

GIORGIO POSTAL, *La Commissione dei 19 : un passo decisivo verso l'autonomia della convivenza*, in «Studi trentini. Storia» (ISSN: 2240-0338), 94/1 (2015), pp. 215-243.

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.



## La Commissione dei 19 Un passo decisivo verso l'autonomia della convivenza

GIORGIO POSTAL

La "Commissione di studio sui problemi dell'Alto Adige", istituita agli inizi di settembre del 1961 in una fase particolarmente drammatica - anche per gli effetti dirompenti degli attentati terroristici - costituì un passaggio decisivo per la soluzione della questione sudtirolese. Dopo oltre duecento riunioni e due anni e mezzo di lavoro il Pacchetto di misure proposto diventò il cardine delle intese interne tra lo Stato e la Minoranza sudtirolese e la base per la soluzione della controversia internazionale con l'Austria. Nel contempo consentì la ripresa del dialogo e della collaborazione tra trentini e sudtirolesi, dopo gli errori e le incomprensioni degli anni Cinquanta.

*The Commission for the study of the problems in South Tyrol, which was established at the beginning of September 1961 during a particularly dramatic period – also because of the disruptive effects of the terroristic attacks – represented a crucial step towards the solution of the South Tyrolean issue. After more than two hundred meetings and two years and a half work, the package of measures that was recommended became the pivot of the internal arrangements between the State and the South Tyrolean Minority, and the basis for the solution of the international dispute with Austria. At the same time it allowed a resumption of dialogue and collaboration between the peoples of Trentino and South Tyrol after the mistakes and the misunderstandings of the Fifties.*

**I**l 17 e l'8 maggio 2014, in occasione dei cinquant'anni dalla conclusione dei lavori della Commissione dei 19, si è svolto presso l'Istituto storico italo-germanico a Trento un importante convegno storico-scientifico dal titolo *Dialogo vince violenza: la questione del Trentino-Südtirol nel contesto internazionale*<sup>1</sup>. Infatti, proprio al 10 aprile 1964 risale il momento nel quale, dopo due anni e mezzo di impegnativo confronto e oltre duecento riunioni, quella Commissione consegnò al Ministro dell'interno dell'epoca, Paolo

---

<sup>1</sup> Si tratta del convegno organizzato dall'Istituto Storico Italo-Germanico della Fondazione Bruno Kessler e dalla Presidenza del Consiglio provinciale di Trento, con il coordinamento scientifico di Giovanni Bernardini (Isig) e di Günther Pallaver (Università di Innsbruck).

Emilio Taviani, e, per suo tramite, al Governo presieduto da Aldo Moro, il risultato di tale intenso lavoro: una *Relazione finale*, contenente un pacchetto di proposte ritenute utili per avviare a definitiva soluzione l'incombente questione altoatesina. Un passo decisivo sulla strada della convivenza pacifica e della coesistenza tra gruppi etnici tormentati, in quegli anni, dalle radicalizzazioni e dal terrorismo. Un passo altrettanto decisivo per le sorti della stessa autonomia trentina.

Nel corso degli anni non sono stati certamente pochi i convegni di studio e gli approfondimenti dedicati alla vicenda sudtirolese, al suo rilievo interno e alle sue implicazioni internazionali. Non sono mancate nemmeno le divergenze nell'interpretazione dei fatti – o delle intenzioni dei protagonisti – con scontri anche aspri. Esemplare, a questo proposito, quello tra Rolf Steininger e Pietro Pastorelli in occasione delle celebrazioni a cinquant'anni dall'accordo Degasperi-Gruber<sup>2</sup>. Nel tempo, tuttavia, le passioni si smorzano, i pregiudizi si attenuano e la ricerca storica, nell'utilizzo rigoroso dei documenti e nella valutazione attenta degli esiti, ha modo di perlustrare il terreno che le è proprio, portando a sensibili avvicinamenti e, non di rado, a significative convergenze interpretative.

È questa, a mio giudizio, la valutazione di sintesi che può essere data al convegno dell'Isig, dove il confronto a più voci tra storici e studiosi di varia estrazione – austriaci, sudtirolese e italiani – su una dimensione non sempre adeguatamente esplorata in passato, quella relativa al più vasto contesto internazionale e alle sue conseguenze sul piccolo mondo sudtirolese-trentino<sup>3</sup>, ha potuto registrare indubbiamente un clima del tutto nuovo.

Altrettanto nuova è stata, in quel Convegno, la riflessione storica centrata sulle vicende che hanno più direttamente coinvolto Trentino e Sudtirolo nel corso degli anni Sessanta, un decennio carico di conflitti e di tensioni, ereditati dagli anni precedenti, e tuttavia un decennio determinante.

All'inizio di quegli anni, infatti, la crisi della Regione era diventata ormai irreversibile, il terrorismo esasperava gli animi e seminava disorientamenti,

---

<sup>2</sup> Nel convegno organizzato dalla Presidenza della Regione Trentino Alto Adige a Castel Muretto, a Bolzano, l'11 e il 12 giugno 1993, Pastorelli reagì aspramente ad alcune affermazioni di Steininger, il quale aveva criticato con grande durezza la politica portata avanti dall'Italia in Sudtirolo, definendola "indegna di uno stato democratico" e aveva detto che "senza gli attentati non si sarebbe fatto nulla". In *A cinquant'anni dall'Accordo Degasperi-Gruber*, pp. 85-87.

<sup>3</sup> Significative a questo riguardo, nel convegno dell'Isig, le relazioni di Paolo Pombeni e Giovanni Bernardini sui grandi cambiamenti intervenuti nello scenario della guerra fredda tra l'immediato dopoguerra e gli anni Sessanta (il disgelo di Khrushev, la spinta dei movimenti indipendentisti, le questioni della nazionalità e la decolonizzazione, il ritorno del tema dell'autodeterminazione, l'evoluzione positiva della Comunità europea, la *Ostpolitik* tedesca), con il conseguente mutamento di collocazione dell'Austria "che poteva reinserirsi nel sistema politico internazionale con una propria sfera di relativa autonomia".

la collisione tra i gruppi etnici, tra trentini e sudtirolese, tra DC e SVP, aveva determinato il più alto punto di rottura. L’Austria aveva portato la questione sudtirolese all’ONU<sup>4</sup>.

Alla fine di quegli anni, con l’approvazione del Pacchetto e del connesso Calendario operativo – cui doveva fare seguito il secondo Statuto di autonomia – la questione sudtirolese avrebbe finalmente imboccato la strada per un definitivo superamento della controversia e più di una generazione sarebbe stata impegnata nella costruzione di quella “autonomia della convivenza”<sup>5</sup>, che, a ragione, molti ritengono un modello esemplare per la soluzione, in sede internazionale, di situazioni analoghe a quella del Sudtirolo. Con la piena attuazione del Pacchetto, peraltro, anche la rinata “questione trentina” avrebbe trovato soluzione adeguata.

Sotto questi profili gli anni Sessanta meritano dunque, da parte degli storici, quegli approfondimenti e quella attenzione che in certa misura sono mancati in passato. Si è scavato a lungo e a fondo sui processi di modernizzazione del Trentino nel corso di quel decennio e sul disegno riformatore – ispirato in particolare dalla lungimiranza di Bruno Kessler – che ne era stato alla base e i cui esiti, per il vero, arrivano fino ai giorni nostri: il Trentino di oggi, infatti, è figlio in larga parte delle scelte adottate allora.

Molto meno invece si è scavato intorno ai processi politici che, pure in mezzo a mille difficoltà e perfino alle bombe, sono riusciti a far prevalere le ragioni della razionalità sulle ragioni del conflitto etnico e al fragore della violenza hanno saputo opporre la politica, una buona politica. Merito di classi dirigenti – sudtirolese, trentine e nazionali – che, attraverso l’utilizzo di un rigoroso metodo del confronto tra tutte le parti in causa, hanno saputo individuare le possibili soluzioni. Non fu impresa semplice. Il negoziato nel

<sup>4</sup> Nel 1960 l’Austria decise di portare all’ONU il “problema della minoranza austriaca in Italia” con l’obiettivo dichiarato di costringere l’Italia a un nuovo accordo sostitutivo dell’Accordo Degasperi-Gruber, che garantisse al Sudtirolo l’autogoverno completo, e con il fine non dichiarato dell’autodecisione per il Sudtirolo e della revisione del confine al Brennero. In realtà all’ONU la discussione si concentrò sullo “status dell’elemento di lingua tedesca nella provincia di Bolzano”, così come regolato dall’Accordo di Parigi, rimuovendo in tal modo ogni possibile appiglio per qualsiasi rivendicazione territoriale. L’impressione data dall’Austria di voler rivedere i confini giocò a favore dell’Italia. La Risoluzione finale, approvata all’unanimità il 31 ottobre 1960 dall’Assemblea generale, confinò la controversia nei suoi aspetti giuridici, connessi con l’applicazione dell’Accordo Degasperi-Gruber, anche se legittimò l’Austria a occuparsi della questione sudtirolese, con la raccomandazione ai due Stati di riprendere i negoziati, astenendosi da ogni atto che potesse danneggiare i reciproci rapporti. Pastorelli, *La politica estera italiana*, pp. 91-92; Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 489-540; Rossi, *Tutela dei diritti umani*, pp. 165-170. Il testo integrale della Risoluzione in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, p. 278.

<sup>5</sup> L’“autonomia della convivenza” – come esito del lungo e tormentato percorso che ha portato alla conclusione della controversia internazionale e come obiettivo permanente delle classi dirigenti sudtirolese, trentine e altoatesine – è la tesi di fondo sostenuta e argomentata in Marcantoni, Postal, *Trentino e Sudtirolo*.

corso di quegli anni non fu affatto un idillio. E nemmeno una passeggiata. Occorreva da un lato tenere a bada le posizioni più radicali, sia nel mondo sudtirolese e austriaco che in quello italiano, e dall'altro lato costruire le condizioni di una praticabilità politico-istituzionale che solo un approccio fondato sul terreno della *Realpolitik* avrebbe potuto garantire. E questo sia sul versante della trattativa tra la Minoranza sudtirolese e lo Stato che sul versante del negoziato internazionale tra l'Austria e l'Italia. Un percorso irto di difficoltà, data la distanza delle posizioni di partenza. Tuttavia con esiti finali del tutto positivi, perseguiti con sforzo tenace, con pazienza e con larga disponibilità ad ascoltare le ragioni altrui.

Lungo questo percorso, nel decennio che ha rifondato l'autonomia, non c'è dubbio alcuno che il ruolo della Commissione dei 19 è stato fondamentale. È vero che il pacchetto di misure a favore delle popolazioni altoatesine proposto da quella Commissione non andò ad esaurire interamente l'insieme delle rivendicazioni avanzate dai commissari di lingua tedesca. Ed è altrettanto vero che il Pacchetto finale, quello approvato dal Parlamento nel dicembre 1969, sarebbe stato il risultato di un ulteriore ampio confronto tra Stato e Minoranza sudtirolese, tra Aldo Moro e Silvius Magnago. Resta il fatto però che le proposte dei 19 andarono a costituire nell'insieme larga parte delle intese finali. Infatti, proprio i 19 elaborarono ed approvarono non solo i principi fondanti il nuovo sistema di convivenza, ma entrarono in profondità su tutte le questioni capitali per il gruppo di lingua tedesca, dalla scuola all'uso della lingua, dalla proporzionale alla Commissione paritetica per le norme di attuazione alla RAI-TV. In primis, con la previsione di un fortiissimo rafforzamento dell'autonomia provinciale attraverso rilevanti modifiche statutarie.

Dunque, lo studio e l'approfondimento di quel periodo è essenziale per la comprensione dei processi storico-politici che hanno portato alla seconda autonomia e per una corretta valutazione del ruolo dei protagonisti. Gli studiosi hanno oggi a disposizione un vasto materiale, costituito non solo dai verbali della Commissione stessa, ma anche da tutta una serie di documentazioni strettamente correlate con i suoi lavori<sup>6</sup>.

### *Un contesto drammatico*

Come è noto, la Commissione dei 19 venne istituita per iniziativa del Ministro dell'Interno Mario Scelba il 1 settembre 1961. Bastano pochi cenni per richiamare la drammaticità di quel momento. Solo poco più di due me-

---

<sup>6</sup> Gran parte di questo materiale è depositato presso l'ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam. Sez. III.

si prima il terrorismo sudtirolese aveva messo a segno l'azione più sconvolgente sin lì perpetrata, la “notte dei fuochi”<sup>7</sup>, con il suo carico di tensione tra i gruppi etnici, senza dimenticare la forte reazione suscitata nell'opinione pubblica nazionale. Il BAS<sup>8</sup>, e il *Bergisel Bund*<sup>9</sup>, di comune accordo, avevano deciso che per richiamare l'attenzione, interna e internazionale, sulla irrisolta questione sudtirolese era assolutamente necessaria una grande deflagrazione. Poche settimane dopo, la “piccola notte dei fuochi” e alcune altre clamorose azioni terroristiche<sup>10</sup> avevano ulteriormente acceso il clima complesivo. L'obiettivo dichiarato degli attentatori era l'autodeterminazione e la riannessione del Sudtirolo all'Austria.

La reazione del Governo italiano era stata particolarmente decisa, arrivando sino ad una sorta di militarizzazione dell'Alto Adige, con l'introduzione del coprifuoco e dell'obbligo di visto di ingresso per i cittadini austriaci. Fu vietato, in particolare, l'avvicinamento a tutti gli obiettivi sensibili (tralicci, linee ferroviarie, ponti, postazioni militari e installazioni indu-

<sup>7</sup> Nella notte tra l'11 e il 12 giugno 1961 – la notte del Sacro Cuore – a seguito di numerosi attentati caddero 37 tralicci dell'alta tensione, mentre due linee ferroviarie e le condotte forzate di tre centrali idroelettriche furono seriamente danneggiate. Bolzano, in buona parte, rimase al buio e i danni provocati nella zona industriale furono ingentissimi. A Salorno ci fu una vittima, Giovanni Postal, dilaniato da una bomba posta ai piedi di un albero lungo la statale del Brennero. Bianco, *La guerra dei tralicci*, pp. 100 e ss; Peterlini, *Südtiroler Bombenjahr*, pp. 152 e ss; Marcantoni, Postal, *Südtirol*, pp. 47-49.

<sup>8</sup> Il BAS (*Befreiungsausschuss Südtirol* - Fronte di liberazione del Sudtirolo) venne fondato nel 1956 come organizzazione clandestina da un gruppo di sudtirolesi capeggiati da Sepp Kerschbaumer e Sepp Innerhofer, con lo scopo dichiarato della secessione del Sudtirolo dall'Italia e la sua riunificazione all'Austria. Divenne operativo a partire dal 1958 con numerosi attentati, soprattutto contro i simboli dell'oppressione fascista e i tralicci dell'alta tensione. Una fase battezzata in seguito come “La guerra dei tralicci”, culminata nella “notte dei fuochi”. Dopo la grande retata dell'estate 1961, molti appartenenti al BAS, ivi compreso lo stesso Kerschbaumer, furono arrestati. Dopo un periodo di crisi l'organizzazione, sotto la guida di Norbert Burger, diventò un movimento terroristico di estrema destra, di chiaro stampo neonazista e pan-germanista.

<sup>9</sup> Il *Bergisel-Bund, Schutzverband für Südtirol* (Lega del Bergisel per la difesa del Sudtirolo) fu fondato nel marzo 1954 come organizzazione politica irredentista da alcune personalità del mondo sudtirolese e tirolese, tra le quali spiccava la figura di Franz Gschnitzer – docente dell'Università di Innsbruck e futuro Sottosegretario agli Esteri austriaco – noto per le sue idee radicali. Lo scopo dichiarato era la riannessione del Sudtirolo all'Austria. Gschnitzer rimase a capo del Bergisel-Bund sino al 1962, anno nel quale, dopo il processo di Graz, l'esposizione dell'organizzazione sul fronte terroristico divenne evidente.

<sup>10</sup> Nella notte tra il 7 e l'8 luglio si verificò una nuova grande offensiva terroristica, con attentati alle linee ferroviarie del Sempione e del Brennero. Fortunatamente i convogli in transito furono fermati appena in tempo per evitare rovinosi deragliamenti. L'11 luglio, poi, una seconda ondata di attentati colpì le stazioni ferroviarie di Como, Novara e Verona. Pochi giorni dopo, sette tralicci dell'alta tensione furono fatti saltare in località difficilmente accessibili, dove la vigilanza era praticamente impossibile. Bianco, *La guerra dei tralicci*, pp. 105 e ss; Marcantoni, Postal, *Südtirol*, p. 52.

striali). L'azione di prevenzione messa in atto dalle forze dell'ordine e dai militari dell'esercito aveva certamente conseguito dei risultati positivi, dal momento che in Sudtirolo gli attentati diradarono, data la difficoltà per le organizzazioni terroristiche di metterli in atto. Ma purtroppo c'erano state anche altre conseguenze. Due contadini, a Sarentino e a Malles, erano rimasti uccisi per non aver risposto all'alt, nella vicinanza di postazioni vigilate. E comunque, nel complesso, quella sorta di militarizzazione di tutto il territorio sudtirolese ebbe non pochi effetti negativi sulla popolazione di lingua tedesca, vessata talvolta da metodi di indagine piuttosto grevi e non sempre ortodossi.

All'interno della *Südtiroler Volkspartei* (SVP) l'offensiva terroristica aveva avuto effetti dirompenti, dal momento che l'ala moderata del partito aveva accusato la dirigenza più intransigente di avere concorso, con la radicalizzazione delle rivendicazioni, alla esasperazione del clima politico. Proprio in quella radicalizzazione veniva individuato un impulso alle azioni terroristiche, dalle quali, per giunta, il Partito non aveva preso le dovute distanze, configurando con ciò la responsabilità di una sostanziale copertura. Di lì a poco, infatti, sarebbe nata *Aufbau*<sup>11</sup>, una corrente interna di indirizzo moderato, che di fatto metteva a rischio l'unità del partito e addirittura la sua stessa configurazione di *Sammelpartei*.

L'urto delle offensive terroristiche sugli ambienti politici regionali, e in particolare, sulla DC, era stato altrettanto penetrante. C'era grande preoccupazione, accompagnata peraltro dalla piena consapevolezza che la crisi ormai irreversibile dell'istituzione regionale e la manifesta inadeguatezza dello Statuto di autonomia richiedevano alla classe politica decisioni coraggiose, anche dal punto di vista delle revisioni costituzionali. La modifica dello Statuto non era più un tabù. Giova ricordare che l'avvento della Giunta regionale presieduta da Luigi Dalvit nella primavera di quell'anno aveva, in qualche misura, stemperato i rapporti tra la SVP e la DC, rapporti lungamente logorati dalla assoluta intransigenza del partito di lingua tedesca nei confronti di Tullio Odorizzi – il primo Presidente della Regione, duramente accusato di scarsa fede autonomistica – sfociata alla fine in un totale punto di rottura, dopo che, nel corso del 1959, Odorizzi aveva dato vita ad una Giunta sostenuta con il voto determinante della destra.

Altrettanto rovinoso era stato, durante quei mesi, l'impatto del terrorismo sui rapporti tra Italia e Austria. Dopo i fallimentari incontri di Milano e di Klagenfurt, organizzati in ottemperanza della Risoluzione dell'ONU, anche il

---

<sup>11</sup> Il manifesto di *Aufbau* venne pubblicato dal "Dolomiten" il 30 settembre 1961. Lo sottoscrissero parlamentari (Anton Ebner, Karl von Brautenberg e Roland Riz), oltre cinquanta sindaci, esponenti del *Bauernbund* e delle ACLI tedesche, numerosi dirigenti della SVP, imprenditori e uomini di cultura.

vertice di Zurigo<sup>12</sup> si era concluso con un nulla di fatto. Le posizioni dei due Paesi erano rimaste lontane: per l'Italia l'Accordo di Parigi era stato attuato; ciò che invece poteva essere oggetto di discussione poteva riguardare esclusivamente una sua migliore applicazione e l'eventuale allargamento dei poteri della Provincia di Bolzano. Per l'Austria solo una autonomia della Provincia di Bolzano separata dal quadro regionale con il Trentino avrebbe dato piena applicazione a quell'Accordo.

Durante tutta l'estate, poi, con un successivo scambio di note<sup>13</sup>, l'Italia aveva apertamente, duramente e ripetutamente accusato Vienna di ambiguità sul fronte del terrorismo, dal momento che gli attentati risultavano organizzati in Austria, con materiali di comprovata provenienza austriaca, e aveva insistito perché si rifuggisse da qualsivoglia forma di sostegno morale e materiale alle organizzazioni terroristiche. Vienna, a sua volta, aveva risposto che Roma non disponeva di prove a sostegno delle sue accuse e che, in ogni caso, “la propaganda a favore del diritto di autodecisione non poteva essere in contrasto con il diritto, essendo tale principio sancito dalla Carta dell'ONU”<sup>14</sup>. A metà luglio, comunque, l'Austria aveva deciso di ricorrere nuovamente all'ONU<sup>15</sup>. L'obiettivo abbastanza evidente era l'autodecisione o, come minimo, un nuovo accordo internazionale per il Sudtirolo, sfruttando il clamore suscitato dalle azioni terroristiche e il prevedibile imbarazzo dell'Italia, colpevole, per buona parte dell'opinione pubblica e della stampa austriaca, di aver costruito in Alto Adige una sorta di *lager* per i sudtirolese.

### *Una scelta lungimirante*

L'ipotesi di costituire, in ambito nazionale, una sede largamente rappresentativa, idonea a garantire un aperto confronto tra Stato e Minoranza sudtirolese, era stata avanzata da Alcide Berloffa<sup>16</sup> già nel corso della riunione convocata al Vi-

<sup>12</sup> A seguito della Risoluzione dell'ONU, le delegazioni dei due Paesi, guidate dai rispettivi Ministri degli Esteri, Segni e Kreisky, si erano incontrate prima a Milano, a fine gennaio 1961, e poi a Klagenfurt, a fine maggio, in un clima di grande tensione e di totale inconciliabilità delle posizioni. L'incontro di Zurigo, poi, organizzato per il 24-25 giugno, si era svolto sotto la pressione psicologica e politica della “notte dei fuochi” e si era chiuso con un nulla di fatto. Kreisky aveva preannunciato un secondo ricorso all'ONU. Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 542-562; Pastorelli, *La politica estera italiana*, pp. 93-94.

<sup>13</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 559-569; Rossi, *Tutela dei diritti umani*, p. 171.

<sup>14</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, p. 565.

<sup>15</sup> Pastorelli, *La politica estera italiana*, p. 94.

<sup>16</sup> Alcide Berloffa, deputato DC, fu una personalità chiave nella vicenda sudtirolese: uno dei padri del Pacchetto, prima in Commissione dei 19 e poi nella lunga e complessa trattativa, sia interna che internazionale, che portò, nel 1969, alla sua approvazione finale.

minale dal Ministro dell'Interno Scelba all'indomani della "notte dei fuochi"<sup>17</sup>, e fortemente auspicata qualche settimana dopo dall'on. Roland Riz nel suo intervento alla Camera dei deputati, in occasione del dibattito sulla questione altoatesina. Quando infine, il 24 luglio, Scelba, con l'assenso del Consiglio dei Ministri<sup>18</sup>, aveva formalmente avanzato l'ipotesi della istituzione di una Commissione di studio, la proposta era stata accettata dalla SVP senza ulteriori indugi.

La "Commissione di studio sui problemi dell'Alto Adige" venne dunque formalizzata con decreto del Ministro Scelba<sup>19</sup> il 1 settembre 1961<sup>20</sup>. Tra i suoi 19 componenti sette erano rappresentanti del gruppo di lingua tedesca, uno del gruppo ladino, cinque erano trentini, gli altri in rappresentanza delle forze politiche nazionali, ad esclusione del PCI e del MSI. Una certa polemica da parte della SVP fece seguito alla nomina della Commissione, dal momento che era stato assicurato che la sua composizione sarebbe stata paritetica fra i rappresentanti di lingua italiana e quelli di lingua tedesca. Anche a Trento il mancato inserimento del Presidente della Giunta provinciale Bruno Kessler suscitò qualche riserva<sup>21</sup>.

Era comunque la prima volta dal tempo dell'annessione del Sudtirolo all'Italia che Stato e Minoranza si potevano confrontare in una sede sufficientemente rappresentativa. Un fatto di assoluta rilevanza e novità. Le atte-

---

<sup>17</sup> Berloff, *Gli anni del pacchetto*, p. 49.

<sup>18</sup> Da quanto risulta dai diari di Fanfani, il 14 agosto Scelba si consultò – oltre che con lo stesso Fanfani, allora Presidente del Consiglio – anche con Aldo Moro, Segretario della DC. Secondo Fanfani, l'obiettivo di Scelba era di estromettere l'Austria dalla trattativa e fare sì che la SVP ribadisse ancora una volta e definitivamente l'intangibilità della frontiera del Brennero. Considerava che il momento fosse favorevole all'Italia, dato che gli attentati erano stati condannati dalla maggior parte dell'opinione pubblica sudtirolese e la SVP sembrava in difficoltà e a rischio di scissione per l'iniziativa della parte più moderata rappresentata dagli on. Riz e Ebner di costituire *Aufbau*. Si veda in merito la relazione di Federico Scarano *La politica italiana e il Pacchetto: verso il secondo statuto di autonomia per il Trentino e l'Alto Adige*, presentata al convegno citato alla nota 1.

<sup>19</sup> La Relazione allo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 279-281.

<sup>20</sup> In Commissione la popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige era rappresentata, oltre che dall'*Obmann* della SVP Silvius Magnago, dai deputati Anton Ebner, Roland Riz e Karl Mitterdorfer, dai senatori Luis Sand e Karl Tinzl, e dal presidente della Camera di commercio di Bolzano Walter von Walther. Alcide Berloff entrò in Commissione in rappresentanza degli italiani di Bolzano, mentre i ladini furono rappresentati dal cav. Francesco Brugger. Per la parte trentina entrarono in Commissione il Presidente della Giunta regionale Luigi Dalvit, l'on. Flaminio Piccoli (DC), il senatore Guido De Unterrichter (DC), l'on. Renato Ballardini (PSI) e il Presidente della Camera di commercio di Trento Leo Detassis. Presidente venne nominato l'on. Paolo Rossi, mentre altri componenti furono l'on. Roberto Lucifredi, il senatore Leopoldo Baracca, il prof. Vincenzo Palumbo e il prof. Giuseppe Tramarollo. Le funzioni di segretario vennero assunte dal vice prefetto Domenico Fabiani.

<sup>21</sup> Si veda lo scambio di corrispondenza tra il Segretario provinciale DC Giorgio Grigolli e il Ministro Scelba in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 258-259.

se quindi erano tante, anche se nessuno si nascondeva le difficoltà. Del resto il contesto generale era davvero incandescente.

Il 13 settembre 1961 la Commissione venne insediata con un discorso del ministro Scelba che merita una lettura attenta<sup>22</sup>. Vi si coglie per intero la preoccupazione del Governo nazionale per una situazione tanto rovente, oltre alla chiara percezione delle sue possibili implicazioni, a cominciare da quelle internazionali. Un discorso tanto duro con l’Austria, quanto aperto nei confronti della Minoranza sudtirolese, fortemente sollecitata “a riportare il dibattito sui problemi dell’Alto Adige nell’ambito della politica interna”.

Dopo aver affermato che “l’Alto Adige non è un condominio” e dopo aver sostenuto che “la modifica dei confini dello Stato rimane la meta ultima perseguita da coloro che danno un carattere ultimativo alla richiesta di autonomia integrale”, il Ministro continuò così:

“Io sono profondamente convinto che se tutti, in Alto Adige e fuori dell’Alto Adige, si persuaderanno-e una volta per sempre-che la frontiera del Brennero è intangibile; che, per conseguenza, la minoranza di lingua tedesca dell’Alto Adige è destinata a vivere stabilmente nei confini dell’Italia; e che la violenza non solo non potrà modificare questa realtà, ma che non potrà essere, in nessun caso, di giovamento alla minoranza stessa, allora le posizioni aprioristiche, gli irrigidimenti irragionevoli, la pretesa di avere tutto e subito, dovranno lasciare il posto alle discussioni serene, alle soluzioni ragionevoli”.

Era una evidente risposta polemica a Kreisky, il Ministro degli Esteri austriaco che, nel dibattito sulla questione dell’Alto Adige all’Assemblea generale dell’ONU del settembre 1960, aveva detto che il confine del Brennero era “una frontiera contestata”<sup>23</sup>. E un chiaro monito all’Austria quando più avanti affermò che “i gravi attentati, perpetrati sino nella Capitale, comprovano gravi responsabilità del Governo austriaco”.

Quanto poi alle questioni interne, significativo il riconoscimento delle manchevolezze presenti nell’ordinamento:

“Possiamo facilmente ammettere che lo Statuto non soddisfece tutte le istanze e le aspirazioni della minoranza altoatesina, poiché anche tale Statuto rappresentò un compromesso fra richieste contrastanti. Potremmo ammettere che talune istanze presentate da anni, nell’intento di migliorare le condizioni della minoranza etnica meritassero, anche indipendentemente dagli stessi accordi internazionali, una sorte migliore. È comprensibile l’aspirazione ad un ampliamento dei diritti già acquisiti”.

---

<sup>22</sup> ASILS, Fondo Mario Scelba, carte non inventariate. Il testo integrale del discorso in Marcan-toni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 283-291.

<sup>23</sup> Pastorelli, *La politica estera italiana*, p. 91.

Quanto, infine, ai compiti della Commissione, dopo aver premesso che “il vedere riuniti attorno allo stesso tavolo i rappresentanti politici qualificati di tutti i gruppi linguistici della Regione rappresenta un fatto politico assai importante” e dopo aver affermato che “la Commissione è pienamente libera, poiché non è vincolata da impegni di qualsiasi natura, inesistenti, né da tesi preconcette”, precisò che:

“Sarà compito della Commissione accertare la posizione di tutti gli interessati sull’attuazione dell’ordinamento amministrativo regionale, provinciale e comunale in vigore e le ragioni delle singole posizioni, nonché le prospettive di sviluppo armonico di tutti i gruppi linguistici nella salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali”.

### *Le tre fasi dei lavori*

Il 21 settembre la Commissione si riunì per la prima volta<sup>24</sup>. Il clima esterno – come ricordato – non era certo dei migliori, anche perché durante il mese di settembre il terrorismo aveva ripreso la sua azione, con attentati nelle stazioni ferroviarie di Trento, Rovereto, Verona, Rimini e Roma, fortunatamente senza vittime. Infatti l’organizzazione, nonostante la “grande retata”<sup>25</sup> le avesse inflitto un colpo durissimo, era riuscita a riorganizzarsi. Naturalmente, anche in queste occasioni l’impatto sull’opinione pubblica in provincia di Bolzano e nel Paese era stato enorme.

Sin dall’inizio i rappresentanti del gruppo di lingua tedesca posero, con un lungo documento interpretativo dell’Accordo Degasperi-Gruber<sup>26</sup>, una vera e propria pregiudiziale. Dopo aver motivato, con forza, la dimensione internazionale della questione altoatesina e, di conseguenza, la legittimazione di Vienna a occuparsene direttamente, vi si affermava che solo con l’istituzione della Regione del Sudtirolo sarebbe stata data piena attuazione all’Accordo di Parigi. La questione centrale era dunque costituita dal tema della Regione. È chiaro che dopo il *Los von Trient*, per la SVP la linea era rigorosamente segnata, la Regione Trentino-Alto Adige doveva essere abolita.

<sup>24</sup> ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, fasc.4°, busta 69.

<sup>25</sup> Alla metà di luglio 1961 i carabinieri erano riusciti a concludere una grande operazione di polizia, ricordata come la “grande retata”. Decine e decine di persone vennero arrestate, tra gli altri il Segretario generale della SVP, oltre a una decina di membri dell’Esecutivo del Partito. Dalle indagini emerse che gli attentatori erano stati addestrati in una scuola di sabotaggio allestita a Innsbruck. Furono inoltre scoperti quantitativi considerevoli di esplosivo, armi e munizioni di vario tipo, congegni a orologeria, chilometri di miccia.

<sup>26</sup> ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69. Il testo integrale del documento in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 291-297.

Dal dibattito che ne seguì, tuttavia, risultò assolutamente chiaro che nessuno, in ambito italiano, riteneva possibile la soppressione della Regione: la discussione avrebbe potuto riguardare solo l'entità del trasferimento dei poteri e delle competenze dalla Regione alla Provincia di Bolzano.

Onde evitare lo stallo, sin dalle prime battute si preferì accantonare la questione e avviare il confronto su tutta un'altra serie di problemi, quali la scuola, l'uso della lingua, la proporzionale, la salvaguardia del patrimonio culturale, l'utilizzo dei mezzi di comunicazione, la revisione completa delle opzioni, il diritto elettorale (oltre ad alcuni altri di minore portata), peraltro tutti problemi di grandissima rilevanza per il gruppo di lingua tedesca<sup>27</sup>.

In questa prima fase dei lavori, che si protrasse sino alla tarda primavera del 1962, il confronto ravvicinato tra le varie personalità diede luogo<sup>28</sup>, nonostante le gravi tensioni esterne, a risultati assolutamente positivi. Infatti le proposte avanzate in quel periodo sarebbero state poi, quasi integralmente, inserite nel “Pacchetto” approvato nel 1969.

Merita ricordare comunque che, nel frattempo, il 30 novembre 1961, dopo un aspro confronto tra Austria e Italia, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva approvato una seconda Risoluzione, con la quale venivano integralmente ripresi i contenuti della Risoluzione dell'ottobre 1960<sup>29</sup>. Ancora una volta i due Paesi venivano invitati a riprendere i colloqui bilaterali con l'obiettivo di risolvere definitivamente la vertenza, circoscritta peraltro all'applicazione dell'Accordo di Parigi. Veniva inoltre raccomandato per l'avvenire di “evitare qualsiasi atto che possa danneggiare” i rapporti tra i due Paesi: una chiara allusione agli attentati dinamitardi. Il terreno del contendere era rimasto dunque ancora quello giuridico. La legittimazione dell'Austria a occuparsi del Sudtirolo veniva confermata, ma l'obiettivo dell'autodecisione – o addirittura la revisione del confine al Brennero – veniva a cadere definitivamente. A favore delle tesi italiane un certo ruolo lo ebbero la questione del terrorismo e non da ultimo la comunicazione fatta dal

---

<sup>27</sup> Si vedano i Resoconti della Commissione dal n. 4 al n. 24 in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>28</sup> Significativa, a questo proposito, la lettura del Resoconto della seduta del 4 ottobre 1961, quindici solo due settimane dall'inizio dei lavori: “L'on. Ebner si dichiara lieto di poter constatare che, sebbene elaborate separatamente, la relazione che sta per leggere e quella dell'on. Piccoli concordano perfettamente su tutti i punti essenziali del tema trattato. A nome di tutti i colleghi di lingua tedesca dà atto della concezione illuminata di cui è pervasa la relazione dell'on. Piccoli, ed esprime la certezza che, operando con uguale spirito di comprensione e lungimiranza, la Commissione saprà individuare soluzioni eque e durature nel campo della scuola che, per importanza e delicatezza, non è seconda a nessuno”. ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam. sez. III, busta 69.

<sup>29</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 592-593; Pastorelli, *La politica estera italiana*, pp. 91-92; Rossi, *Tutela dei diritti umani*, pp. 172-174.

Ministro degli Esteri Antonio Segni circa la istituzione della Commissione dei 19, cioè di un tavolo di confronto diretto tra Stato e Minoranza.

Va sottolineato peraltro il fatto che proprio lo stesso giorno nel quale l'ONU approvava la seconda Risoluzione – il 30 novembre – in Commissione dei 19 venivano approvate, quasi all'unanimità, le proposte relative all'uso della lingua tedesca nella vita pubblica<sup>30</sup>. Nonostante tutto, il confronto democratico ravvicinato, a poco più di due mesi dall'insediamento, stava dando i primi frutti positivi.

Una seconda fase dei lavori prese avvio agli inizi di maggio 1962, allorquando la questione dell'ordinamento autonomistico venne ripresa con un lungo, articolato e, a volte, anche aspro confronto, che vide impegnati tutti gli interlocutori in Commissione<sup>31</sup>. Venne contestualmente compiuta una larga consultazione di partiti, sindacati, categorie economiche, sindaci e personalità di varia estrazione, sia a Bolzano che a Trento<sup>32</sup>. Le posizioni tuttavia rimasero inalterate. Ancora una volta per la SVP<sup>33</sup> l'unico modo di dare attuazione all'Accordo di Parigi era la piena autonomia per la sola Provincia di Bolzano. Per tutti gli altri, la soppressione della Regione era considerata improponibile. L'unità geografica, economica e istituzionale della Regione Trentino-Alto Adige doveva essere salvaguardata, in ragione della sua storia e delle strette connessioni che ancora caratterizzavano il rapporto tra le due aree linguistiche<sup>34</sup>.

A conclusione di quel lungo dibattito e delle audizioni, nonostante la durezza del confronto e qualche strascico polemico, i rappresentanti della SVP

---

<sup>30</sup> Si veda il Resoconto della Commissione n. 10, relativo alle sedute del 20 novembre e 1° dicembre, in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>31</sup> Si vedano i Resoconti della Commissione n. 24 (sedute del 24 e 25 maggio 1962), n. 25 (seduta del 30 maggio), n. 26 (sedute del 7 e 8 giugno), in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>32</sup> Si vedano i Resoconti n. 27 e n. 28, relativi alle sedute della Commissione del 17-18-19 giugno, in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>33</sup> A sostegno delle sue rivendicazioni, la SVP, nell'audizione del 16 giugno 1962 a Bolzano, presentò un lungo documento integralmente riportato in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 298-302.

<sup>34</sup> Particolarmente significativo in quel dibattito l'intervento di Alcide Berloff, il quale dopo aver affermato che “doveva essere pacifco per tutti ormai che a Parigi non si è celato che il Governo italiano intendeva proporre un potere autonomo per la Provincia di Bolzano, ma che questo sarebbe stato in qualche modo armonizzato con il potere autonomo di cui avrebbero beneficiato le popolazioni del Trentino”, così continuò: “l'autonomia prevista dall'Accordo di Parigi può anche costituire uno degli strumenti attraverso i quali conseguire la salvaguardia delle caratteristiche culturali e linguistiche e lo sviluppo economico degli abitanti di lingua tedesca dell'Alto Adige, ma lo scopo fondamentale ed insostituibile del potere autonomo è quello di costituire il presupposto per il soddisfacimento delle istanze, degli interessi e dei bisogni specifici di tutta la popolazione residente nel territorio dell'Ente autonomo, destinataria ultima di detto potere”. Resoconto n. 32 relativo alla seduta del 10 maggio 1962, in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

accettarono di entrare nel merito della revisione statutaria<sup>35</sup>, superando di fatto la pregiudiziale che sino a quel momento avevano mantenuto con assoluta fermezza. Naturalmente il loro obiettivo rimaneva lo svuotamento più ampio possibile dei poteri della Regione.

Nel frattempo le trattative tra Austria e Italia avevano potuto riscontrare un significativo miglioramento del clima, al punto che Vienna aveva deciso di rinunciare a presentare per la terza volta ricorso all'ONU, in attesa della conclusione dei lavori della Commissione<sup>36</sup>. Chi invece si preoccupò di mantenere arroventato il clima furono le organizzazioni terroristiche, con una sequenza di attentati che diede il via a quella che più tardi sarebbe stata ricordata come l'operazione “attacco ai treni”<sup>37</sup>. Appena due giorni dopo la ripresa autunnale dei lavori della Commissione, grande impressione fecero gli attentati con valigie esplosive alle stazioni di Trento e Verona. A Trento ne derivò tanta paura e tanto scompiglio, ma a Verona ci fu anche un morto<sup>38</sup>, oltre al ferimento di 19 persone. A Bolzano invece, oltre al consueto attacco ai tralicci, fu fortunosamente sventata una probabile strage a un istituto scolastico, dopo che varie manifestazioni studentesche avevano pacificamente reagito alla ripresa del terrorismo.

La condanna della SVP fu ferma e risoluta. Vale la pena ricordare che, in quei mesi, il suo atteggiamento era di fiduciosa attesa. Durante il congresso del partito, che si svolse ai primi di dicembre 1962, Magnago fece affermazioni molto importanti<sup>39</sup>. Disse che accanto alla trattativa bilaterale tra Italia e Austria, la Commissione dei 19 aveva costituito un autentico progresso. Gli sforzi del popolo sudtirolese dovevano essere finalizzati alla ricerca di una soluzione democratica e pacifica. Del resto i lavori della Commissione avevano già raggiunto risultati rilevanti. Si trattava ora di affrontare la questione centrale, quella dell'autonomia per la provincia di Bolzano, senza pretendere di smantellare integralmente il quadro regionale. Importante era che il Tirolo meridionale venisse dotato di una autentica autonomia.

### *La sottocommissione per l'ordinamento autonomistico*

Una terza fase dei lavori si avviò nei mesi immediatamente successivi, allorquando una speciale Sottocommissione per l'ordinamento autonomistico fu

<sup>35</sup> Resoconto della Commissione n. 29, relativo alla seduta del 18 ottobre 1961, in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69. Si veda anche Toscano, *Storia diplomatica*, p. 640.

<sup>36</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 600-615.

<sup>37</sup> Bianco, *La guerra dei tralicci*, p. 137; Marcantoni, Postal, *Südtirol*, pp. 64-65.

<sup>38</sup> Si tratta di Gaspare Ezzen, un anziano ferrovieri.

<sup>39</sup> Nolet, *La Provincia difficile*, pp. 35-37.

delegata a esaminare in profondità tutte le questioni legate alla revisione statutaria. Presieduta da Luigi Dalvit e costituita dai deputati Ballardini, Berloff, Mitterdorfer e Piccoli, dal senatore Tinzl, dal presidente Magnago e dai professori Palumbo e Tramarollo, nonostante l'incombenza delle elezioni politiche della primavera del 1963, affrontò con grande alacrità e accuratezza tutti i problemi relativi al nuovo sistema autonomistico, derivanti dal previsto trasferimento delle competenze e dei poteri dalla Regione alla Provincia di Bolzano<sup>40</sup>.

Su molte proposte l'intesa con i rappresentanti del gruppo di lingua tedesca venne raggiunta abbastanza facilmente; su altre invece il dibattito si fece molto acceso. Di particolare rilievo quello relativo alla richiesta di trasferimento alla provincia di Bolzano delle competenze in campo economico<sup>41</sup>. Secondo i commissari di lingua tedesca, la Provincia non poteva limitarsi ad avere voce in capitolo soltanto in materia di piani regolatori, tutela del paesaggio, urbanistica, edilizia popolare, artigianato e istruzione professionale; doveva invece poter intervenire in maniera diretta su tutti i settori economici, a cominciare dall'industria e dal commercio. Secondo Magnago la Provincia di Bolzano doveva rivendicare "il diritto di attuare una propria autonoma politica economica al fine di risolvere i problemi che richiedono soluzioni, tra cui quello, fondamentale, della correzione e del riassetto delle stratificazioni sociali determinatesi negli ultimi decenni". I commissari italiani, dal canto loro, obiettarono che in quei settori (a differenza che in altri settori economici, quali l'agricoltura e il turismo), non sussistevano tra i territori delle due province differenze tali da giustificare un trasferimento di poteri. La rivendicazione a maggioranza venne quindi respinta, anche se occorre ricordare che sarebbe stata accolta all'interno del Pacchetto approvato nel 1969.

Altrettanto accese furono le discussioni relative all'assistenza sanitaria e ospedaliera e alla beneficenza<sup>42</sup>, che il *plenum* della Commissione più avanti avrebbe attribuito alla competenza legislativa primaria della Provincia. Una particolare attenzione venne prestata alle garanzie giurisdizionali per i singoli cittadini e alla tutela dei gruppi linguistici<sup>43</sup>. Venne, inoltre, proposta un'articolazione in due sezioni – quella di Trento quella di Bolzano – del Tribunale di Giustizia amministrativa e la sua composizione paritetica.

<sup>40</sup> Tutti i processi verbali delle 17 riunioni della Sottocommissione per l'ordinamento autonomistico – dal n.1 (seduta del 2 febbraio 1963) al n.17 (sedute del 6 e 7 giugno 1963) – in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>41</sup> Alle questioni dell'industria vennero dedicate le riunioni del 7 marzo (processo verbale n. 7) e del 15-16 marzo (processo verbale n. 8); alle questioni del commercio la seduta del 23 marzo (processo verbale n. 9); e a quelle del credito le sedute del 29 e 30 marzo (processo verbale n. 10).

<sup>42</sup> Processo verbale della Sottocommissione n. 6 (seduta pomeridiana del 2 marzo 1963).

<sup>43</sup> Processo verbale della Sottocommissione n. 14 (seduta del 4 maggio 1963) e n. 15 (sedute del 24 e 25 maggio 1963).

Di eccezionale importanza fu poi la proposta elaborata dalla Sottocommissione circa l'istituzione di una Commissione paritetica per le norme di attuazione, fondata appunto sul criterio della pariteticità tra Stato e istituzioni autonome<sup>44</sup>. Fu una proposta di assoluto valore strategico, in seguito approvata all'unanimità dal plenum della Commissione, ripresa nel "Pacchetto" del 1969 e infine prevista e regolamentata dall'articolo 107 del nuovo Statuto. Quella che ben a ragione è stata definita la "Costituente permanente dell'Autonomia" ha trovato dunque il suo primitivo impulso proprio nei lavori della Sottocommissione.

Alla fine tutte le proposte di revisione statutaria elaborate dalla Sottocommissione vennero condensate in un prospetto analitico molto circostanziato<sup>45</sup> dove su tutte le questioni la posizione dei singoli o dei gruppi fu evidenziata con grande chiarezza. Si chiudeva così un approfondimento estremamente complesso e impegnativo, carico già di per sé di difficoltà per la ricerca di un'intesa su temi tanto delicati e spesso controversi, puntualmente accompagnato peraltro dalle tensioni esterne e dalle ricorrenti ondate terroristiche<sup>46</sup>.

Nei mesi di giugno e luglio 1963, finalmente, il progetto complessivo di revisione statutaria relativo al nuovo ordinamento autonomistico elaborato dalla Sottocommissione venne integralmente recepito e approvato dal plenum della Commissione<sup>47</sup>, salvo pochissime modifiche. Magnago confermò che era stato accolto il 90% delle richieste della SVP<sup>48</sup>.

### *L'attacco del terrorismo*

Dal settembre 1961, quando la Commissione era stata costituita, erano passati quasi due anni. Il confronto era stato molto serrato. C'erano stati anche dei tempi morti, a volte le discussioni erano state volutamente rallenta-

---

<sup>44</sup> Processo verbale della Sottocommissione n. 15 (seduta del 25 maggio 1963).

<sup>45</sup> Il prospetto delle competenze da attribuire alle Province autonome di Trento e di Bolzano secondo la proposta elaborata dalla Sottocommissione in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez III. Integralmente riportato in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 323-371.

<sup>46</sup> Dopo alcuni attentati a tralicci in provincia di Bolzano, concomitanti di solito con importanti sedute della Sottocommissione, grandissima impressione fecero nell'opinione pubblica nazionale quelli realizzati a Milano, Como e Cesano Maderno il 28 aprile 1963, lo stesso giorno delle elezioni politiche. Non ci furono vittime ma le modalità con le quali erano stati organizzati – a Milano era stata architettata una vera e propria trappola – stavano a testimoniare che gli obiettivi dei terroristi erano cambiati: ora si trattava di uccidere. Bianco, *La guerra dei tralicci*, pp. 147-148.

<sup>47</sup> Resoconti n. 33 (seduta del 19 giugno 1963) e n. 34 (seduta del 23 luglio), in ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez. III, busta 69.

<sup>48</sup> Peterlini, *Südtiroler Bombenjäbre*, p. 378.

te per favorire un'adeguata sedimentazione delle situazioni e dei giudizi. C'erano stati gli strascichi delle trattative internazionali, quasi mai portatrici di un clima positivo e di risultati concludenti. Senza dimenticare l'impatto devastante del terrorismo sui rapporti tra i gruppi linguistici in Sudtirolo e il disagio generato dalle contromisure adottate dal Governo italiano. Tuttavia il punto di arrivo cui erano pervenuti i lavori della Commissione era considerato da tutti una piattaforma utile per costruire le condizioni della pacificazione e per avviare su un binario positivo la questione sudtirolese. Nonostante la diversità delle posizioni tutti avevano cooperato nello sforzo di creare un'atmosfera di comprensione e di intesa. Del resto lo stesso Magnago, in più occasioni – congressi, dichiarazioni alla stampa – lo aveva sottolineato.

È vero che su alcune rivendicazioni respinte dalla maggioranza della Commissione la SVP aveva dichiarato la propria completa insoddisfazione, ma è altrettanto vero che su un'amplissima serie di questioni – quelle, considerate capitali, relative alla piena salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali dei sudtirolese e quelle relative al rafforzamento della autonomia provinciale – era stata raggiunta un'intesa molto ampia. Ora si trattava di trascrivere in maniera completa e ordinata tutto il complesso delle proposte.

A livello internazionale, nell'ambito dei rapporti tra Italia e Austria, l'interesse e l'attenzione sui lavori della Commissione negli ultimi tempi si erano fatti sempre più vigili. Per l'Italia l'intesa con i sudtirolese avrebbe potuto costituire un decisivo irrobustimento di quello che da sempre era stato il suo punto di vista: la questione altoatesina, dopo l'Accordo di Parigi, era una questione interna e le ragioni del contendere potevano riguardare solo la sua applicazione. Dunque un accordo conclusivo con la SVP sarebbe stato destinato a costituire l'architrave della pacificazione tra i gruppi etnici conviventi in regione e la sua attuazione sul piano interno una premessa insostituibile per la chiusura della controversia internazionale.

Per l'Austria, invece, l'obiettivo primario era l'internazionalizzazione dei risultati della Commissione. Kreisky, in particolare, soprattutto dopo la seconda Risoluzione dell'ONU, temeva una progressiva marginalizzazione del ruolo di tutela austriaca sui sudtirolese. Del resto la sua reazione alla costituzione della Commissione era stata, sin dall'inizio, di totale disappunto, tanto che aveva avanzato pesanti riserve sulle modalità atte a garantire la connessione tra i lavori della Commissione e gli impegni derivanti per i due Paesi dalle Risoluzioni dell'ONU<sup>49</sup>. Tuttavia, in quella fase, accettò di attendere la conclusione dei lavori della Commissione.

Il clima positivo di quei mesi venne tuttavia fortemente deteriorato da un'ondata terroristica di straordinaria violenza. Il 28 luglio 1963, proprio in

---

<sup>49</sup> Berloff, *Gli anni del Pacchetto*, p. 56.

concomitanza con una seduta decisiva della Commissione (nella quale doveva essere approvata la proposta finale sul nuovo ordinamento autonomistico) e con la ripresa dei contatti bilaterali italo-austriaci, l'operazione “attacco ai treni” prese di mira tre importanti linee ferroviarie internazionali: quella del Sempione, quella di Chiasso e quella del Tarvisio<sup>50</sup>. A Como, in particolare, venne sfiorata la tragedia. Ancora una volta, l'impatto sull'opinione pubblica fu enorme. Da quel giorno per tutti i mesi successivi gli attentati si susseguirono con cadenza quasi settimanale<sup>51</sup>.

A fine agosto, il clima venne ulteriormente esasperato dalla sentenza assolutoria emessa dal Tribunale di Trento contro dieci carabinieri, imputati di sevizie in carcere a carico di sudtirolese arrestati in precedenza per atti di terrorismo, cui fece seguito, in ambito sudtirolese e austriaco, una durissima polemica giornalistica<sup>52</sup> e addirittura una Nota ufficiale di deplorazione da parte del Governo di Vienna<sup>53</sup>. A Innsbruck, si verificò una violenta manifestazione contro il consolato italiano e quando, a fine settembre, la questione sudtirolese tornò in discussione all'ONU e Kreisky affermò che il Governo austriaco era in possesso di prove che dimostravano le torture inflitte ai prigionieri sudtirolese da parte della polizia italiana<sup>54</sup>, i rapporti tra Italia e Austria gelarono all'istante. Nel frattempo le ondate di attentati terroristici continuavano a susseguirsi, con decine di tralicci saltati in aria e sparatorie contro uomini delle forze dell'ordine<sup>55</sup>.

Ogni azione terroristica veniva a costituire un vero e proprio macigno sulla strada della comprensione tra Roma e Vienna. Un macigno che, di volta in volta, era arduo togliere di mezzo. Le accuse all'Austria di negligenza nella prevenzione e nella repressione erano ricorrenti. Del resto si trattava di

<sup>50</sup> Bianco, *La guerra dei tralicci*, pp. 150-151; Nolet, *La Provincia Difficile*, p. 55; Marcantoni, *Postal, Südtirol*, p. 68.

<sup>51</sup> Nella notte del 4 agosto tre tralicci vennero abbattuti a Caminata di Tures, mentre a Campo Tures otto carabinieri scamparono all'esplosione che ne distrusse la caserma. La notte successiva, a Bolzano, l'esplosione in un edificio in costruzione causò il ferimento di cinque operai; un altro ordigno danneggiò una gru in un cantiere; un terzo ordigno rase al suolo la casetta del controllo daziario alla periferia della città. La sera del 9 agosto, raffiche di mitra vennero sparate contro la caserma della Guardia di finanza di Lutago, in Valle Aurina. Il 22 agosto toccò alla caserma dei carabinieri di Villandro, dove ci fu in conflitto a fuoco. Il 25 agosto infine, a Lasa, venne rinvenuta una bomba nello scantinato di una casa abitata da famiglie italiane. Bianco, *La guerra dei tralicci*, p. 154; Nolet, *La provincia difficile*, p. 56.

<sup>52</sup> Peterlini, *Südtiroler Bombenjahr*, pp. 224 e ss.

<sup>53</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, p. 622.

<sup>54</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, p. 628.

<sup>55</sup> A Falzes un carabiniere venne ferito gravemente da un colpo di fucile sparato alle spalle, mentre a Merano un agente della polizia stradale venne ferito a colpi di fucile mitragliatore. Bianco, *La guerra dei tralicci*, p. 154.

accuse comprovate non soltanto dalle risultanze degli interrogatori in Italia, ma anche da quanto emerso dal processo di Graz (dicembre 1961)<sup>56</sup>, dove la responsabilità del BAS e del *Bergisel Bund* erano emerse con tutta evidenza.

### *Il Pacchetto contenuto nella Relazione finale*

Il 10 aprile 1964 – come ricordato all'inizio – la Commissione consegnò al Ministro dell'Interno Taviani il risultato del suo lavoro: una corposa Relazione<sup>57</sup> contenente tutte le proposte considerate utili e necessarie per avviare a definitiva soluzione la questione sudtirolese. Un comitato ristretto, composto da Ballardini, Berloff, Dalvit, Magnago e Mitterdorfer, aveva predisposto una bozza, che il *plenum* della Commissione, nel corso delle ultime sedute, aveva poi analiticamente esaminato e quindi definitivamente approvato. Un lavoro estremamente accurato, anzi si potrebbe dire puntiglioso, data la decisa volontà dei rappresentanti del gruppo di lingua tedesca di entrare nel merito di tutte le questioni, anche di quelle di minore portata, e di non tralasciare nulla di ciò che poteva essere di utilità alla salvaguardia dell'identità sudtirolese e allo sviluppo economico e sociale di quella popolazione. Doveva inoltre emergere con assoluta evidenza il loro consenso o il loro dissenso su ciascuna delle proposte formulate. Nella stesura finale venne dato dunque il dovuto risalto a quelle approvate all'unanimità o a maggioranza, mentre tutta una serie di osservazioni e di note vennero apposte sulle questioni per le quali, dal loro punto di vista, non erano state trovate adeguate soluzioni.

Il pacchetto di proposte venne suddiviso in tre capitoli: “Misure a favore delle minoranze linguistiche”; “Ordinamento autonomistico regionale”; “Tutela dei diritti linguistici e garanzie costituzionali”. Un complesso di materie estremamente articolato, che andava a toccare tutti gli aspetti della convivenza tra i vari gruppi linguistici. Una convivenza che si sarebbe dovuta fondare su principi irrinunciabili per la salvaguardia piena dell'identità del gruppo di lingua tedesca, mediata peraltro dalla ricerca di un equilibrio a salvaguardia del gruppo di lingua italiana. Cardine delle intese, in primo luogo, era la revisione costituzionale dello Statuto, con la previsione di un larghissimo trasferimento di poteri e di competenze dalla Regione alla Provincia di Bolzano, oltre naturalmente a tutta un'altra serie di misure volte a tutelare il gruppo di lingua tedesca, tra le quali di grandissimo rilievo quelle relative alla proporzionale etnica, all'uso paritario della lingua e a un con-

<sup>56</sup> Peterlini, *Südtiroler Bombenjahre*, p. 378; Marcantoni, Postal, *Südtirol*, pp. 61-62.

<sup>57</sup> ASILS, *Fondo Giorgio Postal*, 2° versam., sez III. Il testo integrale della Relazione finale in Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 373-419.

gruo riconoscimento dell'autonomia scolastica. A sua volta la parità di diritti tra i cittadini appartenenti a vari gruppi linguistici e la parità di diritti tra i gruppi linguistici stessi avrebbe dovuto trovare tutela attraverso la previsione di norme speciali, tra le quali di particolare rilievo quelle relative alle votazioni delle leggi provinciali per gruppi linguistici, con possibilità di impugnativa davanti alla Corte costituzionale o quelle riguardanti la possibilità di impugnativa davanti alla giustizia amministrativa attribuita ad ogni singolo consigliere regionale.

“La Commissione tiene a sottolineare come le conclusioni cui essa è pervenuta sono state adottate dopo discussioni franche, in uno spirito di lealtà e di rispetto per le opposte opinioni, in modo da evitare rigide contrapposizioni e da addivenire a soluzioni mediate e conciliative, costituenti il punto di incontro di posizioni diverse”.

Con questa forte sottolineatura sul carattere chiaramente compromisorio delle misure proposte, l'introduzione all'intero documento, dopo aver richiamato gli obiettivi – così come erano stati posti dal Ministro Scelba all'atto dell'insediamento – definiva in questo modo i principi basilari, essenziali per il ristabilimento della fiducia e della pace degli animi in Alto Adige:

“Una condizione di uguaglianza sostanziale di ogni gruppo linguistico rispetto agli altri e di ciascun cittadino, singolarmente considerato, a qualunque gruppo esso appartenga; la piena ed effettiva partecipazione di tutti i gruppi al potere autonomo locale; la previsione di strumenti e mezzi per lo sviluppo economico, culturale e sociale dei gruppi linguistici, in uno spirito di comprensione reciproca collaborazione (...”).

Alla Relazione vennero indicate otto dichiarazioni di voto<sup>58</sup>. Si tratta di documenti assai significativi, non sempre convergenti, tuttavia del tutto rivelatori del clima complessivo nel quale si erano svolti i lavori e del grado di condivisione delle proposte finali.

Di grande interesse la dichiarazione firmata dai rappresentanti del gruppo di lingua tedesca, là dove veniva formulato un giudizio complessivamente positivo sull'andamento dei lavori e sulle conclusioni:

“Va detto e riconosciuto che i lavori della Commissione si sono svolti in un buon clima di reciproca collaborazione, il che ha permesso di raggiungere la formulazione di proposte concordate su diversi problemi. Con ciò si sono date indicazioni per un buon progresso rispetto alla situazione attuale e ver-

---

<sup>58</sup> Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 420-431.

so una vera attuazione dell'Accordo di Parigi, il cui scopo è quello della tutela del carattere etnico e dello sviluppo culturale economico della popolazione di lingua tedesca e ladina della Provincia di Bolzano”.

Naturalmente veniva nel contempo evidenziata la riserva sulle misure approvate a maggioranza, senza il consenso dei sudtirolese. La dichiarazione di voto si concludeva poi con questa netta affermazione:

“Le proposte che la Commissione ha all'uopo elaborato rappresentano qualche cosa di nuovo e potranno, se attuate, concorrere efficacemente a stabilire uno stato di sicurezza per tutti, che è premessa per una buona collaborazione”.

Magnago confermò che il “pacchetto” comprendeva il 90% delle richieste sudtirolese e, in seguito, in molte occasioni successive, nei congressi della SVP e in Consiglio provinciale, ebbe sempre a dichiarare che le conclusioni dei 19 costituivano positivamente il nerbo delle intese, anche se ulteriori “chiarimenti” e rivendicazioni dovevano essere accolte.

Da quel momento le trattative si sarebbero svolte su due binari paralleli. Da un lato la trattativa interna tra lo Stato e la Minoranza sudtirolese, decisiva per garantire il consenso di quelle popolazioni al complesso delle misure di tutela che si sarebbero dovute adottare. Dall'altro lato, la trattativa tra Austria e Italia, con l'obiettivo di definire l'ancoraggio internazionale, a tutela degli accordi sottoscritti sul piano interno tra Stato e Minoranza, nonché le forme e le modalità di chiusura della controversia.

Merita ricordare che ai primi di dicembre del 1964 nacque il primo governo di centro-sinistra organico presieduto da Aldo Moro. Il quale, già nel discorso programmatico alla Camera dei deputati, fece uno specifico richiamo al lavoro della Commissione dei 19:

“Il Governo promuoverà, nel pieno rispetto dei diritti dell'Italia, la giusta e pacifica convivenza delle popolazioni di lingua italiana, tedesca e la ladina, tra l'altro utilizzando tempestivamente le conclusioni della Commissione dei 19, per assicurare tranquillità e fiducia nella regione”<sup>59</sup>.

C'era evidentemente la convinzione che le intese atte a risolvere definitivamente la questione altoatesina fossero abbastanza vicine. In realtà sarebbero passati ancora alcuni anni. Resta comunque da sottolineare il fatto che sempre, in seguito, in tutte le successive occasioni nelle quali la questione altoatesina fu oggetto di dibattiti parlamentari, Aldo Moro avrebbe fatto esplicito riferimento alle proposte della Commissione dei 19. Di particolare rilievo le dichiarazioni in occasione del dibattito sulla fiducia al secondo governo Moro (1

---

<sup>59</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, p. 637.

agosto 1964)<sup>60</sup>, nel dibattito sulla politica estera italiana, in una fase particolarmente acuta e cruenta del terrorismo (ottobre 1965)<sup>61</sup>, nel lungo e preoccupato dibattito seguito all'attentato di Malga Sasso (12 settembre 1966)<sup>62</sup>, e non da ultimo nel dibattito del 25-27 luglio 1967, dopo la strage di Cima Vallona<sup>63</sup>.

La strada aperta dalla Commissione dei 19, con le sue conclusioni fondate su un rigoroso e puntiglioso metodo del confronto tra Stato e Minoranza, era dunque destinata a diventare la base imprescindibile – anzi l'architrave – su cui costruire, sia pur faticosamente, le condizioni della pacificazione interna e la soluzione della vertenza internazionale.

### *La controversia internazionale*

Come già ricordato, sin dall'inizio l'Austria aveva manifestato non poche perplessità sulla istituzione della Commissione dei 19: temeva infatti che il confronto diretto tra Stato e Minoranza avrebbe potuto marginalizzare il ruolo della trattativa internazionale e avrebbe inevitabilmente rafforzato la linea che l'Italia sempre aveva mantenuto ferma. E cioè che la questione sudtirolese era una questione interna, legata esclusivamente all'attuazione dell'Accordo di Parigi.

L'Austria invece, dopo che nel 1955 aveva riacquistato la propria sovranità, aveva sempre puntato sulla piena internazionalizzazione della questione. Anzi, bisogna dire che, perlomeno sino alla seconda Risoluzione dell'ONU, quella del novembre 1961, l'obiettivo dominante della sua politica estera, ancorché non dichiarato, era stata la revisione del confine al Brennero e comunque la autodecisione per i sudtirolesi. Dopo che quella Risoluzione aveva posto una pietra tombale su tali ipotesi, l'obiettivo permanente di Vienna, in particolare del Ministro degli Esteri Kreisky, sarebbe stato sem-

<sup>60</sup> L'intervento di Aldo Moro, Presidente del Consiglio, in *Senato della Repubblica italiana*, Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”, Resoconti di Assemblee, IV legislatura, Resoconti stenografici, 165a seduta pubblica, resoconto stenografico sabato 1 agosto 1964 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/425299.pdf>). Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 661-663; Marcantonio, Postal, *Il Pacchetto*, p. 198.

<sup>61</sup> Marcantonio, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 211-212.

<sup>62</sup> L'intervento di Aldo Moro, Presidente del Consiglio, in *Camera dei Deputati della Repubblica italiana*, Biblioteca della Camera dei deputati, IV legislatura, Resoconti stenografici dell'Assemblea (discussioni), seduta di lunedì 12 settembre 1966, pp. 25471-25490 ([http://legislatura.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0505/sed0505.pdf](http://legislatura.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0505/sed0505.pdf)). Marcantonio, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 221-222.

<sup>63</sup> L'intervento di Aldo Moro, Presidente del Consiglio, in *Camera dei Deputati della Repubblica italiana*, Biblioteca della Camera dei deputati, IV legislatura, Resoconti stenografici dell'Assemblea (discussioni), seduta di giovedì 27 luglio 1967, pp. 37293-37346 ([http://legislatura.camera.it/\\_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0731/sed0731.pdf](http://legislatura.camera.it/_dati/leg04/lavori/stenografici/sed0731/sed0731.pdf)). Il testo integrale in Marcantonio, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 432-461.

pre quello di mantenere aperta, sul piano internazionale, la controversia con l’Italia, per arrivare come minimo al superamento dell’Accordo di Parigi e ad un nuovo Accordo internazionale<sup>64</sup>.

Quando poi la Commissione giunse alla conclusione dei suoi lavori, Kreisky formalizzò la richiesta di internazionalizzare le proposte finali, attraverso un negoziato bilaterale su tutte le questioni rimaste aperte<sup>65</sup> e la mantenne ferma sino a quando rimase Ministro degli esteri austriaco.

La svolta avvenne soltanto nell’estate del 1965, allorquando il nuovo cancelliere austriaco, il popolare Joseph Klaus, nel corso di un colloquio riservato con Aldo Moro<sup>66</sup> riconobbe la piena utilità del confronto diretto tra Stato e Minoranza – dal momento che solo quest’ultima poteva disporre di una adeguata conoscenza dell’ordinamento italiano, necessaria per risolvere questioni dove la dimensione giuridica era dominante – e accettò, di conseguenza, di incardinare l’intera procedura per la conclusione della controversia su una trattativa tra Roma e Vienna delimitata esclusivamente alla questione dell’“ancoraggio internazionale” degli accordi finali tra lo Stato italiano e la Minoranza sudtirolese.

Dunque, per la soluzione della controversia quella fu una svolta decisiva, anche se nei due anni immediatamente successivi i rapporti tra i due Paesi furono funestati dalla fase più cruenta e sanguinaria del terrorismo, che nel frattempo era diventato di chiara marca neonazista e pangermanista. Questo evidentemente non agevolò il percorso verso le intese, anche perché le accuse all’Austria di scarsa collaborazione nella lotta al terrorismo e di inconsistente incisività nell’azione di prevenzione e di repressione erano ricorrenti.

Sin dalla comparsa dei primi attentati, messi in atto, dopo la metà degli anni Cinquanta, da un terrorismo spontaneo e autoctono – un terrorismo che via via, a partire dagli inizi degli anni Sessanta, si sarebbe attivamente organizzato – le accuse all’Austria da parte dell’Italia si erano fatte sempre più circostanziate. Lungo la strada, poi, le infuocate campagne di stampa che descrivevano il Sudtirolo come un *lager* e le ambiguità del governo di Vienna non potevano non apparire come un sostegno incondizionato alle posizioni sudtirolese più radicali e intransigenti, con la ovvia conseguenza di coltivare

<sup>64</sup> Rientrano chiaramente in questa strategia le numerose prese di posizione di Kreisky sull’andamento dei lavori della Commissione nonché i contenuti e il tono dei suoi interventi all’Assemblea generale delle Nazioni Unite di fine settembre 1962 (Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 611-613) e di fine settembre 1963 (Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 627-631). Si veda anche Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, p. 143 e p. 184.

<sup>65</sup> Toscano, *Storia diplomatica*, pp. 646-647. Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, p. 179.

<sup>66</sup> Si tratta del colloquio riservato organizzato a Cavalese dall’on. Berloff il 26 agosto 1965, lo stesso giorno dell’attentato di Sesto Pusteria, dove due carabinieri vennero uccisi, a sangue freddo, dai “quattro bravi ragazzi della Valle Aurina”. Berloff, *Gli anni del Pacchetto*, pp. 69-71; Nolet, *La provincia difficile*, p. 112.

le condizioni psicologiche e politiche favorevoli alla nascita e all'espandersi della violenza. Le coperture e i supporti materiali alle organizzazioni terroristiche avevano trovato fonti di prova indiscutibili. E tuttavia l'azione di contrasto del governo di Vienna continuò ad apparire del tutto inadeguata.

Anche dopo la conclusione dei lavori della Commissione dei 19, la questione del terrorismo continuò a pesare in maniera rovinosa sui rapporti tra i due Paesi. Si sapeva chi erano e dove stavano, in Austria, i capi delle organizzazioni terroristiche – che nel frattempo avevano definitivamente imboccato una strada marcatamente neonazista – e tuttavia, a giudizio del Governo italiano, l'intervento delle autorità austriache continuava a dimostrarsi del tutto inconcludente. Ad aggravare i sospetti contribuì poi, nel gennaio 1965, la pubblicazione del testamento di Amplatz<sup>67</sup>, un documento certamente autentico, che chiamava in causa non solo i responsabili della polizia nordtirolese – che avevano dato ai terroristi ampie assicurazioni di copertura – ma anche lo stesso Ministro degli Esteri Kreisky.

Ma ben più gravi si sarebbero dimostrati in seguito gli esiti di due processi, il primo svoltosi a Graz nel corso del 1966 e il secondo a Linz a fine maggio 1967, dove due distinte giurie popolari avevano mandati assolti Norbert Burger – il capo riconosciuto del BAS – e alcuni altri, nonostante fossero rei confessi. Poco meno di un mese più tardi a Cima Vallona sarebbe stata consumata la “madre di tutte le stragi”<sup>68</sup>.

Solo dopo quella strage e dopo la durissima presa di posizione del Governo italiano (Moro Presidente del Consiglio, Fanfani Ministro degli esteri) – che pose il voto all'ingresso dell'Austria nella Comunità Europea sino a quando non fosse stata acclarata la effettiva volontà austriaca di debellare il terrorismo<sup>69</sup> – Vienna prese tutte le misure necessarie. Da quel momento<sup>70</sup> le azioni terroristiche diradarono, sino a fermarsi del tutto.

<sup>67</sup> Luis Amplatz, uno dei capi del BAS, il mattino del 7 settembre 1964 venne rinvenuto cadavere in un fienile della val Passiria. Ad ucciderlo era stato Christian Kerbler, un austriaco ingaggiato verosimilmente dai Servizi segreti italiani, condannato in contumacia per quel delitto a ventidue anni di reclusione dalla Corte di Assise di Perugia nel 1971. Si veda il testo integrale del testamento, depositato a Vienna il 14 agosto 1964, nella *Relazione preliminare su episodi relativi all'attività di corpi militari, di polizia o di sicurezza dello Stato in connessione con le vicende del terrorismo in Alto Adige/Südtirol*, presentata dal sen. Marco Boato alla “Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi”.

<sup>68</sup> In un attentato, proditorialmente architettato per uccidere, a Cima Vallona il 25 giugno 1967 morirono quattro militari. Peterlini, *Südtiroler Bombenjahre*, pp. 308 e ss; Nolet, *La Provincia difficile*, pp. 150-151; Marcantoni, Postal, *Südtirol*, pp. 96-99.

<sup>69</sup> Marcantoni, Postal, *Il Pacchetto*, pp. 451 e ss.

<sup>70</sup> L'ultimo tragico attentato avvenne alla stazione di Trento il 30 settembre 1967, dove Filippo Foti e Edoardo Martini, due agenti della polizia ferroviaria, trovarono la morte dopo essere stati investiti dallo scoppio di una valigia esplosiva, nel tentativo di allontanarla dall'Alpen Express, dove era stata rinvenuta.

## *Una questione centrale nell'identità austriaca*

Ci si potrebbe porre, a questo punto, una domanda: perché tanta ostinazione delle classi dirigenti austriache di quel tempo – un tempo dominato dalle logiche della guerra fredda – nel tentativo, nemmeno tanto dissimulato, perlomeno sino alla seconda Risoluzione dell'ONU del 1961, di porre la questione sudtirolese come questione di revisione del confine al Brennero? E perché, anche dopo quella Risoluzione, tanta indulgenza, per usare un eufemismo, nei confronti del terrorismo? E ancora: perché in Austria tanta partecipazione emotiva dell'opinione pubblica e perché tanta carica incendiaria nelle campagne di stampa?

A queste domande una risposta del tutto convincente e in larga parte del tutto nuova è stata data, nel corso del già citato convegno dell'Isig, dalla relazione svolta da Peter Thaler, un autorevole studioso austriaco, sul tema *La questione sudtirolese nella costruzione dell'identità nazionale austriaca*. Per Thaler c'è una profonda frattura tra il primo dopoguerra, quando la fondazione di una specifica identità austriaca, dopo la caduta dell'Impero austro-ungarico, era stata sterilizzata dalle forti spinte all'*Anschluss*, e il secondo dopoguerra, quando invece la rifondazione di una peculiare identità austriaca ha giocato un ruolo egemone nell'azione dei partiti (del Partito popolare in particolare) e dei governi, con un impatto e una penetrazione fortissima a tutti i livelli, dalla scuola alla stampa, fin negli angoli più remoti della più vasta opinione pubblica. L'eredità del grande impero asburgico non aveva trovato nel primo dopoguerra l'orgoglio di una spinta identitaria differenziata rispetto alla più vasta area tedesca. Ma nel secondo dopoguerra, invece, una presa di coscienza sempre più larga e condivisa aveva collocato la questione dell'identità nel punto più alto dell'immaginario collettivo. Per il vero una presa di coscienza identitaria che, nel mentre marginalizzava altre comunità germanofone appartenenti all'ex Impero asburgico, quali ad esempio i Sudeti o i tedeschi della Moravia meridionale, collocava invece il Tirolo storico, e quindi anche il Sudtirolo, al centro della costruenda nuova identità austriaca. Dunque la questione sudtirolese stava nel cuore dell'identità austriaca. È questa, in sintesi, la chiave di interpretazione data da Thaler alla costante volontà dei governi e dell'opinione pubblica austriaca di porre la questione sudtirolese in termini di riannessione. Con una ulteriore sottolineatura: la forza legante della identità era destinata a costituire, e ancora oggi costituisce, un fatto trasversale a tutti, partiti, mondi vitali, intellettuali, stampa e, in ultima analisi, a tutto il popolo.

Si tratta di una chiave di interpretazione che riesce a dare conto di molti atteggiamenti e di tante azioni che hanno connotato il corso della vicenda sudtirolese, altrimenti in qualche misura incomprensibili nel contesto internazionale di quegli anni.

## *Commissione di studio o sede negoziale?*

C'è un'altra domanda alla quale sarebbe utile dare una risposta sufficientemente argomentata: la Commissione dei 19 è stata – come previsto nel decreto istitutivo – esclusivamente una commissione di studio oppure è stata una sede negoziale tra le varie parti in causa? La domanda non è peregrina, e questo perché è mia profonda convinzione che il duro confronto che ha portato alla formulazione del "Pacchetto" da parte di quella Commissione, se da un lato ha costituito la sede della ricomposizione tra Stato e Minoranza (tra i gruppi linguistici conviventi in provincia di Bolzano e non da ultimo tra trentini e sudtirolese), dall'altro lato ha costituito realmente il momento fondante la seconda autonomia, quella sulla quale ancora oggi si incardina la convivenza in provincia di Bolzano e in regione.

Certo, la Commissione era nata come commissione di studio. Tuttavia sarebbe del tutto riduttivo considerarla solo come tale. Non c'è dubbio alcuno sul fatto che, se pure è vero che dal punto di vista formale tale configurazione è rimasta ferma sino alla fine dei suoi lavori, è altrettanto vero che, nella sostanza, essa divenne una vera e propria sede negoziale. Il confronto che nei due anni e mezzo di lavoro ha visto impegnate le massime personalità politiche a livello regionale non costituì di certo solo uno studio. Costituì invece un vero e proprio negoziato, i cui esiti vennero integralmente recepiti nel Pacchetto finale, approvato nel 1969 dal Parlamento.

Occorre ricordare che i sudtirolese avevano messo in campo una rappresentanza al più alto livello, da Magnago a Riz, da Ebner a Mitterdorfer, da Tinz a Sand a von Walther (oltre a Brugger in rappresentanza del gruppo ladino). Gli italiani di Bolzano erano rappresentati da Alcide Berloff, la personalità chiave nel dialogo costruttivo con il gruppo di lingua tedesca e tuttavia molto attenta alla salvaguardia del gruppo di lingua italiana, collaboratore e amico di Aldo Moro. I trentini, dal canto loro, schieravano le personalità più autorevoli, da Flaminio Piccoli – vicesegretario nazionale della DC, destinato più avanti, nel momento decisivo della definizione finale del Pacchetto, a ricoprire il ruolo di Segretario nazionale – a Luigi Dalvit, il presidente della Regione che dopo l'era Odorizzi era riuscito a stemperare i rapporti con la SVP; da Guido de Unterrichter – la personalità nel cui ufficio, all'indomani dell'8 settembre 1943, era stato costituito il CLN trentino – a Renato Ballardini, deputato socialista della sinistra PSI, destinato a svolgere un ruolo decisivo nel rapporto con il PCI e futuro relatore alla Camera dei deputati sul disegno di legge costituzionale recante il nuovo Statuto di autonomia.

Tutti insieme, sudtirolese, ladino, Berloff e trentini costituivano la maggioranza della Commissione: solo loro conoscevano in profondità la storia singolare di questa regione di confine, con tutte le sue contraddizioni, anche quelle più recenti e in ogni caso spettava soprattutto a loro farsi carico di un

confronto destinato a costruire durature condizioni – giuridiche, economiche e sociali – di convivenza.

Naturalmente i punti di partenza, non di rado, erano assai distanti. Tuttavia il confronto diretto, ravvicinato, democratico e rispettoso delle posizioni, come visto, già fin dalle prime battute aveva portato a risultati straordinariamente positivi. Un metodo, quello del confronto, destinato, lungo la strada, a diventare l'autentico principio ispiratore e conduttore di tutti gli incontri e di tutte le trattative, e nel contempo l'unico strumento atto a conseguire il coinvolgimento, la partecipazione e infine la adesione convinta delle popolazioni cui le misure erano destinate. Un confronto fondato in primo luogo sulla disponibilità a rielaborare le ragioni del contendere e, in secondo luogo, sulla volontà di rinegoziare le posizioni alla ricerca di un nuovo equilibrio. Un confronto, infine, fondato sulla *Realpolitik*, quella *Realpolitik* che, così come a suo tempo aveva portato Magnago a lanciare il *Los von Trient*, ma non il *Los von Rom*, in seguito lo avrebbe portato a superare la pregiudiziale sulla soppressione della Regione. Non solo. Lungo la strada le posizioni più radicali della SVP erano andate gradualmente attenuandosi, sino ad accettare infine, dopo una lunga maturazione in Commissione, la concezione che Berloffia più di ogni altro aveva strenuamente sostenuto: e cioè che destinatarie del potere autonomo in Sudtirolo sono tutte le popolazioni ivi residenti, e non solo quelle appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Una vera e propria mutazione culturale, prima ancora che politica.

Per converso è stata ancora la *realpolitik* a portare i trentini e più in generale i commissari ‘italiani’ ad accettare, quasi all’unanimità, quello che, perlomeno in linea di principio, avrebbero dovuto in certa misura evitare: e cioè la costruzione in Sudtirolo di una convivenza fondata più sulla separatezza che sulla integrazione tra i gruppi etnici. Sin dall’inizio, ancora sotto lo spettro della *Todesmarsch*, era stata questa la filosofia complessiva che aveva ispirato la SVP, e Magnago in particolare, nella conduzione delle trattative, con un atteggiamento di assoluta intransigenza, mantenuto fermo fino alla fine. Era questo l’unico mezzo per salvaguardare le caratteristiche etniche e culturali dei sudtirolese, la loro *Tirolertum* e più in generale la loro *Deutschtum*. Non potevano essere accettati compromessi. O così o niente. Quella, dunque, appariva come una posizione del tutto insuperabile.

Resta da fare una considerazione finale. Dopo le incomprensioni e gli errori degli anni Cinquanta, i trentini, proprio in Commissione dei 19, ebbero modo di maturare un cambiamento radicale nell’approccio alle questioni dell’autonomia. Da una concezione esclusivamente ‘regionecentrica’ del sistema autonomistico si passò a una visione più articolata. Venne superata la responsabilità totalizzante che comportava la gestione della Regione, così come prevista dal primo Statuto, mentre invece la costruzione di una specifica autonomia trentina venne ad assumere ruolo e peso, nel pieno recupero di una cultura e di una prassi autonomistiche fondate sulle antiche tradizioni di autogoverno. Una ma-

turazione che, nella ricomposizione tra trentini e sudtirolese, proprio in quella sede riuscì a garantire l'incontro tra le due culture autonomistiche, quella dei sudesttirolese in ragione della salvaguardia etnica e quella dei trentini in ragione dell'autogoverno. Dunque è stata la cultura autonomistica presente in regione la prima condizione identitaria e costituente della nuova autonomia, con la conseguenza che il "Pacchetto" non è il frutto esclusivo delle pure rivendicazioni etniche, ma è il prodotto di un lavoro comune e di una visione che combinava – e non contrapponeva – le ragioni del buon governo a quelle della giusta tutela.

Anche la sopravvivenza della Regione, sia pure svuotata di competenze, rispondeva a questa filosofia complessiva. Il sistema tripolare, previsto dal Pacchetto e attuato dal secondo Statuto, è certamente un sistema anomalo, frutto delle delicate mediazioni connesse con quella contingenza storica. La ricerca di un equilibrio tra i gruppi linguistici, nel contesto più vasto dell'ordinamento giuridico italiano, portò allora alla istituzionalizzazione di uno spazio permanente di confronto, pur con tutti i limiti imposti dal sistema. Uno spazio che, se dal punto di vista funzionale e strutturale certamente deve essere profondamente rivisto, mantiene intatto, oggi forse più di ieri, il suo valore politico e istituzionale.

*Riferimenti archivistici e bibliografia essenziale*

(composta anche da volumi e articoli non citati nelle note, ma utili per la comprensione del contesto)

ASILS = Roma, Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo

*A cinquant'anni dall'Accordo Degasperi-Gruber: da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo. Atti del Convegno di studio, Castel Mareccio, Bolzano 11-12 giugno 1993*, Trento, Regione, 1994.

Piero Agostini, *Settant'anni di questione altoatesina: cronologia essenziale dal 26 aprile 1915 ad oggi*, Bolzano, Praxis 3, 1978.

Piero Agostini, Alessandra Zendron, *Quarant'anni tra Roma e Vienna*, Torino, ERI, 1987.

Alcide Berloff, *Gli anni del Pacchetto*, a cura di Giuseppe Ferrandi, Bolzano, Rae-tia, 2004.

Gianni Bianco, *La guerra dei tralicci*, Rovereto, Manfrini, 1963.

Marco Boato, *Relazione preliminare su episodi relativi all'attività di corpi militari, di polizia o di sicurezza dello Stato in connessione con le vicende del terrorismo in Alto Adige/Südtirol*, Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, Roma, Camera dei Deputati, 1996.

Alfredo Canavero, *Storia del Trentino contemporaneo: dall'annessione all'autonomia, gli anni della Regione (1948-1962)*, Trento, Verifiche, 1978.

Vincenzo Calì, *Movimenti e partiti politici in Trentino*, in *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 447-498.

Alfredo Canavero, Roberta Caccialupi, *La riconquista dell'identità (1948 1972)*, in *Storia del Trentino*, 6: *L'età contemporanea. Il Novecento*, a cura di Andrea Leonardi, Paolo Pombeni, Bologna, Il Mulino, 2005.

Mario Castelli, *Il problema altoatesino dal 1946 al 1961*, in "Aggiornamenti sociali", 12 (1961), n. 3, pp. 141-156.

Gianni Faustini, *Bruno Kessler*, Trento, Fondazione museo storico del Trentino, 2012.

Gianni Faustini, *La Chiesa cattolica come istituzione: la lunga questione dell'assetto dei confini delle due diocesi*, in *La regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 627-636.

Gianni Faustini, *Trentino e Tirolo dal 1000 al 1900: breviario storico dell'autonomia*, Trento, Publilux, 1985.

Claus Gatterer, *Italiani maledetti, maledetti austriaci: l'inimicizia ereditaria*, Bolzano, Praxis, 1986.

Claus Gatterer, *In lotta contro Roma: cittadini, minoranze e autonomie in Italia*, Bolzano, Praxis, 1994.

Fabio Giacomon, Renzo Tommasi, *Dall'ASAR al Los von Trient: la Regione si chiama Odorizzi, gli anni della egemonia democristiana*, Trento, TEMI, 2002.

Giorgio Grigolli, *Viaggio nell'autonomia: tra i simboli e gli uomini del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Trento, Publilux, 1997.

- Mauro Marcantoni, Milena Di Camillo, *Renato Ballardini*, Trento, Fondazione Museo storico del Trentino, 2011.
- Mauro Marcantoni, Danilo Fenner, *Giorgio Postal*, Trento, Fondazione Museo storico del Trentino, 2010.
- Mauro Marcantoni, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti, *Trent'anni di autonomia*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto: dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, Fondazione Museo storico del Trentino, 2012.
- Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Südtirol: storia di guerra rimossa (1956-1967)*, Roma, Donzelli, 2014.
- Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Trentino e Sudtirolo: l'autonomia della convenienza*, Trento, tsm-Trentino School of Management, 2013.
- Mauro Marcantoni, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti, *Quarant'anni di autonomia*, Milano, Angeli, 2011.
- Claudio Nolet, *La Provincia difficile: cronache politiche altoatesine (1961-1980)*, Bolzano, Centro di cultura dell'Alto Adige, 1981.
- Günther Pallaver, *La democrazia consociativa in Sudtirolo*, in *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 499-526.
- Günther Pallaver, *I partiti politici in Alto Adige dal 1945 al 2005*, in *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 559-598.
- Günther Pallaver, *La Südtiroler Volkspartei*, in *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 559-626.
- Pietro Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Hans Karl Peterlini, *Südtiroler Bombenjahre: Von Blut und Traenen zum Happy End?*, Bolzano, Raetia, 2005.
- Paolo Piccoli, Armando Vadagnini, *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo Statuto speciale del 1948*, Trento, Regione, 1988.
- La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1: *Politica e istituzioni*, a cura di Giuseppe Ferrandi, Günther Pallaver, Trento, Museo storico in Trento, 2007.
- Miriam Rossi, *Tutela dei diritti umani e realpolitik: l'Italia alle Nazioni Unite (1955-1976)*, Milano, CEDAM, 2011.
- Pierangelo Schiera, *Una Regione di confine per l'Europa*, in *A cinquant'anni dall'Accordo Degasperi-Gruber*, pp. 259-285.
- Rolf Steininger, *La questione sudtirolese*, in *La regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, 1, pp. 159-202.
- Rolf Steininger, *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993. Uno sguardo d'insieme*, in *A cinquant'anni dall'Accordo Degasperi-Gruber*, pp. 41-81.
- Mario Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, Laterza, 1967.
- Armando Vadagnini, *Quarant'anni e otto secoli: profilo storico dell'autonomia nel Trentino*, Trento, Provincia, 1993.
- Friedl Volgger, *Sud Tirolo al bivio: ricordi di una vita vissuta*, Bolzano, Praxis 3, 1985.

