

DAVIDE ZAFFI, *L'autonomia altoatesina come metodo e come mezzo. : Nota su una recente pubblicazione*, in «Studi trentini. Storia» (ISSN: 2240-0338), 101/2 (2022), pp. 495-508.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/stusto>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - Archivio della storiografia trentina, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - History, Religion and Philosophy Journals Online Access.

This article has been digitised within the project ASTRA - Archivio della storiografia trentina through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - History, Religion and Philosophy Journals Online Access platform.

### Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

### Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



|                        |        |      |      |             |
|------------------------|--------|------|------|-------------|
| Studi Trentini. Storia | a. 101 | 2022 | n. 2 | pp. 495-506 |
|------------------------|--------|------|------|-------------|

## L'autonomia altoatesina come metodo e come mezzo. Nota su una recente pubblicazione

DAVIDE ZAFFI

L'autonomia altoatesina è operante da ormai tre quarti di secolo. Da oltre mezzo secolo sussiste nella sua versione più autentica, dato che nel 1971 è riuscita a sciogliersi dall'indesiderato abbraccio di quella trentina, che inizialmente la integrava e faceva con essa quasi un tutt'uno. Oggi le due autonomie sono accostate in una cornice regionale, che di fatto però è solo un effetto ottico. La Regione Trentino-Alto Adige vive da decenni un'atipica esistenza che può essere descritta efficacemente non con categorie giuridiche ma solo con i mezzi della letteratura. Sulla falsariga, per fare un esempio, di quell'armatura che stava in piedi e però non conteneva alcun Cavaliere. Allo stesso modo lo Statuto di autonomia risulta ancora intitolato alla Regione ma al suo interno la Regione (quasi) non c'è. Né potrà ricomparirvi, come risulterà chiaro alla lettura di queste pagine.

Il mezzo secolo di autonomia autentica, tutta provinciale, dell'Alto Adige è stato ed è frequente oggetto di studio, come testimoniano le molte pubblicazioni che continuano a uscire in proposito un po' in tutte le lingue, non solo in italiano o in tedesco. Dalla storiografia alle scienze giuridiche, dalla sociologia agli studi economici, con firme illustri e meno illustri, la bibliografia sull'autonomia dell'Alto Adige, già sterminata, cresce a ritmi esponenziali. Il fatto è che detta autonomia è generalmente vista come una storia di successo, una delle non molte esperienze autonomistiche europee che, tutto sommato, ha funzionato bene. Non si può negare che, qualunque giudizio si voglia dare in dettaglio, essa ha risposto pienamente al suo

---

Il testo riprende in taluni punti la recensione pubblicata dallo stesso autore in "Europäisches Journal für Minderheitenfragen", 15 (2022), 1-2, pp. 191-199.

unico scopo dichiarato: quello di assicurare permanenza e sviluppo al gruppo di lingua tedesca della Provincia di Bolzano.

Merita ora una segnalazione l'uscita nelle librerie del lavoro di Matthias Haller: *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, che è la versione rielaborata e abbreviata (restano comunque 631 pagine) di una tesi di dottorato in legge presso l'Università di Innsbruck. Il prestigioso editore è il berlinese Duncker & Humblot. Il libro ha, fra le altre, due virtù principali: è esemplare, espone cioè con fedeltà il punto di vista nettamente maggioritario della ricerca austriaca e, quel che più conta, dell'intera opinione pubblica altoatesina di lingua tedesca sui caratteri dell'autonomia della Provincia di Bolzano; ed è, ci pare, preciso nelle informazioni tanto quanto è interessante nelle interpretazioni.

Cominciamo da questo secondo aspetto.

### *L'autonomia altoatesina tra passato, presente e futuro*

Il libro si pone una serie di obiettivi tutt'altro che semplici: prendere sotto la lente dell'analisi tutti gli elementi che concorrono a definire giuridicamente l'odierna autonomia dell'Alto Adige; mostrarne quindi il complessivo funzionamento sulla scorta di una coerente chiave di lettura; delineare infine con intenti prescrittivi uno sviluppo del sistema come richiesto dai tempi, che si trovi però in perfetta linea con i precetti autonomisti di partenza.

Per dare corpo a questo schema, e facilitarne la gestione della grande quantità di fonti e di letteratura secondaria che utilizza, Haller fa ricorso alle classiche coordinate di tempo e di spazio: passato, presente e (prevedibile) futuro dell'autonomia altoatesina incrociano nel libro le determinazioni spaziali costituite dal diritto internazionale e, rispettivamente, dal diritto interno italiano. Esplorare questi due ambiti in parallelo, mantenendoli cioè distinti per fini espositivi, risulta alla fine assai efficace.

Il passato è il periodo dell'autonomia che prima viene "promessa" (1946) e poi "negata", a causa del ruolo riservato al Trentino, ovvero alla Regione, nello Statuto speciale del 1948. È, più tardi, anche il periodo delle complicate trattative fra Roma, Vienna e Bolzano, mai interrotte neppure quando l'ordine pubblico in Provincia sembrava più minacciato. I negoziati sfociano nelle 137 misure del Pacchetto (1969) le quali definiscono, questa volta in maniera non equivoca, l'autonomia vera, che è solo altoatesina. La riforma dello Statuto del 1971 che ne consegue postula la drastica riduzione, se non ancora il completo annullamento, delle influenze trentine,

ovvero regionali sull'Alto Adige. Nel 1992, con l'adozione delle ultime misure del Pacchetto l'autonomia si trova finalmente realizzata sulla linea della promessa iniziale.

Il presente abbraccia le avventure dell'autonomia detta "dinamica", posteriori al 1992. Austria e Italia dichiararono al Segretariato generale dell'ONU che il contenzioso internazionale era risolto, poiché si era raggiunto, secondo tutte le parti in causa, un livello di tutela giuridica sufficiente per gli interessi del gruppo di lingua tedesca. Ma subito e inevitabilmente cominciò un pendolo fra ampliamenti e limitazioni delle competenze in capo all'autonomia. Il movimento pendolare si accentuò dopo il 2001 per l'impulso delle riforme portate al Titolo V della Costituzione italiana e, in seguito, della corrispondente giurisprudenza della Corte Costituzionale. Va detto che mentre gli ampliamenti hanno riguardato di regola questioni assai concrete e tangibili (vedi ad esempio le norme nel settore energetico) le limitazioni, fatta eccezione per cose obiettivamente minori (come ad esempio l'introduzione di certi vincoli a talune procedure amministrative, specie nel settore del personale e degli appalti) hanno avuto finora un carattere diverso, vale a dire che sulla base della situazione giuridica del post 2001 sono semplicemente diventate possibili. Anche se non sembra che Roma intenda perseguire un programma politico non amichevole verso l'Alto Adige, resta il fatto che nessuno sa cosa potrebbe comportare per l'autonomia l'eventuale attivazione da parte dello Stato di "competenze trasversali" dall'ampiezza fatalmente indeterminata. Si pensi alla tutela ambientale, alla lotta alle pandemie, alla disciplina del commercio internazionale, solo per ricordare alcune fra le materie più suscettibili di regolamentazione statale con rigide o addirittura dettagliate prescrizioni (così come volentieri consiglia l'Unione Europea), alle quali il legislatore provinciale difficilmente potrebbe derogare.

Su questo sfondo il futuro si presenta come il tempo nel quale per il sistema altoatesino si tratterà soprattutto di elaborare precise proposte di stampo giuridico e di prendere mirate iniziative politiche al fine di riconquistare ogni palmo di terreno autonomista andato perduto ovvero per minimizzare, se non ridurre a zero il rischio di ulteriori cedimenti<sup>1</sup>. Haller non si limita a segnalare la necessità di questo lavoro ma avanza, come detto, una serie di interessanti suggerimenti per la sua messa in atto.

---

<sup>1</sup> Haller si è qui avvalso del certosino lavoro di Walter Obwexer, Esther Happacher, *Rechtsgutachten. Entwicklung und Veränderungen der südtiroler Autonomie seit der Streibeilegungserklärung 1992*, compiuto su incarico della Giunta di Bolzano e presentato al pubblico nel giugno del 2017: <https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/589813>.

*Per comprendere l'esperienza autonomistica: aspetti formali*

Dato brevemente conto della struttura del libro, vorremmo qui evidenziarne solo alcuni aspetti che ci sembrano particolarmente utili per la comprensione di alcuni tratti tipici dell'esperienza autonomista in Alto Adige e utili anche per la futura ricerca su un tema che non smette di appassionare l'Accademia né il pubblico in generale.

Ad esempio: mentre nei lavori sull'autonomia altoatesina gli aspetti del diritto internazionale tendono a passare in secondo piano appena fatto il dovuto spazio alla Conferenza di Parigi e ad alcuni momenti particolari, come gli epici dibattiti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite dei primi anni Sessanta, Haller evidenzia invece costantemente il valore della componente di diritto internazionale nel sistema altoatesino e per lunghi tratti lo presenta come il fattore principale di sviluppo. Ciò avviene su diversi piani di lettura.

Prima di tutto quello formale. Si comincia mettendo sul bilancino di un orefice ogni parola (non sono molte, in fondo) dell'Accordo Degasperi-Gruber, con la premessa che l'intero edificio autonomista poggia su questo documento a lungo assai malvisto in Austria. Come è noto, esso non fu mai ratificato dal Parlamento viennese né se ne fece mai la pubblicazione ufficiale sopra il Brennero, per il timore che lo si interpretasse come un avallo alla sovranità italiana sull'Alto Adige ovvero, in altre parole, come una rinuncia al diritto di autodeterminazione degli altoatesini. In tal modo si è però commesso un "clamoroso errore di gestione", come osserva Haller, (p. 63). Non per nulla l'atteggiamento austriaco è in seguito radicalmente cambiato e, anzi, oggi in ambito di lingua tedesca si fa comunemente uso del termine Trattato (*Vertrag*) per questo documento, che di per sé è un allegato al Trattato di Pace con l'Italia. La scelta terminologica può essere spiegata col fatto che manifesta bene la forza dei vincoli assunti dall'Italia nei confronti dell'alto Adige e, dopo il 2001, fa suonare più chiaro il richiamo all'articolo 117, comma 1 della Costituzione italiana, dove si legge che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato nel rispetto (...) dei vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali". Insomma: la sovranità italiana sull'Alto Adige ha dei limiti posti dal diritto internazionale – cosa che tutti sanno ma che non guasta ripetere spesso. (In Italia viene di solito usata per il Degasperi-Gruber la più modesta definizione di Accordo).

La puntuale analisi che Haller fa del testo<sup>2</sup> è certamente opportuna ma lo stesso autore sottolinea che, superati i 70 anni di vigenza, un testo giuri-

---

<sup>2</sup> Si può notare *en passant* che proprio la corretta interpretazione generale dell'Accordo data dall'autore lo ha indotto poi in alcuni punti a conclusioni non del tutto corrette. Si pensi,

dico ha da offrire più di quel che dice: ha avuto degli effetti, si è rivelato più produttivo in talune parti e meno in altre, ha sollecitato sviluppi comprovati o smentiti dalla storia, tanto che oggi sarebbe inadeguato, se non scorretto, interpretare l'Accordo senza tenere conto della prassi dei due Stati chiamati a gestirlo. Questa prassi si è rivelata, secondo quanto Haller stabilisce in punto di dottrina, di volta in volta sobriamente “interpretativa” (*auslegend*), oppure creativamente “formativa” (*gestaltend*) e perfino sorprendentemente “aggiuntiva” (*ergänzend*), come dimostra l'inclusione della tutela del gruppo ladino nel sistema normativo generato da un Accordo che dei ladini non fa parola. L'Accordo è dunque in costante divenire sulla base di “convenzioni informali” (*formlose Übereinkünfte*), alle quali le parti concorrono con modalità diverse, anche solo implicite, ma sempre nella presunzione di una volontà bilaterale.

### *L'importanza della “prassi successiva”*

E qui si inserisce un secondo livello nella lettura di Haller. Perché modificazioni di questo tipo a un testo che rimane inalterato sono solo fino a un certo punto una libera opzione degli Stati interessati. Cessano di esserlo appena diventi ammissibile invocare il principio della “prassi successiva”, ovvero: se una parte dell'accordo si comporta per molto tempo e ripetutamente in modo tale da indurre l'altra a modellare il suo comportamento su di esso ricavandone determinati vantaggi, la prima parte non può portare poi in contestazione questi vantaggi. In concreto: l'Italia ha chiaramente fatto intendere in passato, specie in occasione di ufficiali scambi epistolari fra responsabili governativi, di ritenersi obbligata a non prendere alcuna iniziativa con riguardo all'Alto Adige senza prima darne notizia all'Austria e permetterle, eventualmente, di prendere posizione al riguardo. L'Austria è perciò autorizzata non solo a calcolare che l'Italia non prenderà in futuro le distanze da questo “obbligo” (non contemplato nel Degasperi-Gruber) in maniera unilaterale, ma potrebbe far valere che qualora ciò avvenisse

---

per citare un esempio, all’“anche” dell’articolo 2: “The frame [entro il quale avrebbero avuto valenza le norme autonomiste] (...) will be drafted in consultation also with local representatives”). Ad esso Haller sottintende una costruzione equivalente a “sia ... sia”, dalla quale risulterebbe: “consultando sia l’Austria sia locali rappresentanti” (p. 81). Era però ben chiaro alle due diplomazie che quell’“anche” si riferiva al Parlamento italiano, al quale incombeva il compito di determinare il quadro (territoriale), dopo avere sentito locali rappresentanti. Chi fa valere la leggera incongruenza linguistica derivante da quell’“anche” posposto, dimentica la frenesia delle trattative che ha influito anche sulla sensibilità, non in tutti eccelsa, per la lingua inglese dei negoziatori, come attestano concordemente i documenti diplomatici austriaci e italiani sull’andamento dei colloqui.

l'Italia si renderebbe colpevole di un'infrazione al Trattato. Molto opportunamente Haller fa largo spazio nel suo lavoro alla corrispondenza ufficiale italo-austriaca che per parte italiana porta via via la firma dei Primi ministri Andreotti, Dini, Renzi<sup>3</sup>. Alla luce di questa corrispondenza, che fa diritto, si impone un'interpretazione del Degasperi-Gruber tale da legittimare senz'altro l'idea che oggi l'Alto Adige sia "un condominio" italo-austriaco.

Curiosamente resta solo implicito nell'esposizione di Haller che il principio della "prassi successiva" (alla firma del trattato) vale anche nell'altra direzione. Un esempio: sulla base dei numerosi accordi fra lo Stato italiano e il gruppo linguistico tedesco coadiuvato dall'Austria (Pacchetto, Norma di attuazione 266/92, riforma costituzionale 2001), nei quali si tratta esplicitamente della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, la parte italiana potrebbe attendersi che l'esistenza della Regione sia considerata da tutti gli interessati compatibile con l'autonomia altoatesina. Haller ritiene invece che una "approvazione alla permanenza della Regione non si riviene da nessuna parte, poiché l'Alto Adige in occasione di ogni intesa ha sempre espresso la sua posizione su talune questioni particolari e mai si è pronunciato con una chiara deliberazione sul sì o sul no alla Regione presentata come tale", (p. 474). Ma proprio qui parrebbe ritrovarsi un effetto della "prassi successiva" che Haller così bene tratteggia: essa crea rapporti di diritto anche dove per motivi tattici non ha avuto luogo l'adozione di una "chiara deliberazione (...) presentata come tale"<sup>4</sup>. Sulla stessa linea Haller ritiene poi che agli accordi raggiunti dai rappresentanti del gruppo di lingua tedesca con lo Stato italiano, non possa in alcun modo attribuirsi il significato di una rinuncia alle aspirazioni del gruppo stesso legate al diritto di autodeterminazione.

Un terzo livello riguarda il carattere stesso della realtà politica che è l'autonomia. Molto prima che in Alto Adige si parlasse ufficialmente di autonomia "dinamica" era chiaro che la gestione di un ordinamento autonomista richiede quel particolare dosaggio fra flessibilità e intransigenza che caratterizza le relazioni bilaterali fra i soggetti del diritto internazionale.

---

<sup>3</sup> Mentre si discuteva sui quattro anni di residenza in Provincia di Bolzano come requisito per la partecipazione al voto per il Consiglio regionale (poi provinciale), Dini non si limitò a comunicare a Vienna le intenzioni del Governo italiano in merito ma propose al Governo austriaco di avviare consultazioni per trovare una soluzione "con il reciproco accordo (...) in ossequio al carattere internazionale del Pacchetto": p. 456.

<sup>4</sup> Né sembra superfluo ricordare che dal 2003 fino al momento in cui scriviamo altoatesini di lingua tedesca occupano per la metà di ogni legislatura il vertice politico della Regione, ovvero la Presidenza, e detengono stabilmente, senza alcuna interruzione, il cruciale vertice amministrativo di questo Ente, ovvero il Segretariato generale.

Quelle fra Roma e Bolzano non sono “consultazioni”, come indica il Degasperi-Gruber, ma negoziati; e se Roma non l’intende così, come in effetti per un periodo non l’intese, Bolzano parla tramite Vienna. Si parla fra pari: qui non vale l’impostazione gerarchica tipica che vige nel resto dell’ordinamento interno. Possono perciò prendersi in considerazione molte cose che in altri contesti possono anche trascurarsi e senza che necessariamente si avverta l’ambiguità come un male<sup>5</sup>. In altre parole: si è sempre attenti a conservare lo spazio per onorevoli compromessi.

Gli effetti benefici del carattere internazionale dell’autonomia si erano fatto sentire quando ancora Roma sosteneva il vacillante punto di vista secondo il quale l’Accordo riguardava l’*an* e non anche il *quomodo* dell’autonomia. Nella seconda metà degli anni Cinquanta, infatti, erano state avviate fra i due Paesi discrete interlocuzioni, cosa resa possibile solo dal fatto che per una parte queste valevano come trattative vere e proprie e per l’altra come semplici colloqui. Negli anni Sessanta venne poi portato ai voti e approvato nei due Parlamenti il “Pacchetto”, nonostante le opposte vedute sulla sua natura giuridica (atto di esclusiva buona volontà italiana o precisazione ed esplicitazione degli obblighi derivati all’Italia dal Degasperi-Gruber? La questione non era di lana caprina perché ne andava dell’ancoraggio internazionale del Pacchetto). Quando poi l’attuazione delle 137 misure previste in quel documento, che doveva avvenire entro due anni, si dimostrò più laboriosa del previsto, si concordò tacitamente che il termine venisse prolungato (alla fine per altri 18 anni complessivi!) senza dare adito a polemiche se non di facciata.

Come tutte le autonomie negli odierni stati nazionali anche l’autonomia altoatesina cammina sulla corda, ma al contrario di tutte le altre<sup>6</sup> sa di avere sotto una rete, cosa che notoriamente rende più spedita anche la scomoda camminata. Per lo spazio fatto al ruolo dell’Austria l’ordinamento autonomista, cresciuto in maniera rigogliosa sulla base di un testo stringato e quasi dimesso come il Degasperi-Gruber, si presenta oggi dotato di una valenza internazionale che si estende a ogni sua più minuscola parte.

Il quadro però non deve sembrare migliore di quello che è: come anche il lavoro di Haller dimostra, fra Austria e Italia si è stabilita sì una coopera-

---

<sup>5</sup> A rappresentanti altoatesini che già a Parigi lamentavano talune imprecise formulazioni nel testo dell’Accordo italo-austriaco il Ministro degli esteri Karl Gruber faceva presente che le imprecisioni aprivano “buone possibilità per le posteriori interpretazioni degli italiani ma anche per le nostre”. Citato in *Geheimerbericht der Südtiroler Delegation zur Pariser Konferenz 1946*, hrsg. von Felix Ermacora, Wien-München, Almathea, 1987, p. 106.

<sup>6</sup> Anche l’autonomia delle Isole Åland ha un risvolto di diritto internazionale risalente alla Società delle Nazioni, ma è assai più blando e, per dir così, statico rispetto a quello dell’Alto Adige.

zione, ma senza cordialità; alla fiducia si accompagna la vigilanza reciproca, alla quale non è estranea neppure la giustificata apprensione. Il “carattere ingiusto della frontiera al Brennero” per usare le parole di uno storico tedesco come Rudolf Lill, resta, a oltre cento anni dai fatti, ben presente alla coscienza delle due parti.

Va tenuto conto infine di un altro tipo di incidenza del diritto internazionale sul sistema autonomistico altoatesino. Non si intende alludere, come forse ci si aspetterebbe alla normativa a tutela delle minoranze linguistiche e nazionali adottata sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, come la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali o la Carta delle lingue regionali o minoritarie (in Italia al momento è in vigore soltanto la Convenzione). Tolto il suo valore dichiarativo, infatti, questa normativa sul piano concreto ha qui ben poco da offrire. L'Alto Adige è “senza dubbio alcuno su un livello di tutela minoritaria molto superiore” (p. 35) a quello prescritto o anche solo raccomandato da documenti internazionali multilaterali. Ci si riferisce invece alle regole del diritto internazionale generale alle quali sono sottoposti gli accordi bilaterali. La libertà negoziale degli Stati si esprime e si realizza entro una cornice giuridica, che la condiziona. Ha ottimi motivi Haller per rinviare a più riprese al diritto internazionale consuetudinario e, soprattutto, alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 quali griglie interpretative dei rapporti italo-austriaci con oggetto l'Alto Adige, che in passato hanno aiutato a vanificare tentativi italiani di negare o minimizzare la portata internazionale di questa o quella misura applicativa dell'Accordo Degasperi-Gruber e che, s'intende, mantengono questa funzione per ogni evenienza in futuro.

E per l'appunto guardando al futuro si pone la questione di come preservare da cedimenti e, anzi, di ampliare l'ambito di tutela della minoranza internazionalmente sancito nel 1992. Tutti gli strumenti giuridici che possono utilizzarsi a questo fine fanno capo al Parlamento italiano, con un ventaglio di possibilità che va dalle leggi ordinarie, passa per le norme di attuazione e arriva a più o meno estese modifiche statutarie. Formalmente sono, senza esclusione, fonti di diritto interno, le cui disposizioni raggiungono però la piena legittimità soltanto quando l'Austria in qualche modo ha fatto intendere di non avere obiezioni, ovvero quando è fuor di dubbio che siano stati rispettati tutti gli obblighi di diritto internazionale che regolano il caso di volta in volta in discussione.

Haller svolge a questo punto una raffinata, dotta e, per gli addetti ai lavori, utile disamina per chiarire quali materie possano essere regolate con quali strumenti allo scopo di evitare contraccolpi centralistici, magari solo preterintenzionali o, in positivo, per fare in modo che il sistema riceva ulteriori iniezioni di prerogative autonomiste. In linea di principio si può pre-

vedere che, tranne qualche occasionale intervento legislativo anche in futuro sarà opportuno fare ricorso soprattutto allo strumento delle norme di attuazione, le quali avranno, a seconda dei bisogni e delle materie, carattere “limitativo” (*abgrenzend*), per tracciare il più nettamente possibile la linea che divide i campi di competenza fra Stato e Provincia, o “esplicativo” (*konkretisierend*), per indicare quel che senza dubbio ricade nella competenza provinciale.

L'autore non nasconde che, per non procedere caso per caso, l'ideale sarebbe mettere mano a una riforma complessiva dello Statuto, anche per prendere finalmente a carico in maniera organica le modifiche costituzionali entrate in vigore ormai oltre vent'anni fa. Un tale passo non gli pare però consigliabile per motivi tattici, poiché nelle odierne condizioni politiche e sociali del Paese l'impresa potrebbe rivelarsi, dall'ottica autonomista, un boomerang. Qui, tuttavia, si può notare da un lato come sia improbabile che nel breve o medio periodo l'Italia possa mai conoscere momenti di prospera tranquillità e dall'altro lato che neppure nel 1971, quando si riscrisse in pratica lo Statuto, le condizioni del Paese erano propriamente di pace sociale.

### *L'autonomia è un mezzo*

Se Haller mostra in maniera inconfutabile quanto sia opportuno che l'autonomia non perda la sua dinamicità e se egli stesso è pronto ad avanzare pertinenti e a volte anche acute proposte di carattere giuridico per la gestione di problemi di data recente, la sua interpretazione, avvallata da una solida dottrina, conferma in ogni caso la piena validità dei principi che sono da sempre alla base dell'ordinamento altoatesino. Il suo libro tratta insomma dell'attenta manutenzione di un modello di successo, non della sua rifondazione.

L'autonomia altoatesina non è un bene, è un metodo; non è un fine, è un mezzo. Il fine è quell'unico fissato dall'Accordo di Parigi: la salvaguardia del carattere culturale e dello sviluppo economico del gruppo linguistico tedesco. Haller aiuta il lettore a comprendere questi concetti nella loro particolare aura sussumendoli nell'idea asburgica di *Besitzstand* (p. 487). Il *Besitzstand* è il posseduto in termini materiali e morali di un gruppo linguistico in prospettiva diacronica. Un eventuale capovolgimento di questa sequenza, se cioè l'autonomia diventasse un fine e si tramutasse in un'autonomia territoriale pensata per tutti i cittadini con residenza in Alto Adige, nell'ambito della quale le lingue, e non i gruppi linguistici, godrebbero di pari diritti, significherebbe sconfessare unilateralmente l'Accordo italo-

austriaco del 1946. L'autonomia altoatesina diventerebbe una questione interna allo Stato italiano.

Per questo gli italiani che vivono in Alto Adige non possono diventare co-titolari del modello altoatesino e di loro l'Austria non ha motivo di occuparsi: l'Austria garantisce gli interessi dei tedeschi e, per derivazione, dell'autonomia. Per questo il Consiglio o la Giunta provinciale di Bolzano, dove non siedono soltanto tedescofoni, non è mai stato e non può essere il luogo dove si verifica il consenso o meno dell'Alto Adige sulle scelte che toccano l'autonomia. A pronunciarsi è chiamata solo la minoranza linguistica, la quale deve pervenire alle sue deliberazioni in maniera indipendente e senza influenze esterne. È il fondamento di diritto internazionale del modello, il Trattato italo-austriaco del 1946, che richiede questo. Si può misurare da qui quanto sia estraneo il Trentino al contesto giuridico, culturale e sociale preso a riferimento dal Degasperi-Gruber.

Come agevolmente si vede, Haller fa valere in pieno la sua lettura di questo documento anche al prezzo di sottrarsi in certa misura alla retorica dell'indiscriminata inclusione, cioè della neutralizzazione, delle diversità locali e culturali che viene così fortemente sponsorizzata dagli organismi centrali dell'Unione Europea, per i quali, non a caso, è estremamente difficile familiarizzarsi con i principi autonomisti o anche solo con l'idea di regolamenti speciali per situazioni speciali.

A questo punto però si pone una questione di estrema delicatezza politica con importanti risvolti giuridici che, date certe circostanze, potrebbe minare dal di dentro la tenuta del sistema altoatesino. Il gruppo di lingua tedesca ha indubbiamente un diritto di co-decisione con riguardo alla concreta articolazione normativa del modello autonomista. Dal 1946 a oggi la *Südtiroler Volkspartei*, partito di raccolta del voto tedesco, è stata la voce unitaria, democraticamente legittimata e perciò assai autorevole del gruppo minoritario. Ma che succede se questo partito scende al di sotto di una certa soglia nel computo dei voti alle scadenze elettorali? O che succede se, come pare, il partito stesso perde l'ambizione e la volontà di presentarsi come il partito con il quale il gruppo linguistico tedesco in pratica si identifica? Quali procedure decisionali dovrebbe adottare quest'ultimo in una immaginaria epoca post-SVP per esprimere il suo punto di vista, così come chiede l'Accordo di Parigi? Anche avvalendosi di esempi richiamati dal diritto interno italiano e austriaco Haller sottopone al lettore una serie di interessanti opzioni che potrebbero risultare praticabili in Alto Adige, come ad esempio l'istituzione di un 'tavolo consultivo' al quale prenderebbero parte tutti i partiti altoatesini che si rivolgono programmaticamente all'elettorato di lingua tedesca. Per quanto possano risultare ingegnosi e democraticamente corretti i metodi di rilevamento della volontà del grup-

po linguistico, non c'è dubbio che nessuna alternativa è in grado di promettere l'eccezionale successo in termini autonomistici conseguito tramite l'esperienza del partito di raccolta.

In altro ordine di idee va menzionata la questione ladina. Essa non è trattata in maniera esplicita nel libro, che si occupa di altri temi, ma si delinea tuttavia sullo sfondo della descrizione del sistema fatta da Haller. Ci si può chiedere infatti: perché l'Austria ha richiesto l'inserimento dei ladini nel modello di tutela minoritaria basato sull'Accordo di Parigi? L'Accordo vale per la popolazione di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e non fa parola dei ladini. Come si giustifica dal punto di vista viennese l'interpretazione estensiva dell'Accordo (senza modifiche testuali dell'Accordo) tesa a ricomprenderli? E più in profondità: come deve intendersi l'interesse della Repubblica austriaca per la sopravvivenza di una minoranza di lingua neolatina? Una disponibilità di principio di Vienna alla difesa di qualsiasi minoranza linguistica sulla quale essa possa fare sentire il suo influsso non si riscontra di sicuro nella recente storia austriaca. Neppure nei rapporti con i suoi cittadini di lingua slovena lo Stato austriaco è stato sempre un esempio di generosità. Che i ladini dell'Alto Adige ritengano essi stessi positiva la funzione di tutela dell'Austria nei loro confronti è poi un argomento che dimentica che anche in comuni ladini non altoatesini ma facenti parte fino al 1918 della Contea del Tirolo si riscontra un atteggiamento analogo verso Vienna. Qui però l'appello all'Austria è rimasto del tutto inascoltato e anzi in ambienti austriaci viene accolto con evidente fastidio.

Ecco che a questa altezza viene in soccorso il rigore scientificamente fondato col quale Haller interpreta il modello altoatesino. L'Austria tutela gli interessi della minoranza di lingua tedesca che vive in Alto Adige e riconosce che è nell'interesse di quest'ultima che i ladini siano coinvolti nel sistema per essa concepito, e ciò con tanta maggiore sicurezza in quanto i ladini vi collaborano da una posizione necessariamente subordinata. Di ciò i ladini sono ben consapevoli ma essi sanno altrettanto bene che i vantaggi che ne traggono non sarebbero possibili in nessun'altra combinazione oggi realisticamente immaginabile. La tutela del gruppo ladino altoatesino dalla prospettiva austriaca è dunque perfettamente funzionale allo scopo dell'Accordo del 1946 ovvero alla tutela del gruppo linguistico tedesco. Sulla base delle sue azioni e delle sue omissioni negli ultimi cinquant'anni si può constatare che anche l'Italia ha aderito a questo punto di vista, conferendogli il peso giuridico che deriva da una costante 'prassi successiva'<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Nel corso delle trattative per il Pacchetto in occasione di un incontro a Innsbruck con Bruno Kreisky, all'epoca Ministro degli esteri austriaco, Friedl Volgger insistette a nome dell'SVP: "la prego, non dimentichi i ladini (...). I ladini non devono rimanere esclusi, se

Il libro di Haller ci pare caldamente raccomandabile perché per molti aspetti è una summa dell'autonomia su base linguistica più interessante e più studiata d'Europa.

---

no ci ritroviamo con l'Italia a Brunico". E a Kreisky che faceva presente come l'Austria non avesse un appiglio giuridico per parlare dei ladini il deputato SVP Karl Vaja giustamente osservava che "gli italiani non avranno difficoltà a considerare i ladini come una cosa sola con noi. Conoscendo la mentalità italiana, non ho molti dubbi in proposito". Südtirolbesprechung in Innsbruck, 8.1.1965. Protokoll, in *Akten zur Südtirol-Politik, 1959-1969*, 5: *Mehr 'Paket' weniger Verankerung? 1965/66*, bearb. von R. Steininger, Innsbruck-Wien-Bozen, Studienverlag, 2011, p. 47.