

L'ACCORDO DE GASPERI-GRUBER SULL'ALTO ADIGE

Una delle caratteristiche della polemica in corso sull'Alto Adige è la confusione che si fa tra diritti naturali, obblighi positivi di vario genere e semplici aspirazioni politiche, che, per quanto possano essere sostenute da una propaganda bene orchestrata e anche da argomenti di convenienza di un certo peso, non possono pretendere, finchè non sorgano fatti nuovi determinanti, più che comprensione e rispetto. Autorevoli precisazioni di carattere etico sono state date nella Lettera pastorale del Vescovo di Bressanone che abbiamo pubblicato integralmente in un precedente numero di questa rivista (1); considerazioni sulla mentalità su cui si fondano le aspirazioni della minoranza sudtirolese, o almeno della parte politicamente più sensibile di essa, hanno costituito l'argomento del nostro primo articolo sull'Alto Adige (2); vogliamo ora tentare di stabilire, con speciale riferimento ai temi principali dell'odierna polemica, la portata degli obblighi positivi contrattati dall'Italia con l'accordo di Parigi del 5 settembre 1945, che rimane il documento fondamentale in questa materia.

Non ci attardiamo qui a investigare fino a qual punto l'accordo in questione sia stato o non sia stato attuato dallo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e dai provvedimenti legislativi che l'hanno seguito. Rimandiamo per questo alle altre pubblicazioni in materia, ricche di una documentazione particolareggiata, che qui non potrebbe venire esaurientemente riassunta (3). Ci

(1) G. GARGITTER, *Esigenze cristiane dell'ordine sociale in Alto Adige*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1960, pp. 171-190 [rubr. 742].

(2) M. CASTELLI, *Alcuni presupposti del problema altoatesino*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1960, pp. 193-206 [rubr. 742].

(3) Per una prima informazione vedi l'esposizione del punto di vista italiano, corredata da una esauriente serie di documenti, fatta a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Regioni, in *L'Accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige: dalle sue premesse storico politiche all'attuazione nell'ordinamento italiano*, Roma 1958; pure di parte italiana, vedi: N. CARANDINI, *La verità sull'Alto Adige*, ediz. «Il Mondo», Roma 1957; P. CESAREO, *L'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano*, ediz. Giuffrè, Milano 1957; R.

proponiamo piuttosto di individuare le **finalità obiettive del trattato in se stesso** e quelle soggettive delle parti contraenti, rifacendoci agli avvenimenti che hanno condotto all'accordo (4) ed esaminando in seguito i singoli punti del compromesso alla luce delle discussioni che ne hanno preceduto, accompagnato e in parte seguito la stesura (5).

Prima di entrare in argomento, invitiamo però il lettore a prendere accurata visione del testo dell'Accordo di Parigi, che qui riportiamo integralmente (6), al fine di meglio orientarsi su quanto diremo nel seguito dell'articolo.

TESTO DELL'ACCORDO

«1. Gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento, godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca.

«In conformità dei provvedimenti legislativi già emanati o emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso:

- a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna;
- b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue;
- c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni;
- d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici.

«2. Alle popolazioni delle zone sopradette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca.

«3. Il Governo italiano, allo scopo di stabilire relazioni di buon vic-

CAJOLI, *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme di attuazione*, ediz. Cappelli, Bologna 1952; e l'opuscolo *Alto Adige*, edito a cura dell'Ufficio Studi dell'ISPI, Milano 1957. Di parte austriaca, vedi specialmente W. PFAUNDLER, *Südtirol: Versprechen und Wirklichkeit*, W. Frick Verlag, Wien 1958, che raccoglie un'ampia documentazione in proposito.

(4) Vedi in particolare a questo proposito M. DE BLOCK, *Südtirol*, ediz. J. B. Wolters, Groningen (Olanda), 1954.

(5) Oltre al libro sopra citato di M. DE BLOCK, vedi specialmente: K. GRUBER, *Zwischen Befreiung und Freiheit*, Ullstein Verlag, Wien 1953; N. CARANDINI, cit.

(6) Dal supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 295, del 24 dicembre 1947.

nato tra l'Austria e l'Italia, s'impegna, dopo essersi consultato con il Governo austriaco, ed entro un anno dalla firma del presente Trattato:

a) a rivedere, in uno spirito di equità e di comprensione, il regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939;

b) a concludere un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari;

c) ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più larga possibile, per strada;

d) a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia ».

GLI AVVENIMENTI CHE HANNO CONDOTTO ALL'ACCORDO

1) L'Alto Adige dopo l'8 settembre 1943.

Quando l'8 settembre 1943 l'Italia firmava l'armistizio con gli Alleati, le province di Bolzano, Trento e Belluno passavano sotto **amministrazione speciale tedesca** formando la così detta « Operationszone Alpenvorland ». L'intero territorio fu sottoposto all'autorità del « Gauleiter » del Tirolo e Vorarlberg, Franz Hofer, mentre prefetto di Bolzano fu nominato l'altoatesino Peter Hofer (7) e, dopo la sua morte avvenuta nel dicembre 1943, il dr. K. Tinzl, pure altoatesino, già deputato al Parlamento italiano dal 1921 al 1928 e attualmente senatore della Repubblica. L'occupazione considerata inizialmente amministrativa divenne più chiaramente militare dopo la dichiarazione di guerra dell'Italia alla Germania.

Due fatti sono soprattutto da notare in questo periodo. Primo, che questo stato di cose comportava la **sospensione di ogni attività di partito**, anche per quelli nazionalsocialista e fascista, il che impedì ai simpatizzanti per la repubblica di Salò di compromettersi e conseguentemente, a liberazione avvenuta, li risparmiò dalle epurazioni. Secondo, la formazione, accanto al gruppo partigiano di lingua italiana, di un gruppo di altoatesini antinazisti di lingua tedesca, l'« **Andreas Hoferbewegung** », che si proponeva come fine di ottenere, dopo la liberazione, la riunione dell'Alto Adige all'Austria (8).

(7) Il prefetto Peter Hofer morì in un bombardamento aereo. Non era parente del Gauleiter del Tirolo e Vorarlberg (cfr. O. STOLZ, *Geschichte des Landes Tirol*, Tyrolia Verlag, Innsbruck 1955, p. 749).

(8) Le autorità germaniche procedettero in questo stesso periodo a chiamate alle armi tra l'elemento di lingua tedesca; risposero poi con misure di « rigermanizzazione » all'« italianizzazione » dei fascisti, proibendo la pubblicazione di giornali italiani, prendendo disposizioni sfavorevoli per l'istruzione italiana, facendo affluire in Alto Adige funzionari

Mentre questo secondo fatto ha contribuito direttamente a creare l'esigenza dell'accordo, è facile intuire come il primo possa averne in qualche modo condizionato il successo nella fase di attuazione.

2) La liberazione.

La capitolazione delle forze tedesche in Italia capovolse nuovamente le posizioni. Il 3 maggio 1945 **gli italiani riassunsero l'amministrazione del territorio fino al Brennero**. Il delegato militare del C.L.N., che rappresentava nella zona l'autorità italiana, stabilì subito un accordo col generale Wolff, comandante delle forze tedesche locali e col « Gauleiter » Hofer per il mantenimento dell'ordine. Un'intesa fu pure raggiunta tra il C.L.N. e la S.V.P. (Südtiroler Volkspartei), cui aveva dato subito vita l'« Andreas Hoferbewegung », al fine di instaurare un'atmosfera di reciproca tolleranza e di collaborazione.

E' di questo tempo il ripristino degli *antichi confini provinciali*, per cui i comuni mistilingui e di lingua tedesca della bassa bolzanina e della Valle di Non ritornarono alla provincia di Trento, e l'Ampezzano e il Livinallongo a quella di Belluno. Da parte italiana furono subito prese numerose misure con cui si riparava alle più ingiuste disposizioni dell'epoca fascista: riconoscimento del diritto di ricevere l'istruzione nella propria madrelingua (9); riconoscimento delle scuole medie di lingua tedesca (10); ammissione dell'uso delle due lingue italiana e tedesca nei settori amministrativo e giudiziario (11); facoltà di riprendere i nomi di famiglia tedeschi mutati all'epoca fascista (12); soppressione delle misure discriminatorie ai danni degli elementi di lingua tedesca nell'amministrazione delle foreste.

Il C.L.N. del Trentino inviò nell'agosto 1945 una delegazione al presidente del Consiglio, che era allora Ferruccio Parri, per sollecitare la concessione di un'autonomia per le due province di Bolzano e di Trento con speciali garanzie per le popolazioni allo-gene; Parri dichiarò che il governo avrebbe esaminato la cosa. Un progetto preliminare di ordinamento autonomo per la Regione Tridentina fu nel frattempo studiato dallo stesso C.L.N. e pubbli-

civili e militari tedeschi (cfr. M. DE BLOCK, *cit.*, p. 103). Da parte del governo hitleriano non era tuttavia per sé prevista per la fine della guerra l'annessione del territorio. Misure vessatorie furono inoltre prese contro le personalità più in vista che nel 1939 si erano apertamente pronunciate contro l'opzione per la Germania. In particolare il canonico di Bolzano MICHAEL GAMPER poté salvarsi dall'arresto soltanto con la fuga (cfr. O. STOLZ, *cit.*, p. 750).

(9) Decreto legislativo luogotenenziale 27 ottobre 1945, n. 775: contiene norme circa l'insegnamento nelle scuole elementari nella provincia di Bolzano.

(10) Legge provinciale 29 dicembre 1945, n. 11.

(11) Decreto legislativo luogotenenziale 22 dicembre 1945, n. 825: riguarda l'uso della lingua tedesca nei comuni della provincia di Bolzano.

(12) Lettera della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 67602/36435/19, in data 20 aprile 1946.

cato poi nel novembre dello stesso anno. Tuttavia il governo non lo prese in considerazione, incaricando invece direttamente della questione il prefetto di Bolzano, Silvio Innocenti.

Si cominciò pure ad affrontare la spinosa questione degli **optanti**. Molti di quelli tra loro che si erano fissati nel Tirolo del Nord, finita la guerra, cercarono quanto prima di ritornare nel loro paese, ma, in mancanza di disposizioni giuridiche circa la loro posizione, furono trattati dalle autorità alleate come « Displaced Enemy Personnel » e mandati come tali nei campi di concentramento.

Il governo italiano accettò in linea di principio il riesame delle opzioni; a tal fine fu anche insediata a Bolzano una commissione mista di 12 membri di cui 8 di lingua tedesca; ma mancava ancora una base legislativa per risolvere giuridicamente il problema. Da parte austriaca fu concesso un riconoscimento provvisorio di cittadinanza agli optanti residenti entro il territorio della Repubblica federale; fu dichiarato però che ci si riservava di riesaminare la loro posizione qualora l'Alto Adige fosse rimasto all'Italia (13).

3) Attività diplomatica in vista della Conferenza della Pace.

1. Le disposizioni prese sul piano della **politica interna** sia dall'Austria sia dall'Italia non mancavano certo di avere anche un significato dal punto di vista della **politica internazionale**. Con la sua riserva circa il riconoscimento della cittadinanza agli optanti residenti nel suo territorio, l'Austria manifestava per la prima volta l'intenzione di avanzare rivendicazioni territoriali al nostro confine settentrionale. Dimostrando di voler cambiare nettamente l'orientamento di quella che era stata la politica fascista verso le minoranze, l'Italia si assicurava una maggiore benevolenza da parte degli Alleati per il momento in cui si sarebbe trattato di decidere sulle minacciate modifiche dei suoi confini del 1918.

Ma l'attività diplomatica dei due paesi si concentrò attorno alla **Conferenza di Parigi**. Dinanzi agli Alleati ambedue si presentavano in una medesima posizione di ex-nemici e insieme di vittime del nazifascismo. L'Italia, sfavorita dalla sua partecipazione alla guerra come alleata della Germania nazionalsocialista, aveva alla fine combattuto a fianco delle potenze vincitrici per liberare il proprio territorio dall'occupazione tedesca. L'Austria, pur potendosi autodefinire prima vittima del nazismo, aveva da farsi perdonare l'assenso all'« Anschluss » di una parte non trascurabile della sua popolazione, la quale tutta era stata di conseguenza coinvolta fino all'ultimo nella guerra voluta dalla Germania nazista. Gli Alleati non avevano perciò a priori motivi di preferenza

(13) La decisione fu presa il 29 agosto 1945 (cfr. M. DE BLOCK, *cit.*, p. 106).

per l'una o per l'altra parte, il che aumentava l'incertezza del giuoco.

Tuttavia, poichè il confine del Brennero era stato comunque ristabilito, l'Italia partiva indubbiamente favorita: nelle controversie sulla legittimità di un possesso la situazione di fatto ha un peso tanto più determinante quanto più incerto è il diritto dell'impugnante e quanto più scabroso è per i giudici prendere una decisione. E, nel caso, l'imbarazzo dei giudici era notevole.

2. L'offensiva dell'Austria si sviluppò essenzialmente in quattro direzioni: — pressione sugli uomini politici italiani affinché considerassero la convenienza, nell'interesse stesso dell'Italia, di aderire alle richieste austriache; — manifestazioni dei sudtirolesi in favore di un ritorno dell'Alto Adige all'Austria; — presentazione agli Alleati delle richieste austriache; — ricerca di appoggi presso l'opinione pubblica delle potenze vincitrici.

Per far pressione **sugli uomini politici italiani** si usarono due generi di argomenti: quelli di ordine morale, come nella lettera che nell'agosto 1945 il prof. Reut-Nicolussi inviò all'on. De Gasperi (14); e quelli di realismo politico, come nel discorso che il ministro Gruber fece ad Innsbruck il 4 settembre 1945. Questi osservava tra l'altro che l'Italia, se non avesse riconsegnato l'Alto Adige all'Austria, avrebbe dovuto portare costantemente nel suo seno un focolare di irrequietezza che l'avrebbe indebolita nel consesso internazionale (15).

I sudtirolesi indirizzarono nell'estate 1945 un memorandum agli Alleati in cui richiedevano la riunione del loro paese all'Au-

(14) E. REUT-NICOLUSSI fu dopo la prima guerra mondiale deputato al Parlamento italiano. Nella lettera a De Gasperi diceva, tra l'altro, che il valore militare della linea del Brennero era un mero pretesto di cui i gruppi nazionalisti e fascisti italiani si servivano per condurre la loro politica imperialistica; chiedeva per il Tirolo del Sud una soluzione «democratica» (plebiscito), mentre, per il trattamento della minoranza italiana che sarebbe rimasta nel territorio, invitava ad affidarsi alla buona tradizione austriaca. Quest'ultimo argomento — nota M. DE BLOCK (*cit.*, p. 108, nota) — non deve aver fatto grande impressione su De Gasperi. In seguito l'Austria offrì a questo proposito più precise garanzie (cfr. *L'Accordo De Gasperi-Gruber*, *cit.*, p. 11).

(15) L'argomento di GRUBER ha mostrato il suo valore al momento in cui si doveva risolvere la questione di Trieste. Quando il presidente PELLA chiese il plebiscito per l'intero territorio libero, la propaganda sudtirolese lo chiese anche per l'Alto Adige. Il parallelismo in realtà non esisteva, perchè nel caso di Trieste, a giudizio delle due parti, si trattava di una questione ancora aperta, a causa dell'impossibilità di dar esecuzione alle relative clausole del trattato di pace, mentre quella dell'Alto Adige era già stata definita per l'accettazione da parte dell'Italia e dell'Austria dell'*Accordo De Gasperi-Gruber*. Il parallelismo ci sarebbe stato se mai con i territori abitati da italiani nell'Istria occidentale, ma per questi l'Italia non aveva chiesto nessun plebiscito.

E' da aggiungere tuttavia che l'agitazione dei sudtirolesi non eccitò né avrebbe potuto eccedere i limiti di un'azione di disturbo. Inoltre, tutto sommato, fu controproducente, perchè sarebbe comunque stato senza dubbio più conveniente per la minoranza di lingua tedesca che il plebiscito a Trieste avesse avuto effettivamente luogo.

stria, l'abolizione della legge sulle opzioni e di tutte le altre leggi e disposizioni restrittive del regime fascista, l'instaurazione di un'amministrazione democratica autonoma sotto controllo alleato, l'occupazione del loro territorio da parte delle sole truppe alleate come era stato fatto per la Venezia Giulia e la Valle d'Aosta. Da parte sua, il Principe Vescovo di Bressanone, che era allora mons. Geisler, indirizzò una petizione agli Alleati e alcune richieste al Premier inglese Attlee, in cui insisteva in nome del diritto delle genti per un **plebiscito** di tutti i nativi del Tirolo del Sud. Anche il clero del Tirolo del Nord intervenne in questo senso.

Il plebiscito era pure la rivendicazione fondamentale degli **uomini politici austriaci** nei loro discorsi pubblici e nella loro azione diplomatica verso gli Alleati. Il primo passo ufficiale in proposito fu fatto attraverso la Commissione alleata di Vienna. Seguì il memorandum del gennaio 1946, nel quale, dopo aver esposto le ragioni in favore di un ritorno dell'Alto Adige all'Austria, il governo austriaco proponeva alcune clausole, riguardanti la tutela degli interessi italiani nella zona che, nel caso di accoglimento delle sue richieste, si impegnava ad osservare: conservazione da parte dell'Italia del possesso e dell'uso degli impianti elettrici già costruiti; sfruttamento in comune delle rimanenti risorse idriche; concessione di una zona franca per il commercio italiano nell'Europa centrale (16). L'Austria si dichiarava pure pronta a concedere uno statuto speciale minoritario agli abitanti di lingua italiana, che fossero rimasti nella zona anche dopo la retrocessione del confine a Salorno (17).

La tesi austriaca trovò appoggio nell'*opinione pubblica inglese*. Fu fondato a Londra un comitato per la restituzione del Tirolo meridionale all'Austria a cui aderirono autorevoli personalità politiche britanniche. Ne fu presidente Georg Franckenstein, ex-ambasciatore d'Austria divenuto in seguito cittadino inglese. Al Parlamento la causa dei tirolesi fu apertamente difesa da Churchill, allora «leader» dell'opposizione, in polemica contro il ministro degli esteri Bevin (18). Anche la *Francia*, potenza occupante il Tirolo meridionale, sembrava propensa a considerare con favore il punto di vista austriaco, pensando forse alla costituzione di una confederazione degli Stati tedeschi del Sud (Austria inclusa), attraverso la quale poter di nuovo esercitare la perduta influenza sul bacino danubiano (19).

3. La difesa italiana si appoggiò su alcuni argomenti di validità permanente e su altri che risentono invece fortemente dell'atmosfera polemica del dopoguerra. Tra i primi, accenniamo ai motivi di ordine economico, al trattamento della minoranza di

(16) Cfr. *Oesterreichisches Memorandum Januar-April 1946*, in M. DE BLOCK, *cit.*, pp. 198-200.

(17) *L'Accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige*, *cit.*, p. 11.

(18) Churchill prese la parola nel dibattito parlamentare del 5 giugno 1946 per contestare le affermazioni con cui Berin aveva voluto giustificare il suo atteggiamento favorevole alla tesi italiana. Per queste e per le altre reazioni dell'opposizione e dell'opinione pubblica inglese, vedi M. DE BLOCK, *cit.*, pp. 119 e 125-126.

(19) M. DE BLOCK, *cit.*, p. 117.

lingua tedesca da parte dell'Italia prefascista, ai nuovi orientamenti, già allora parzialmente concretati nei fatti, della politica verso le minoranze etniche del nuovo governo democratico, alla presenza in Alto Adige di una consistente minoranza italiana. Tra i secondi, poniamo i rilievi circa l'atteggiamento succubo alla propaganda nazista e il collaborazionismo dei sudtirolesi, i timori di un risorgere del nazionalismo imperialista tedesco, le incertezze della situazione austriaca dal punto di vista interno e internazionale.

Non si mancava inoltre di far presente come gli Alleati avessero già chiesto molti **sacrifici** all'Italia: se questi erano stati finora sopportati con serenità, non altrettanto poteva essere di un eventuale nuovo sacrificio imposto a favore di un paese, che dopo tutto non era tra i vincitori.

Proprio quest'ultimo, sia pure nel quadro di più ampie considerazioni di politica internazionale, sembra essere stato l'argomento che decise le quattro maggiori potenze vittoriose ad accogliere il punto di vista italiano, prima sostanzialmente nella seduta del 1° maggio 1946 (nella quale si era ancora lasciata la porta aperta a « minori rettifiche »), poi integralmente nella riunione del 24 giugno (20).

4) La Conferenza della Pace.

Dopo le decisioni delle quattro grandi potenze sarebbe potuto sembrare che le sorti dell'Alto Adige fossero già decise in favore dell'Italia. In realtà però la Conferenza della Pace che si apriva in Parigi il 20 luglio dello stesso anno poteva **rimettere tutto in**

(20) L'accenno alla possibilità di « *minori rettifiche* » aveva spinto la delegazione austriaca ad avanzare nuove proposte secondo le quali il confine italo-austriaco avrebbe dovuto essere fissato in modo da lasciare all'Austria l'intera Val Pusteria con la città di Bressanone e, nell'ipotesi più per essa favorevole, i comuni ladini delle province di Bolzano e Belluno. Senza rinunciare alle sue rivendicazioni su tutto il territorio altoatesino, l'Austria mirava così a garantirsi almeno il soddisfacimento parziale delle sue aspirazioni. Adduceva come giustificazione principale di queste nuove proposte l'esigenza di assicurare più facili comunicazioni tra il Tirolo settentrionale (Innsbruck) e orientale (Lienz).

Il progetto cadde anche per l'opposizione dei sudtirolesi, specialmente delle valli che avrebbero dovuto comunque rimanere all'Italia, i quali temevano che, indeboliti di numero per la perdita dei pusteresi, non avrebbero potuto più opporre una seria resistenza alla pressione assimilatrice del resto della popolazione italiana. La nostra delegazione obiettò da parte sua che, data l'estensione, la popolazione e le risorse del territorio che, secondo le nuove proposte, avrebbe dovuto passare all'Austria, non si trattava in realtà di « *minori rettifiche* »; e aggiunse che per quanto riguardava le comunicazioni tra Innsbruck e Lienz, la questione avrebbe potuto essere regolata con un accordo bilaterale.

Dei ministri degli esteri delle quattro grandi potenze, Molotov si dimostrò decisamente contrario ad ogni spostamento del confine, mentre gli altri tre (Bevin, Byrnes e Bidault) convennero sull'opportunità di proporre trattative bilaterali. Bidault anzi all'inizio non era maldisposto verso la nuova soluzione prospettata dall'Austria (cfr. M. DE BLOCK, *cit.*, pp. 121-125).

questione. Si trattava infatti di affrontare il giudizio non più dei quattro grandi, ma di tutti i 21 paesi vincitori (21).

Per approfittare di quest'ultima possibilità di vedere soddisfatte le loro aspirazioni, austriaci e sudtirolesi presentarono **quattro nuovi memoriali**: il primo del governo austriaco; il secondo dei due partiti sudtirolesi, popolare e socialdemocratico, a nome di tutta la popolazione altoatesina di lingua tedesca da essi rappresentata; il terzo del Principe Vescovo di Bressanone, mons. Geisler; il quarto dei ladini.

I primi tre, pur appellandosi a motivi diversi e differendo in altri particolari, rinnovavano tutti la richiesta di un **plebiscito** per l'intero territorio dal Brennero a Salorno. Il quarto chiedeva che i ladini potessero decidere la loro sorte assieme ai sudtirolesi (22).

Davanti ai rappresentanti delle potenze vincitrici De Gasperi e Gruber poterono ribadire i rispettivi punti di vista (23). Ma Gruber presentò dai suoi colloqui con i vari delegati che in nessun caso si sarebbe addivenuti al plebiscito. D'altronde gli italiani temevano che le 21 potenze finissero con l'imporre una combinazione che sarebbe spiaciuta a entrambe le parti. Si era ormai maturi per spingere a fondo le trattative per un **accordo diretto** tra le due nazioni antagoniste.

Un accordo in queste condizioni non poteva essere che un **compromesso** tra le aspirazioni sudtirolesi e austriache, le esigenze italiane e le superiori ragioni della politica internazionale. Ma l'Italia pensava di trovarvi il suo vantaggio perchè dopo tutto non avrebbe con esso sanzionato se non quanto si era già impegnata a dare unilateralmente. L'Austria vedeva in esso una base giuridica di ordine internazionale di cui avrebbe potuto servirsi, « data occasione », per la difesa dei diritti che stavano per essere riconosciuti alla minoranza sudtirolese, premunendosi così contro i pericoli di un ritorno in Italia di uno spirito nazionalistico comunque camuffato. A loro volta, le potenze vincitrici evitavano, in tal modo, di diventare l'oggetto degli opposti malumori (24).

(21) Cfr. N. CARANDINI, *cit.*, p. 10.

(22) Sulle ragioni dell'atteggiamento dei ladini e della sua diversa evoluzione nel tempo da valle a valle, vedi gli accenni fatti nell'articolo precedente (M. CASTELLI, *cit.*, p. 194, nota).

(23) DE GASPERI insistette sull'autonomia che l'Italia si apprestava a concedere alla minoranza di lingua tedesca, contrapponendola al trattamento delle popolazioni di lingua italiana rimaste sotto il dominio jugoslavo: 180.000 persone oltre a quelle residenti nel territorio libero di Trieste. GRUBER si appellò al principio di nazionalità e agli ideali della solidarietà internazionale; appoggiò le sue parole presentando circa 150.000 firme di sudtirolesi favorevoli al plebiscito.

(24) Particolarmente interessato ad una soluzione concordata tra Italia e Austria si era mostrato il ministro degli Esteri britannico BEVIN, sia per la sua personale convinzione, sia per il suo desiderio di facilitare l'accettazione del confine del Brennero da parte dell'opinione pubblica inglese.

Ma, considerato da un punto di vista più comprensivo, l'accordo non appariva come un semplice compromesso, ma piuttosto come un primo tentativo di **attenuazione del valore divisorio delle frontiere**, concordato tra due personalità di eccezionale statura morale, ferventi cattolici, che credevano nella bontà e nell'avvenire della causa europeistica (25).

ANALISI DELL'ACCORDO

1) Precisazioni preliminari.

1. La buona fama dei due massimi artefici dell'accordo di Parigi è stata attaccata da una campagna che, se ha avuto come obiettivo principale De Gasperi, non ha risparmiato di riflesso il suo antagonista Gruber. Non entriamo per ora nel merito delle accuse, dato che dovremo esaminare la principale di esse nel corso della nostra esposizione. Solo premettiamo che, per iniziare con serietà un'analisi del trattato, giova innanzi tutto sbarazzarsi delle **immagini convenzionali** con le quali gruppi etnici diversi usano raffigurare l'uno gli appartenenti all'altro (26).

Nel nostro caso, né De Gasperi merita di essere a priori considerato dai tirolesi d'Austria e d'Italia il rappresentante tipico della diplomazia del raggiro (27), nella quale il mondo tedesco

(25) Lo spirito europeistico che era alla base dell'Accordo di Parigi è stato concordemente messo in rilievo dai politici e dagli autori che si sono occupati della questione. Vedi, ad esempio, le opere più frequentemente citate in questo articolo e, in particolare, lo stesso K. GRUBER nelle sue memorie (cit. a nota 5).

(26) In queste immagini convenzionali risaltano in genere più i difetti che i pregi dei singoli gruppi. Ogni gruppo è portato a sottolineare nell'altro ciò che vi è di diverso, ciò che lo disturba nelle sue relazioni con l'altro. D'altra parte, quando due gruppi sono in posizioni antagonistiche, sono portati dalle necessità della lotta a rivelare di se stessi le doti meno simpatetiche, come sono spesso quelle che si manifestano quando si vuol prevalere sui propri avversari. La segregazione etnica accentua tutti questi fenomeni.

(27) Stupisce gli italiani che non sono al corrente della questione altoatesina, quando vengono in contatto con i sudtirolesi, l'animosità che questi dimostrano contro De Gasperi. Un increscioso esempio di questo stato d'animo e di come si cerca di mantenerlo vivo si ha nell'articolo di fondo del *Dolomiten*, 18 März 1960, p. 1., nel quale troviamo espressioni come queste: « Il politico trentino [A. De Gasperi] sacrificò freddamente i marinai e i cittadini italiani di Parenzo, Rovigno, Pola e delle altre città dell'Adriatico orientale per conservare il Tirolo meridionale di lingua tedesca »; « De Gasperi superò il record della calunnia e della falsità in una intervista concessa all'agenzia d'informazioni americana "United Press", nella quale arrivò ad asserire che "il Tirolo meridionale era stato la culla del nazismo e delle teorie naziste" ».

Perché tanto accanimento? Se volessimo investigarne la ragione profonda, la troveremmo forse nella delusione che l'Accordo di Parigi ha provocato nei più accesi sostenitori della riannessione dell'Alto Adige all'Austria. Per chi se ne scandalizzasse oltre misura, giova rilevare come la pressione di gruppo riesca talvolta a far accettare i più inverosimili

ritiene particolarmente esperti gli uomini politici italiani; né il governo austriaco può essere senz'altro imputato, da parte italiana, di aver accettato l'Accordo di Parigi solo al fine di servirsi, quando ne avesse avuto la forza, come di una leva con la quale scalzare la sovranità dell'Italia in Alto Adige.

Bisogna piuttosto porre il dibattito sul piano della oggettività, rinunciando, almeno in un primo momento, ad ogni processo alle intenzioni.

2. Riteniamo inoltre opportuno precisare sul piano giuridico:

— L'Accordo di Parigi, per la sua stessa natura di atto che rientra nella sfera del **diritto internazionale**, impone soltanto quegli obblighi che sono in esso esplicitamente o implicitamente sanciti; considerazioni basate sul diritto naturale potranno quindi eventualmente rilevare insufficienze e difetti nella sua formulazione, ma non precisare nuovi obblighi che esisterebbero in forza dello stesso trattato.

— Secondo le buone norme del diritto positivo, l'accordo obbliga al **raggiungimento dei fini** che con esso si sono proposti i contraenti, solo nella misura in cui, mediante l'uso dei mezzi comunque previsti dall'accordo medesimo, tali fini possano essere effettivamente conseguiti (28).

— Assicurarsi che i mezzi previsti dall'accordo siano effettivamente usati dalla parte che si è impegnata a metterli in opera è diritto della controparte. Ciò comporta per questa il **diritto di verificare** se le disposizioni legislative necessarie all'adempimento dell'accordo siano state effettivamente emanate in conformità a quanto previsto nell'accordo stesso (29).

giudizi perfino a persone per il resto intellettualmente preparate e degne di ogni rispetto. Ciò non fa che sottolineare il rilievo morale che può assumere la scelta del responsabile di un giornale destinato a formare l'opinione di un gruppo. Il che non vale naturalmente soltanto per i giornali di lingua tedesca.

(28) Bisogna a questo proposito distinguere i fini oggettivi di un trattato, cioè quelli che risultano dal testo del trattato stesso e dalla volontà comune delle parti comunque manifestata, dai fini soggettivi dell'una e dell'altra parte contraente. Naturalmente soltanto i primi hanno rilevanza giuridica. Bisogna inoltre esaminare: se questi fini siano indicati come da ottenersi in qualsiasi modo, oppure se si specifichino i mezzi che le parti si impegnano ad usare per il loro conseguimento; e se i mezzi specificati siano i soli che le parti si impegnano a usare o siano soltanto esempi dei mezzi da impiegarsi. Nel qual ultimo caso, nell'interpretazione dell'accordo, si dovrebbero comunque osservare le regole dell'interpretazione analogica.

(29) Questione assai delicata è quella circa la competenza che il trattato riconosce all'Austria in materia di controllo sulla sua esecuzione. Sembra evidente che l'Austria abbia il diritto di verificare se l'Italia abbia effettivamente emanato i provvedimenti legislativi che devono attuare le disposizioni contenute nei tre capoversi dell'accordo: in particolare, se abbia emanato uno statuto di autonomia per le zone considerate e se tale statuto corrisponda alle clausole del trattato.

Più difficile è la questione riguardante il giudizio sulla conformità delle norme di attuazione dello statuto con lo statuto medesimo: è ovvio

— Può darsi che sulle modalità di esecuzione dell'accordo sorgano **divergenze di interpretazione** tra le parti. In tal caso, se mancano procedure prestabilite dallo stesso trattato, le questioni così sollevate potranno sempre essere risolte in amichevoli discussioni tra le parti medesime. Se per questa via non si addivenisse a nessuna conclusione apprezzabile, rimarrebbe sempre possibile il ricorso a una corte internazionale di giustizia (30).

infatti che, dal momento che nell'ordinamento italiano esiste già una Corte Costituzionale che è a questo specificamente deputata, un intervento del governo austriaco in tale materia metterebbe direttamente in causa la buona fede delle decisioni della Corte stessa.

Il problema si complicherebbe ulteriormente se il governo austriaco pretendesse di giudicare l'operato dell'amministrazione dello Stato italiano in materia di applicazione delle norme suddette: esistendo infatti in Italia una magistratura competente a cui tutti i cittadini, e quindi anche gli appartenenti alla minoranza sudtirolese, possono ricorrere per la protezione dei propri diritti, un passo austriaco nel senso indicato equivarrebbe a un'accusa di inefficienza o di scorrettezza rivolta a tutta la nostra magistratura.

(30) « Una distinzione si impone anzitutto a questo proposito. Nel diritto internazionale si contrappongono nettamente fra loro le controversie giuridiche da quelle politiche. Si hanno le prime allorché gli Stati contendono sulla base del diritto e fanno questione di diritti soggettivi; le seconde allorché contendono prescindendo dal diritto e facendo questione di semplici interessi. [...] »

« La distinzione tra controversie giuridiche e politiche non deriva adunque dalla materia a cui la controversia si riferisce, poiché qualunque materia può essere trattata con criterio giuridico o politico, ma dalla impostazione che alla questione viene data. O lo Stato che solleva una pretesa intende sollevarla solo se è fondata in diritto, ed è pronto a lasciarla cadere qualora manchi simile fondamento, e allora la questione è giuridica. O lo Stato solleva la questione senza curarsi di accertare se è fondata in diritto, la basa semplicemente sopra suoi interessi, e si dimostra disposto a sostenerla esclusivamente per una considerazione dell'interesse proprio, e allora la controversia è politica. »

« Queste due categorie di controversie ricevono nell'ordine internazionale diverso regolamento » (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano 1956, pp. 224-225).

« Secondo il diritto internazionale comune o consuetudinario le controversie sia giuridiche che politiche sono, sebbene con mezzi diversi, risolte dagli stessi Stati tra cui verte il litigio ». Le norme di diritto convenzionale si sono però intensificate in questa materia e gli Stati hanno creato « altri procedimenti per la risoluzione delle loro controversie ». Una prima categoria di procedimenti cerca di addivenire alla risoluzione della controversia ottenendo l'accordo consensuale tra le parti per mezzo di « buoni uffici, mediazione o altri procedimenti conciliativi » che prevedono « l'intromissione di un estraneo alla controversia stessa ». Una seconda categoria comprende « i trattati di arbitrato »; si distingue dalla prima perché la pronuncia degli arbitri ha « valore obbligatorio » tra le parti: esempi si hanno nella Corte permanente di arbitrato dell'Aja, istituita dalla convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907, e nella Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aja, che fu istituita per opera della Società delle Nazioni e il cui statuto entrò in vigore nel 1921: fu dichiarata estinta dall'Assemblea della Società delle Nazioni il 18 aprile 1946, cioè all'atto dello scioglimento dell'istituzione che le aveva dato origine (cfr. *ibidem*, pp. 233-242).

Vero organo giurisdizionale è invece la Corte internazionale di giustizia « sorta alla Carta di S. Francisco » ed esplicitamente dichiarata uno degli organi delle Nazioni Unite (cfr. *ibidem*, pp. 248-249). Essa ha pure

3. Sul piano politico si possono considerare varie ipotesi:

— Può darsi che i mezzi comunque previsti dal trattato si rivelino, anche a giudizio di una sola delle parti, di fatto inadatti al raggiungimento degli scopi intesi nella stipulazione del trattato medesimo. La parte che si preoccupasse di tale difficoltà potrebbe allora richiedere la **revisione del trattato**. A questa revisione non sarebbe tuttavia obbligata la controparte, la quale, almeno in mancanza di particolari clausole esistenti nell'accordo, rimarrebbe libera di comportarsi secondo le convenienze politiche del momento.

Una situazione e soluzioni analoghe si potrebbero presentare nel caso in cui l'accordo risultasse superato da un mutamento dei rapporti di forza tra i contraenti.

— E' possibile un ricorso della parte che si reputa lesa a

sede all'Aja. La sua funzione è di decidere « in base al diritto internazionale » le controversie che le sono sottoposte (*Statuto delle Nazioni Unite*, art. 38).

Organo delle Nazioni Unite per la risoluzione delle controversie politiche è il Consiglio di Sicurezza. Esso può fare raccomandazioni alle parti, ma solo se ne è da queste richiesto, anche qualora la controversia non comporti nessun pericolo di guerra; deve invece intervenire, anche di propria iniziativa, con le sue raccomandazioni, se un pericolo di guerra, anche non imminente, effettivamente esiste; nel caso di « minaccia alla pace, violazione della pace, od atto di aggressione » potrà decidere misure di varia gravità fino all'intervento armato (*Statuto delle Nazioni Unite*, artt. 39-51).

Per quanto riguarda l'Assemblea delle Nazioni Unite, essa « può discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini dello Statuto, o che abbia riferimento ai poteri e alle funzioni degli organi previsti dal presente Statuto » (*Statuto delle Nazioni Unite*, art. 10). Questo però entro certi limiti, perché « l'Assemblea può formulare inviti o proposte, prendere iniziative, fare raccomandazioni, discutere ed esprimere il suo parere sull'operato degli altri organi o dei membri, però non ha mai il potere di decidere o di comandare, nemmeno nell'ambito sociale, tale potere spettando solo ad altri organi, quali il Consiglio di Sicurezza e la Corte internazionale di giustizia, i quali pertanto sono i soli competenti a far concretamente funzionare la società e a prendere i necessari provvedimenti a questo scopo » (G. BALLADORE PALLIERI, *cit.*, p. 180). Unica eccezione a quanto si è detto costituita dall'amministrazione fiduciaria, la quale è sostanzialmente nelle mani dell'Assemblea assistita dal Consiglio di amministrazione fiduciaria (*Statuto delle Nazioni Unite*, art. 85).

Da tutto questo risulta che l'organo internazionale competente nel caso di controversia sorta a proposito della interpretazione dell'Accordo di Parigi è la Corte internazionale di giustizia che ha sede all'Aja. L'Assemblea delle Nazioni Unite potrebbe intervenire, entro certi limiti, se una parte fosse venuta meno non tanto all'applicazione dell'accordo quanto all'osservanza degli impegni presi aderendo alle Nazioni Unite, per esempio per quanto riguarda « il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione », che le Nazioni Unite sono tenute a promuovere (*Statuto delle Nazioni Unite*, art. 55). Invece l'appello all'art. 73 dello Statuto delle Nazioni Unite, talvolta ventilato da qualche rappresentante politico sudtirolese, sarebbe completamente privo di fondamento, perché detto articolo non riguarda i « territori metropolitan » ma soltanto i territori non autonomi sotto regime coloniale come è chiaro dal testo dell'articolo stesso e come conferma esplicitamente un inciso dell'art. 74.

un'istanza internazionale superiore, competente a risolvere le controversie politiche, quale potrebbe trovarsi nell'ambito delle **Nazioni Unite**. L'accoglimento del ricorso potrebbe però naturalmente avvenire soltanto entro i limiti fissati dallo statuto dell'organizzazione (31). Un passo del genere potrebbe inoltre equivalere a una tacita denuncia dell'accordo in questione, o almeno dare motivo a una denuncia di esso per iniziativa della controparte, ove non ostino impegni con paesi terzi (32).

— E' inoltre possibile che la minoranza etnica oggetto dell'accordo si sforzi di esercitare, pur rispettando i limiti della legalità, una **pressione sulla opinione pubblica e sugli organi politici dello Stato**, in cui si trova inserita, in ordine all'ottenimento di quelle concessioni che reputa utili o necessarie alla sua conservazione e al suo normale sviluppo. Nel valutare la giustezza e l'opportunità delle proposte eventualmente avanzate dai legittimi rappresentanti di quella porzione di cittadini, i suddetti organi dello Stato dovrebbero fondarsi su elementi di **politica interna** più che sul dettato dell'accordo in questione.

E' poi da rilevare che ogni impedimento aprioristico all'instaurazione di un dialogo serio tra cittadini e organi dello Stato, in questo come in ogni altro caso, sarebbe del tutto controproducente.

2) Primo punto dell'accordo: la conservazione della minoranza etnica come gruppo sociologico.

1. Il primo punto dell'accordo contiene concessioni che uno Stato, democratico o no, è spontaneamente tenuto a fare se vuole rispettare le **norme di diritto naturale** che regolano i rapporti tra gruppi umani. L'Italia prefascista le aveva accordate o si disponeva ad accordarle. L'Italia postbellica ne aveva subito riconosciuto la necessità. Non era possibile considerarle merce di scam-

(31) Sulle rispettive competenze dei vari organi delle Nazioni Unite e sulle condizioni alle quali sarebbe loro consentito un intervento politico nella questione sudtirolese, vedi la nota precedente. Per la comprensione delle discussioni che potrebbero sorgere nel caso che l'Austria volesse effettivamente sottoporre la questione stessa all'esame dell'Assemblea dell'Organizzazione, conviene inoltre aver presente il testo dei commi 4 e 7 dell'art. 2 dello *Statuto delle Nazioni Unite*, che recitano: «Tutti i membri dovranno astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite» (art. 24) e «Nulla di quanto contiene il presente Statuto autorizzerà le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, o richiederà che i membri sottopongano tali questioni ad un regolamento in applicazione del presente Statuto; ma questo principio non pregiudicherà l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII» (art. 27). Il capitolo VII (artt. 39-51) tratta delle competenze del Consiglio di sicurezza di cui pure alla nota precedente.

(32) Vedi più sotto quanto diciamo sul valore dell'inserimento dell'accordo di Parigi nel trattato di pace.

bio in un accordo internazionale. Erano un dovere che l'Italia doveva adempiere verso se stessa (33).

2. L'accordo inizia definendo il **soggetto in favore del quale vengono fatte le concessioni**. Si tratta degli «abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento» (i quali comuni sono stati in seguito, assegnati dallo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige alla provincia di Bolzano). Ma le concessioni riguardano i singoli individui o il gruppo come tale?

Non v'è dubbio che il soggetto giuridico qui **direttamente** inteso sono gli **individui singolarmente presi**. Gli «abitanti di lingua tedesca» vengono contrapposti nel testo agli «abitanti di lingua italiana». Sono più sotto indicati come «cittadini di lingua tedesca». La concessione dell'autonomia al punto 2 dell'accordo, — e questo ci sembra particolarmente sintomatico, — è fatta «alle popolazioni [populations] delle zone sopradette».

Il «**gruppo di lingua tedesca**», di cui si fa pure esplicita menzione nell'accordo (si noti però che l'espressione del testo ufficiale inglese «German-speaking element» è assai meno impegnativa di quella italiana) (34), riceve però un **aperto riconoscimento sotto il profilo sociologico** quando si dichiara che le «disposizioni speciali», previste dall'accordo in favore degli appartenenti al gruppo, sono destinate a salvaguardarne «il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico». Carattere etnico e cultura non si possono infatti qui concepire se non come propri di un vero gruppo sociologico (35).

3. Col riconoscimento della esigenza di «**disposizioni speciali**» al fine di salvaguardare il gruppo ai sensi dell'accordo si intende rendere possibile la realizzazione di quella «completa uguaglianza di diritti» di cui si parla nell'accordo stesso. Senza disposizioni speciali che permettano al gruppo di lingua tedesca di

(33) La Costituzione italiana del 1947 dà un fondamento giuridico positivo alle concessioni di cui si parla nel testo:

Art. 31 - *Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

Art. 6 - *La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.*

(34) La parola «element» è comunemente usata negli Stati Uniti d'America per indicare l'insieme dei cittadini americani di una determinata origine etnica (per es., «*italian element*», «*german element*»).

(35) Il riconoscimento del carattere etnico e delle esigenze di sviluppo culturale ed economico di un gruppo umano, anche se concretato in provvedimenti legislativi, non importa di per sé l'attribuzione al gruppo in quanto tale di una personalità giuridica propria. Si pensi a quanto avviene nel caso della classe operaia: il fatto che in un sistema giuridico, questa sia riconosciuta come realtà sociologica e che gli operai beneficino di una speciale legislazione in loro favore non importa l'attribuzione ad essa di una personalità giuridica. Diverso è il caso degli «stati» o «ordini», che esistevano in diversi ordinamenti statuali prima della rivoluzione francese.

conservare la propria cultura, i cittadini italiani appartenenti a tale gruppo non potrebbero, per esempio, sviluppare convenientemente la propria cultura personale con la stessa facilità di tutti gli altri cittadini italiani.

Disposizioni di questo tipo sono sempre necessarie per assicurare l'uguaglianza dei cittadini ogni qual volta una categoria sociale si trova, di fronte alle altre, in stato di relativa debolezza. Si pensi ad esempio alla legislazione sociale intesa a proteggere le categorie lavoratrici.

4. Si può fare la questione se l'**elencazione delle concessioni** contenute in questo primo punto dell'accordo sia tassativa oppure abbia il carattere di una semplice esemplificazione.

Riteniamo che tale elencazione non sia nè rigorosamente tassativa nè puramente esemplificativa, ma **indicativa**. I provvedimenti legislativi previsti sono quelli che spontaneamente si presentano come logici a chi voglia scegliere i mezzi adatti per la consecuzione diretta del fine espresso al primo comma dell'articolo. Quando abbia attuato le disposizioni ivi indicate, l'Italia può ritenere di aver normalmente adempiuto ai suoi obblighi.

Non si può tuttavia escludere, in linea di principio, che la stessa attuazione dell'accordo possa richiedere l'adozione di **provvedimenti speciali**, in esso non espressamente menzionati. Tali provvedimenti dovrebbero però contenersi entro il genere di quelli di cui è parola nell'accordo medesimo. Tanto meno sarebbe tenuta l'Italia a prendere misure straordinarie, magari in contrasto col suo ordinamento o con la sua tradizione giuridica, solo perchè dalla controparte o dal gruppo minoritario sudtirolese queste fossero considerate necessarie ai fini espressi nel trattato. Questi fini non si è infatti impegnata l'Italia a conseguirli ad ogni costo. Del resto, supponendo evidentemente l'accordo che la minoranza sudtirolese faccia parte integrante dello Stato italiano, la difesa di essa non potrebbe concepirsi, ai sensi del trattato stesso, se non nel rispetto del bene comune dell'intera nazione.

Concretamente, gli esponenti del gruppo di lingua tedesca potrebbero ritenere, magari non a torto (36), che la « salvaguardia

(36) Il fatto di essere maggioranza o minoranza in un determinato distretto amministrativo per sé non è rilevante rispetto alla difesa dei caratteri etnici e della cultura di un gruppo. A tale riguardo molto di più importa la struttura e l'equilibrio interno delle varie categorie sociali del gruppo stesso: in un determinato gruppo etnico ogni categoria sociale è infatti portata a conservare alcuni elementi caratteristici propri, mentre è incapace a salvaguardarne altri; i ceti popolari hanno in questo una funzione diversa ma non meno importante di quella dei ceti culturalmente più elevati.

Prima che il fatto di essere maggioranza è poi rilevante quello di essere in molti. Il numero è un fattore importante nel successo delle iniziative culturali sia dal punto di vista economico sia da quello psicologico. Il fatto di essere maggioranza è invece soprattutto importante dal punto di vista politico e da quello culturale nella misura in cui esso dipende dal fattore politico. La questione si ripresenterà quindi nell'analisi del secondo punto del trattato che riguarda precisamente le garanzie

del carattere etnico e dello sviluppo culturale e economico » del gruppo stesso richieda necessariamente il mantenimento di questo in una **posizione di maggioranza** rispetto agli altri gruppi presenti nella zona considerata. Sembra però certo che l'Italia non sia in alcun modo tenuta, in forza del solo accordo, ad emanare norme speciali per impedire che quelle posizioni a poco a poco spontaneamente si sgretolino, soprattutto se le norme ritenute necessarie fossero in contrasto col disposto costituzionale. L'accordo perderebbe invece ogni senso, se il governo italiano promovesse una politica positivamente intesa a ridurre il gruppo di lingua tedesca in uno stato minoritario nell'ambito dell'attuale provincia di Bolzano, anche se ciò fosse fatto salvando assolutamente la lettera dell'accordo stesso.

Se si ricorda quanto abbiamo detto nel precedente articolo (37), si capirà come il silenzio del trattato su questo punto possa alimentare le **incertezze del gruppo sudtirolese**. Bisogna però d'altra parte riconoscere che sarebbe stato non solo assai delicato dal punto di vista politico ma anche giuridicamente molto difficile per l'Italia assumere impegni espliciti in questa materia. Del resto neppure i sudtirolesi lo richiedevano: bastava ad essi avere in mano gli strumenti con cui potere efficacemente scongiurare il verificarsi della temuta eventualità. Perciò alle garanzie atte a preservare il gruppo di lingua tedesca nella sua entità sociologica, essi videro con favore aggiungersene altre di ordine nettamente politico, quali in concreto quelle che potevano essere contenute in uno statuto di autonomia.

3) Secondo punto: l'autonomia.

Il secondo punto dell'accordo è certamente quello attorno a cui più si è discusso e più si è sviluppata la polemica.

Tenendo presente il testo, dobbiamo stabilire a chi sia stata concessa l'autonomia, quale ne sia il contenuto, l'« ambito » territoriale, il « quadro di applicazione », quali obblighi importi la prevista « consultazione » con « elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca ».

1. La concessione è fatta « alle popolazioni delle zone sopradette ».

Il testo inglese dice « populations », con la quale espressione si indicano inequivocabilmente gli appartenenti a tutti e tre i gruppi etnici presenti nella zona, tedesco, italiano, e ladino. Ciò è particolarmente importante perchè indica che si rinuncia a fare il processo degli avvenimenti storici che hanno determinato l'insediamento dei singoli gruppi etnici presenti nella zona e che si riconosce di conseguenza agli appartenenti a ciascuno degli stessi

di ordine politico. Nel caso concreto della popolazione sudtirolese però, data la scarsità numerica del gruppo, è molto difficile distinguere tra loro tutti questi elementi.

(37) M. CASTELLI, *cit.*, pp. 205-206.

gruppi un uguale diritto a risiedere e a esercitare i diritti politici nell'ambito del territorio considerato: con questo l'Alto Adige viene apertamente riconosciuto come **zona ormai etnicamente mista**.

L'accordo tronca così in radice tutte le polemiche circa il grado di artificialità dell'immigrazione di elementi del gruppo etnico italiano nel periodo fascista e immediatamente postbellico, da una parte, e circa la germanizzazione dei secoli passati, le opzioni e la conseguente emigrazione parziale dell'elemento tedesco, dall'altra.

Impostare in questa maniera il problema è dar prova di **realismo politico**. Si viene così a istituire una convivenza dei diversi gruppi etnici nel rispetto delle esigenze di ciascuno: in particolare il riconoscimento dell'uguaglianza dei diritti politici sul piano dell'autonomia può garantire la permanenza dell'equilibrio di forze esistente al momento della firma del trattato, col solo correttivo delle disposizioni previste in favore degli optanti.

Da tutto questo risulta pure che non sembra si possa identificare senz'altro il **fine oggettivo** del secondo punto dell'accordo con quello espresso nel primo, cioè con quello di « salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca ». A differenza di quanto accade per il primo punto, non si tratta qui di una concessione fatta in esclusivo favore della popolazione di lingua tedesca (o ladina) della zona, benchè la preoccupazione di conservare il carattere etnico di tale porzione della popolazione altoatesina sia certamente stata la **ragione** per la quale si è addivenuti all'accordo.

Il fine oggettivo delle concessioni previste in questo secondo punto, dopo l'esame fatto sopra, dovrebbe apparire alquanto più ampio di quello del primo punto. Più precisamente dovrebbe ritenersi quello di **garantire lo sviluppo ordinato e pacifico di tutte le popolazioni della zona**. Il mutuo rispetto delle particolarità etniche di ciascun gruppo, in modo speciale di quello di lingua tedesca, si pone come condizione indispensabile per il raggiungimento di questo fine più ampio.

Viene così stabilito il **bene comune della nuova comunità altoatesina**, composta dai tre gruppi etnici tedesco, italiano e ladino, come convergenza degli interessi di tutti senza preclusioni o limitazioni le quali creino una categoria con minori diritti delle altre.

2. Il contenuto dell'autonomia è specificato dall'espressione « esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo ». L'ampiezza di tale potere va definita tenendo presente il fine oggettivo ora stabilito. Essa deve essere dunque tale da consentire la difesa del bene comune particolare proprio della comunità altoatesina quale l'abbiamo sopra considerata.

Tale concessione deve quindi, in modo speciale, essere una nuova garanzia per la difesa delle particolarità etniche e dello sviluppo culturale del gruppo di lingua tedesca. A questo proposito così si esprime il Cesareo:

« Per quanto riguarda il contenuto sostanziale dell'autonomia della Provincia di Bolzano, non avendo l'accordo De Gasperi-Gruber fatto riferimento esplicito a singole materie, il problema è quello di accertare se sia stato tenuto conto, nel disciplinare le attribuzioni delle Province, di quelle caratteristiche e particolarità naturali dell'Alto Adige, che costituiscono la ragione stessa dell'autonomia.

« E' evidente infatti che non si può senz'altro affermare che vi è stata piena esecuzione del trattato per il solo fatto che l'accordo De Gasperi-Gruber non ha precisato le materie di competenza della Provincia, e non varrebbe trincerarsi dietro la generica dizione del trattato laddove fa riferimento alla ampiezza dell'autonomia per ritenere che vi si è senz'altro adempiuto: E' facile difatti riconoscere che presupposto logico dell'autonomia doveva essere, nello spirito dei suoi contraenti, quello che alla Provincia di Bolzano venisse concesso l'esercizio di autonome potestà in quel complesso di materie, le quali comportano tutte una diversità di lingua, tradizioni, usi, istituzioni, e che quindi, una volta riconosciuta l'autonomia, dovevano essere affidate per evidenti motivi logici alla competenza degli organi autonomi provinciali, essendo questi i più diretti o i soli interessati, anche se stabilire il preciso numero di queste materie, che lo Statuto ha fissato in quattordici di competenza primaria e tre di competenza secondaria, e la loro individuazione è stato compito del Costituente » (38).

Ci si può inoltre proporre la questione se l'ampiezza del potere, autonomo, che, secondo il trattato, deve essere concesso alle popolazioni della zona considerata, debba essere necessaria-

(38) P. CESAREO, *cit.*, pp. 5-6.

A spiegazione del riferimento contenuto nelle parole citate del CESAREO, riportiamo di seguito i due articoli del capo III dello Statuto della Regione Trentino - Alto Adige, dove si parla delle Funzioni delle Province:

Art. 11 - Le Province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati nell'art. 4, sulle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto; 2) istruzione post-elementare e di avviamento professionale ad indirizzo agrario, commerciale ed industriale; 3) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano; 4) usi e costumi locali e istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; 5) manifestazioni artistiche locali; 6) urbanistica e piani regolatori; 7) tutela del paesaggio; 8) usi civici; 9) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'art. 647 del Codice civile; ordinamento dei « masi chiusi » e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini; 10) artigianato; 11) case popolari; 12) porti lacuali; 13) fiere e mercati; 14) opere di pronto soccorso per calamità pubbliche ».

« Art. 12 - Le Province emanano norme legislative sulle seguenti materie nei limiti indicati nell'art. 5: 1) polizia locale urbana e rurale; 2) scuole materne; istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica; 3) assistenza scolastica ».

Il riferimento all'art. 4 importa che le norme emanate dalla Provincia nelle materie considerate devono essere « in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali, e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica » (art. 4).

Il riferimento all'art. 5 importa a sua volta che le norme riguardanti le materie contemplate nell'art. 12 devono contenersi oltre che nei limiti previsti dall'art. 4, anche in quelli dei « principi stabiliti dalle leggi dello Stato » (art. 5).

mente tale da garantire la conservazione dell'attuale equilibrio tra gruppi etnici e, in particolare, la **posizione maggioritaria** del gruppo etnico di lingua tedesca. Esponenti del gruppo sudtirolese sostengono infatti che il fine dell'autonomia è la conservazione del loro gruppo etnico e che per tale conservazione si esige che il gruppo stesso non perda ulteriori posizioni sul territorio avito.

La risposta che ci sembra di dover dare all'interrogativo è un poco sfumata. Nessuna diretta garanzia viene data dal trattato, neppure in questo secondo punto, per la conservazione di tale posizione maggioritaria. Nessuno strumento specifico viene dal trattato previsto allo scopo. Ma il **bene comune** della comunità altoatesina, la pace tra i gruppi che di esso è parte precipua, sembrano esigere che di fatto l'**equilibrio esistente** venga mantenuto favorendo uno sviluppo proporzionale dei singoli gruppi etnici, pur nel quadro delle norme costituzionali e della tradizione giuridica della Repubblica italiana. E già abbiamo precisato che il fine oggettivo di questo secondo punto del trattato è proprio quello di garantire lo sviluppo ordinato e pacifico di tutta la popolazione della zona (39).

3. L'ambito territoriale dell'autonomia è chiaramente definito dal trattato nella provincia di Bolzano e nei vicini comuni bilingui della provincia di Trento, secondo i confini provinciali del 1946. Oggi tale zona coincide esattamente con il territorio della provincia di Bolzano. Si tratta praticamente del territorio rivendicato dall'Austria dinanzi alla Conferenza di Parigi, tranne le valli ladine delle province di Trento (Fassa) e di Bolzano (Livinalongo e Ampezzano).

Non vi è dubbio che l'esecuzione del trattato richieda la concessione di una **autonomia speciale a questa zona**. Ogni altra ulteriore considerazione non può distruggere questa prima affermazione. Di qui sorge naturalmente la domanda: le quattordici materie che lo statuto regionale dichiara di competenza primaria (art. 11) e le tre materie che dichiara di competenza secondaria

(39) Scrive a questo proposito N. CARANDINI, *cit.*, p. 36: « Se il gruppo di lingua tedesca vive nel costante errato timore di una infiltrazione sistematica di elementi italiani mirante a sommergere nella provincia di Bolzano la sua posizione di maggioranza ed a neutralizzare quindi le garanzie che l'autonomia ha inteso concedere, occorrerà pure riconoscere che questo timore è legato ad un cattivo ricordo. Se in tutta Italia esiste, purtroppo, un certo vincolo alle emigrazioni interne, perchè non considerare la possibilità che i nuovi immigrati nella Regione autonoma acquistino il diritto di voto amministrativo solo dopo un certo periodo di consolidata e constatata residenza? ». Una distinzione tra residenza e voto amministrativo non sembra, neppure a noi, andar contro il dettato costituzionale e i nuovi orientamenti della giurisprudenza italiana in materia di libera circolazione dei cittadini.

Per la comprensione delle polemiche più recenti è pure da ricordare che l'ampiezza dell'autonomia è definita non soltanto dal disposto costituzionale e dallo Statuto della Regione Trentino Alto Adige, ma anche dalle norme di attuazione che precisano le modalità di esercizio del « potere legislativo ed esecutivo autonomo ».

(art. 12) della provincia sono sufficienti a costituire un vero e proprio « potere legislativo ed esecutivo autonomo » come vuole il trattato? E se la risposta è affermativa, le norme di attuazione delle disposizioni statutarie conservano davvero l'autonomia prevista dallo statuto?

Abbiamo qui altrettanti elementi della polemica recente.

4. Ma la discussione s'accende e i contendenti sembrano perdere ogni obiettività nelle loro affermazioni, quando si giunge al commento dell'ultima proposizione del secondo punto del trattato. Si tratta di stabilire il **significato dell'espressione « quadro »** (inglese: frame), in riferimento all'applicazione dell'autonomia sopra definita.

Per risolvere la questione non c'è che da rifarsi a coloro che tale espressione hanno introdotto nel testo. Tra questi sentiamo soprattutto il ministro degli Esteri austriaco, **Karl Gruber**. Ecco quanto egli scrive nelle sue memorie:

« Era inoltre in discussione il punto più essenziale: la delimitazione della zona. In altre parole, doveva essere chiarito se l'accordo avrebbe dovuto riferirsi soltanto al Tirolo meridionale di lingua tedesca o anche al Trentino di lingua italiana, che prima del 1918 era pure appartenuto all'Austria. La soluzione di tale questione era resa difficile specialmente dal fatto che il presidente del Consiglio De Gasperi, egli stesso originario dal Trentino, aveva promesso ai suoi più prossimi conterranei una amministrazione autonoma. Ora egli evidentemente non intendeva far passare al Parlamento italiano nè l'uno nè l'altro progetto, se frattanto non si fosse riusciti a collegarli in qualche maniera tra loro. Nel corso delle discussioni, spesso condotte in forma drammatica, all'ambasciata italiana ci risultò chiaro che precisazioni ulteriori a quanto era stato fino allora raggiunto avrebbero potuto mettere in pericolo l'intero trattato. Neppure i delegati sudtirolesi vollero correre questo rischio » (40).

Gruber riporta nel seguito una **lettera** che egli indirizzò al Dr. Otto von Guggenberg della delegazione sudtirolese a Parigi su richiesta della delegazione stessa, la quale voleva servirsene come appoggio nelle trattative. Ne trascriviamo qui la parte essenziale:

« De Gasperi ci espose a lungo i motivi che lo avevano mosso a ricercare una qualche soluzione comune con i trentini; ma dietro nostra insistenza dichiarò che si rendeva pienamente conto che ciò non si sarebbe mai potuto fare contro la volontà dei sudtirolesi, perchè, se questa autonomia avesse dovuto essere ad essi imposta, sarebbe venuto meno il senso dell'accordo. Perciò egli poté interamente assicurarci che un allargamento dei confini dell'autonomia contrario alla volontà dei sudtirolesi non sarebbe stato in nessun caso posto in questione. Non riteneva però da escludersi che considerando le strette connessioni economiche e quindi i comuni interessi tra il Trentino e il Tirolo meridionale, si trovasse una possibilità di collaborazione. In tal caso, cioè se la maggioranza della SVP avesse accettato un tale accordo, non voleva chiudere del tutto le porte ad esso. Aggiunse che la situazione era notoriamente tale che gli

(40) K. GRUBER, *cit.*, p. 88.

italiani del Tirolo meridionale erano ancor più energicamente contrari alla unione con i trentini che gli stessi sudtirolesi; e d'altra parte i trentini richiedevano insistentemente un'autonomia ancor più radicale che i sudtirolesi.

«Io dichiarai a De Gasperi che qualsiasi soluzione che ricevesse l'assenso dei sudtirolesi, non ottenuto mediante l'uso di mezzi di pressione, sarebbe stata bene accolta in Austria. Tuttavia noi avremmo dovuto richiedere che le parole usate nell'accordo esprimessero la necessità che l'estensione dell'autonomia ricevesse un'approvazione dai sudtirolesi. Ci accordammo infine sul termine "frame" (quadro), il cui significato risulta chiaro dopo questo colloquio se lo si pone in rapporto con la parola "consultation" (consultazione) che pure ricorre nella stessa frase» (41).

Un'altra testimonianza autorevole, questa volta di fonte italiana, è quella dell'ex-ambasciatore a Londra Nicolò Carandini, nei suoi tre articoli, già citati, su «Il Mondo». Dopo aver appoggiato la sua testimonianza personale con quella sopra da noi riferita di Gruber egli conclude: «Resta così stabilita definitivamente la perfetta chiarezza e lealtà con cui l'eventualità di una estensione regionale della autonomia amministrativa è stata proposta ed intesa» (42).

Anche prescindendo infine da queste testimonianze, sembra davvero impossibile che la delegazione austriaca abbia potuto accettare di inserire nel testo dell'accordo un'espressione dal senso sibillino come quella in questione senza essersi prima resa conto del significato che essa aveva per la controparte. Nè Gruber nè i suoi collaboratori possono meritare una simile patente di ingenuità.

Tutto questo ci porta però a concludere che, sia da parte austriaca sia, e ancor più, da parte sudtirolese, questa possibilità di ampliamento del quadro di applicazione dell'autonomia era vista per lo meno con **diffidenza**. Si trattava di un compromesso (43) faticosamente raggiunto dalle parti che solo la creazione di un'atmosfera più distesa e di fiducia poteva rendere positivamente operante.

La diffidenza nell'atto della firma dell'accordo e la mancata creazione, in seguito, di una stabile atmosfera di fiducia tra i rappresentanti del gruppo etnico sudtirolese e l'apparato governativo italiano non giustificano tuttavia in alcun modo il fatto che oggi, nonostante le testimonianze di coloro che hanno collaborato alla stesura dell'accordo, si consideri l'ampliamento del

(41) *Ibidem*, pp. 88-90.

(42) N. CARANDINI, *cit.*, p. 16.

(43) A questo proposito non è senza importanza rilevare che per le popolazioni di cultura tedesca la parola «*compromesso*» assume assai più spesso che per quelle di cultura italiana un senso peggiorativo. Ciò dipende dal fatto che mentre l'italiano è piuttosto portato a cercare di raggiungere l'equità attraverso approssimazioni successive, il tedesco è inclinato a pensare di potervi arrivare immediatamente, prescindendo dalla discussione con la controparte, in seguito alle sue sole deduzioni.

quadro di applicazione dell'autonomia contrario in se stesso, cioè anche a prescindere dalla sua attuazione concreta, a quanto le parti hanno solennemente convenuto a Parigi (44).

5. Nel passo delle memorie del ministro Gruber che abbiamo citato, si pone uno stretto rapporto tra la parola «**frame**» (quadro) e la parola «**consultation**» (consultazione) che troviamo nell'accordo. Questo nesso implica la facoltà, da parte degli «elementi locali» che devono venir consultati, di rifiutare qualsiasi ampliamento del «quadro di applicazione», oppure soltanto certe forme di attuazione di un eventuale inquadramento della concessa autonomia entro confini più vasti?

Alcune frasi delle memorie di Gruber sembrano significare che il nesso importi la facoltà di un rifiuto totale, cioè concretamente che il trattato di Parigi conceda ai rappresentanti sudtirolesi la facoltà di impedire **qualsiasi** collegamento delle due autonomie provinciali di Bolzano e di Trento. Ma se questi nonostante le loro prevenzioni hanno alla fine accondisceso, come appare dalle memorie di Gruber, ad ammettere quella eventualità, vuol dire che a **certe condizioni** ne ritenevano possibile l'attuazione.

La discussione si sposta quindi sulle **modalità del collegamento**. In particolare era del tutto naturale che i rappresentanti sudtirolesi rifiutassero ogni forma di inquadramento che privasse di ogni contenuto l'autonomia speciale per la provincia di Bolzano. Certo se il governo italiano avesse avanzato a tale riguardo soltanto proposte insoddisfacenti, i sudtirolesi avrebbero potuto tranquillamente insistere sul loro rifiuto.

Un'altra discussione si potrebbe fare sul valore del termine «*consultation*», cioè per stabilire se la «*consultation*» obbliga comunque alla ricerca di un assenso o soltanto a tener conto delle obiezioni sollevate contro un eventuale progetto. Se si può a questo proposito disquisire sulla «lettera», lo «spirito» dell'accordo è chiaramente definito da De Gasperi nelle parole che di lui riporta il ministro Gruber nelle sue memorie: «**se l'autonomia dovesse essere imposta ai sudtirolesi, verrebbe meno il senso dell'accordo**».

Non si vede infatti che senso potrebbe avere un documento concepito ai fini di una pacificazione, se prevedesse una sua attuazione nel contrasto delle volontà.

(44) La ferma volontà di DE GASPERI di giungere a un collegamento delle due autonomie di Trento e di Bolzano non era causata soltanto da diffidenza verso la minoranza sudtirolese o da spirito antitedesco, ma da una serie di considerazioni che avevano la loro importanza: ad es. l'unità geografica ed economica delle due province, il comune desiderio di autonomia, la possibilità di fare una maggiore pressione sul Parlamento nella fase legislativa e sul governo in quella esecutiva dell'autonomia, la maggiore facilità di far accettare all'opinione pubblica italiana l'innovazione costituzionale.

4) Terzo punto: provvedimenti che il governo italiano si è impegnato a prendere « dopo essersi consultato con il governo austriaco ».

Il terzo punto dell'accordo prevede una serie di provvedimenti che il governo italiano si è impegnato a prendere « dopo essersi consultato con il governo austriaco ». Si tratta della revisione del « regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939 »; di un accordo riguardante il « reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari »; e di convenzioni concernenti il transito dei passeggeri e delle merci attraverso la Val Pusteria e il traffico di frontiera. Lo scopo dichiarato di tali previsti provvedimenti è quello « di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia ».

Su questo punto del trattato non esistono oggi serie contestazioni, perciò non ci fermeremo molto nella nostra analisi. L'ammissione del principio della **revisione del regime delle opzioni** significava per l'Italia il riconoscimento del « torto » recato dal governo fascista alla popolazione sudtirolese (45). Le questioni che vengono ancora sollevate a questo riguardo vertono sulle possibilità di occupazione attualmente offerte agli optanti espatriati (46) e sulla disponibilità di locali per abitazione che essi possono trovare in patria.

Le disposizioni riguardanti il **riconoscimento dei titoli di stu-**

(45) Sulle responsabilità italiane, tedesche e sudtirolese a proposito delle opzioni, vedi M. CASTELLI, *cit.*, pp. 203-205.

(46) Il Decreto legislativo del 2 febbraio 1948, n. 23, « *Revisione delle opzioni degli altoatesini* », distinse gli ex optanti in tre categorie: a) *optanti semplici*, cioè quelli che, pur avendo optato per la cittadinanza germanica, non fecero in tempo a conseguire tale cittadinanza a mezzo del certificato di naturalizzazione prescritto (art. 1); b) *optanti naturalizzati non emigrati*, cioè quelli che, pur avendo optato per la cittadinanza germanica e conseguito formalmente tale cittadinanza mediante l'entrata in possesso del certificato di naturalizzazione, non fecero in tempo ad emigrare (art. 2); c) *optanti naturalizzati emigrati*, cioè quelli che, conseguita la cittadinanza germanica con la detta procedura di naturalizzazione, poterono inoltre trasferire la loro residenza fuori d'Italia (art. 11).

Le fonti ufficiali italiane danno i seguenti dati circa il numero delle ripozioni:

Categorie di optanti	Riammessi	Esclusi
Optanti semplici	115.813	
Optanti naturalizzati non emigrati	40.808	664
Optanti naturalizzati emigrati	44.684	3.442
Totali	201.305	4.106

Cfr. *L'Accordo De Gasperi Gruber sull'Alto Adige*, *cit.*, pp. 75 e 77-78.

Fonti austriache fanno ammontare il numero degli optanti naturalizzati emigrati a circa 60.000 persone (E. REUT-NICOLUSSI, *Die faschistische Herrschaft in Südtirol*, in W. PFAUNDLER, *cit.*, p. 67). Perciò, se facciamo fede ai dati ufficiali italiani, dobbiamo concludere che il numero dei sudtirolese che, anche dopo l'accordo italo-austriaco del 1946, hanno volontariamente preferito la cittadinanza germanica o austriaca è di circa 12.000.

dio sono giustificate dal fatto che, se si voleva ricostituire, dopo la parentesi fascista, una classe dirigente di lingua tedesca, bisognava innanzi tutto dare ai giovani sudtirolese la possibilità di formarsi alle fonti della cultura tedesca. Se, per ottenere titoli di studio aventi validità ufficiale in Italia, fosse stato necessario seguire i corsi degli istituti italiani abilitati a concederli, non si sarebbero potuti avere insegnanti, personale amministrativo, liberi professionisti, ecc. sufficientemente formati per assicurare la conservazione da parte del gruppo etnico di lingua tedesca di quei legami col mondo culturale germanico che il trattato dichiarava essere nei suoi fini specifici (47).

L'attuazione di questa disposizione dell'accordo poteva fare di nuovo della Università di Innsbruck l'Ateneo dell'intero Tirolo di lingua tedesca. In tal modo la frontiera culturale tra le diverse parti del Tirolo sarebbe stata praticamente eliminata.

Le ultime due clausole dell'accordo erano a loro volta destinate a sminuire il valore del confine per quanto concerne il transito di passeggeri e merci e il traffico di frontiera.

L'ACCORDO DI PARIGI NEL TRATTATO DI PACE

Il trattato di pace degli Alleati con l'Italia (10 febbraio 1947) porta all'art. 10 due clausole speciali che si riferiscono all'accordo di Parigi (48):

« ART. 10 - 1. *L'Italia concluderà con l'Austria degli accordi per assicurare la libertà di circolazione dei viaggiatori e delle merci tra il Tirolo settentrionale e quello orientale, oppure confermerà gli accordi esistenti a tale riguardo.*

« 2. *Le potenze alleate ed associate hanno preso nota delle disposizioni (il cui testo è contenuto nell'allegato IV), sulle quali i governi austriaco ed italiano si sono messi d'accordo il 5 settembre 1946.*

Qual'è la portata di questo articolo? Quali impegni internazionali esso implica?

1. Esponiamo innanzi tutto come si è addivenuti al suo accoglimento nel trattato.

Il 5 settembre 1946, cioè il giorno stesso della firma dell'ac-

(47) Che il problema di una formazione culturale autonoma sia vitale per una minoranza linguistica che voglia conservare le sue caratteristiche etniche è pure dimostrato dalla insistenza con la quale, sotto il dominio asburgico, gli italiani del Trentino e della Venezia Giulia hanno rivendicato il diritto di possedere una Università di lingua italiana nell'ambito dell'Impero Austro-Ungarico. Il governo austriaco non addivenne mai a simile concessione sia per l'opposizione violenta dei tirolesi (fatti di Innsbruck) sia, più generalmente, per il timore di dare così nuovo alimento all'irredentismo. (Cfr. O. STOLZ, *cit.*, pp. 663-664; B. ZALLINGER, *I Capisaldi della politica altoatesina*, La Navicella, Roma 1951, pp. 27-33; M. BLOCK, *cit.*, pp. 30-31).

(48) *Trattato di Pace con l'Italia* (10 febbraio 1947), P.I., *Clausole territoriali*, Sez. III, Austria.

cordo, il ministro degli Esteri austriaco **Gruber** indirizzò una lettera al segretario generale della Conferenza della Pace in cui domandava che tale accordo venisse inserito nel trattato di pace con l'Italia che gli Alleati stavano preparando. Il ministro degli Esteri italiano **Aldice De Gasperi** presentò analoga richiesta.

Le delegazioni olandese e belga appoggiarono il desiderio dei due paesi con proposte concrete riguardanti l'art. 10 dello stesso trattato. Il 9 ottobre tali proposte vennero accettate dai rappresentanti delle potenze vincitrici con 13 voti favorevoli, 6 contrari (quelli dei paesi sotto l'influenza sovietica) e 1 astenuto (l'Etiopia). Ma l'**Unione Sovietica** persistette nel suo atteggiamento negativo, fondandolo sul fatto che si trattava di un accordo tra due Stati entrambi ex-nemici del quale non ci si doveva occupare nel trattato di pace. Fu così necessario venire a un compromesso (2 dicembre 1947): per questo motivo l'art. 10 fa soltanto menzione dell'accordo, il quale, a sua volta, è semplicemente allegato al trattato di pace.

2. Lo svolgimento dei fatti, il testo dell'art. 10, il comportamento delle potenze vincitrici e certi accenni degli stessi rappresentanti sudtirolesi fanno pensare che l'accoglimento, in questa forma, dell'Accordo di Parigi nel trattato di pace con l'Italia non comporti alcuna garanzia internazionale in favore della minoranza di lingua tedesca da parte delle potenze firmatarie. A queste però sembra debba essere riconosciuta la « facoltà » (49) di intervenire in materia entro i limiti dell'accordo stesso. Ciò significa in pratica che un loro eventuale intervento sarà determinato soltanto da convenienze internazionali presumibilmente del tutto estranee alla questione altoatesina.

* * *

A conclusione di queste note viene spontaneo di chiederci: una simile analisi dell'Accordo di Parigi può avere ancor oggi **valore di attualità** oppure si tratta ormai soltanto di una precisazione storica, che, per quanto possa essere utile per sgomberare la polemica da oscurità e malintesi, non offre praticamente più nessun elemento per risolvere i problemi di oggi? Cioè quest'accordo che è stato per un certo periodo di tempo una speranza è ora da relegarsi tra le cose superate?

L'esame dello sviluppo dei successivi avvenimenti, che ci proponiamo di fare in un prossimo articolo, speriamo possa offrire sufficienti elementi per una risposta a questo interrogativo.

M. Castelli

(49) Di questo parere è B. ZALLINGER, *cit.*, p. 88. Vedi anche M. BLOCK, *cit.*, pp. 146-147. Anche il documento conclusivo del recente Congresso della SVP parla di « possibilità di controllo » da parte delle 21 potenze firmatarie del trattato di pace (*Dolomiten*, 9. Mai 1960, p. 3).