" - sono stati resi possibili [contratti d'opera e assunzioni a termine](#) anche senza attestato di bilinguismo, dapprima per un massimo di tre anni e, [dal 2019, per cinque anni](#). Dall'anno scorso la [nuova norma di attuazione n. 97/2025](#) consente anche alle strutture statali di assumere personale a termine in deroga alla proporzionale etnica quando almeno il 10% dei posti spettanti risulta vacante. Entro un periodo di cinque anni (fino al 2030), può quindi essere eccezionalmente assunto, attualmente, anche personale **senza attestato di bilinguismo e senza dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico**.

CENSIMENTO, APPARTENENZA AL GRUPPO LINGUISTICO E CRITICHE

Il funzionamento del sistema della proporzionale etnica presuppone dati affidabili sulla consistenza numerica dei gruppi linguistici. Dal **1981**, ogni dieci anni, nel censimento generale della popolazione è stata rilevata l'**appartenenza al gruppo linguistico dell'intera cittadinanza**. Solo chi dichiarava tale appartenenza poteva poi beneficiare dei diritti personali connessi al proporzionale e, ad esempio, ricoprire cariche pubbliche. In particolare, contro la dichiarazione nominativa di appartenenza a uno dei tre gruppi linguistici si levò una **forte critica**. Figura trainante fu l'allora consigliere provinciale e in seguito eurodeputato Alexander Langer (*Nuova Sinistra / Neue Linke*), che vedeva in tale disciplina un ostacolo alla convivenza interetnica, poiché costringesse le persone in "gabbie etniche". Un movimento civico interetnico adì le vie giudiziarie contro l'obbligo di doversi arrogare (solo) a uno dei tre gruppi linguistici. Nel 1984 il Consiglio di Stato, massimo giudice amministrativo in Italia, annullò le disposizioni che escludevano identità miste o "altre".

Nel censimento del **1991** fu quindi introdotta la possibilità di dichiararsi "altro", vale a dire di non appartenere a nessuno dei tre gruppi linguistici. Rimase tuttavia l'obbligo di "aggregarsi" al gruppo linguistico tedesco, italiano o ladino. Una novità fu inoltre il fatto che il **censimento dei gruppi linguistici** e la **dichiarazione personale di appartenenza al gruppo linguistico** furono effettuate per la prima volta separatamente.

L'idea di fondo secondo cui le cittadine e i cittadini devono dichiararsi appartenenti a un gruppo etnico-linguistico ha suscitato discussioni anche in sede europea. Il **Comitato di esperti della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali** del Consiglio d'Europa ha ricordato più volte all'Italia che ogni cittadino deve essere libero di identificarsi etnicamente e linguisticamente - senza categorie prestabilite. Numerosi strumenti di diritto internazionale, quali ad esempio il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche e le Raccomandazioni di Lund dell'OSCE sulla partecipazione effettiva delle minoranze nazionali alla vita pubblica, invitano a valutare costantemente la **necessità di rilevare la composizione etnico-linguistica della popolazione e la tutela delle libertà individuali** (compresa la protezione dei dati).

Quando, all'inizio del nuovo millennio, fu avviata una **procedura d'infrazione dell'UE** riguardo alla proporzionale e alla dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, nel 2005 si reagì nuovamente con una **riforma**: da allora la dichiarazione personale di appartenenza al gruppo linguistico può essere resa **in qualsiasi momento** ("ad hoc"); la dichiarazione è conservata in busta sigillata presso il tribunale provinciale. Per prevenire abusi, le modifiche sono possibili solo dopo cinque anni e producono effetto solo dopo ulteriori due anni.

PROPORZIONALE NELLA POLITICA, NELLE PRESTAZIONI SOCIALI E NELLA PROMOZIONE DELLA CULTURA

Per garantire la partecipazione paritaria dei gruppi linguistici alla vita pubblica anche al di là dell'impiego pubblico, una disciplina di proporzionale etnica si applica anche alla distribuzione delle cariche politiche, ad esempio - oltre che nel Consiglio regionale, nel Consiglio provinciale e nei comuni - nella **composizione della Giunta provinciale**: questa deve corrispondere alla consistenza numerica dei gruppi linguistici nel Consiglio provinciale sudtirolese.

Per quanto riguarda la **destinazione dei fondi pubblici**, lo Statuto di autonomia stabilisce che le spese nel settore dell'assistenza e per finalità sociali e culturali debbano essere effettuate, in linea di principio, in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi linguistici, tenendo al contempo conto dei

loro bisogni specifici. Ciò riguarda, tra l'altro, i sussidi per l'agevolazione edilizia (vedi [gli sviluppi dal 1971](#)), l'assegnazione di alloggi in locazione da parte dell'Istituto per l'edilizia sociale, nonché la concessione di contributi e sussidi a soggetti pubblici e privati per attività culturali e artistiche.

TRASFORMAZIONE DELLA SOCIETÀ E FUTURO

Dalla sua introduzione, la proporzionale etnica, quale uno degli strumenti centrali di tutela delle minoranze, ha contribuito in misura sostanziale a **ridurre le disuguaglianze storiche** e a far sì che la composizione dell'amministrazione pubblica rispecchi meglio la struttura della popolazione altoatesina. Al di là del superamento degli squilibri storici, la proporzionale etnica può essere considerata un **meccanismo permanente** che garantisce la convivenza pacifica dei gruppi linguistici.

Alla luce del cambiamento sociale, si pone la domanda in che misura il sistema della proporzionale etnica debba includere nuovi gruppi di persone. Riforme e flessibilizzazioni hanno già contribuito ad aprire il sistema. Dal 2015, la dichiarazione individuale di appartenenza al gruppo linguistico può essere resa anche da **cittadine e cittadini dell'UE, cittadine e cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti e rifugiati riconosciuti**. Al censimento dei gruppi linguistici del 2024, effettuato per la prima volta anche **in modalità digitale**, sono invece stati conteggiati ancora soltanto le cittadine e i cittadini residenti in Alto Adige. Nel corso degli anni sono state ripetutamente avanzate **proposte di liberalizzazione** di un impianto normativo talvolta percepito come rigido - ad esempio [l'idea di sospendere temporaneamente](#) la proporzionale in ambiti selezionati nei quali sia stata raggiunta una distribuzione proporzionata dei posti, oppure di [coinvolgere maggiormente coloro che si dichiarano "altri"](#).

Mentre un tempo si chiedeva con forza l'accesso dei sudtirolesi di lingua tedesca ai posti statali, questi ultimi hanno **perso fortemente importanza** perché ridotti considerabilmente dopo il trasferimento di molte competenze alla Provincia negli anni Novanta. Di fatto, le poche migliaia di posti statali rimasti ancora oggi non sono distribuite secondo l'effettiva consistenza dei gruppi linguistici: mentre gli appartenenti al gruppo linguistico tedesco rappresentano, secondo l'ultima rilevazione, circa il 69% della popolazione complessiva, secondo l'ultima rilevazione del 2023 occupano solo [circa il 42% dei posti statali](#), con tendenza al ribasso. Da quando, nel 2025, sono emersi più [casi di frode nell'ottenimento dell'attestato di bilinguismo](#), i requisiti linguistici per l'assunzione al pubblico impiego sono tornati più spesso al centro del dibattito pubblico.

La questione della proporzionale etnica rimane sensibile. Anche il [gruppo di esperti del Convento sull'autonomia](#) del 2017 non trovò alcun consenso sull'estensione, su un'ulteriore flessibilizzazione o sospensione temporanea della disciplina della proporzionale etnica e si espresse invece unitariamente a favore del suo mantenimento. Il 72% della popolazione di lingua tedesca, il 73% di quella ladina e il 53% di quella italiana considerano la proporzionale [un contributo importante alla convivenza pacifica](#). Allo stesso tempo, però, il 56% delle persone ritiene che la proporzionale possa avere effetti negativi sulla qualità dei servizi pubblici.

Il [confronto internazionale ed europeo](#) mostra, comunque, che sistemi di quote e misure analoghe per combattere la disuguaglianza, in particolare nella pubblica amministrazione, [sono diffusi anche in altri ordinamenti giuridici](#) (si pensi, ad esempio, a Belgio, Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord, India, Nigeria, Singapore, Cipro, Macedonia, Croazia ecc.). Resta decisivo trovare un equilibrio tra gli interessi delle minoranze, le libertà fondamentali individuali e la trasformazione sociale. Se anche 50 anni dopo la sua introduzione lo strumento della proporzionale etnica in Alto Adige resterà sostenibile nel futuro dipenderà, in ultima analisi, dalla sua **costante capacità di adattamento**.

Center for Autonomy Experience
T +39 0471 055 771
info@autonomyexperience.org
www.autonomyexperience.org

Eurac Research
Drususallee / Viale Druso / Alea Drusus 1
I-39100 Bozen / Bolzano / Balsan

**Autonomy
Experience**

SÜDTIROL . ALTO ADIGE