

Fondazione Bruno Kessler

Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Quaderni, 94

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Dialogo vince violenza

La questione del Trentino-Alto Adige/Südtirol
nel contesto internazionale

a cura di

Giovanni Bernardini
Günther Pallaver

Società editrice il Mulino

Bologna

FBK - Istituto Storico Italo-Germanico

Redazione e impaginazione:
Editoria FBK

Traduzioni di Paola Lopane

DIALOGO

vince violenza : la questione del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale / a cura di Giovanni Bernardini, Günther Pallaver. - Bologna : Il mulino, 2015. - 315 p. ; 22 cm. - (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Quaderni; 94)

Nell'occh.: Fondazione Bruno Kessler

ISBN 978-88-15-25821-2

1. Trentino - Nazionalità 2. Alto-Adige - Nazionalità 3. Trentino-Alto Adige - Autonomia I. Bernardini, Giovanni II. Pallaver, Günther

945.38509 (DDC 22.ed)

Scheda bibliografica: FBK - Biblioteca

Il presente volume è pubblicato con i contributi della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

ISBN 978-88-15-25821-2

Copyright © 2015 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Sommario

Dal conflitto alla cooperazione, di Giovanni BERNARDINI e Günther PALLAVER	p. 7
La difficile integrazione. Trentino e Alto Adige nel passaggio dall'Austria all'Italia, di Andrea DI MICHELE	11
La questione sudtirolese e le opzioni tra fascismo e nazionalsocialismo, di Eva PFANZELTER	35
Oltre il paradigma statocentrico. Il principio autonomistico nella riflessione politica degasperiana, di Maurizio CAU	63
L'autonomia sudtirolese nel quadro del secondo dopoguerra europeo. Tra problemi irrisolti e nuove conflittualità, di Paolo POMBENI	83
La questione sudtirolese dalla fine della Seconda guerra mondiale al «Pacchetto», di Rolf STEININGER	133
Il Secondo Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: l'influenza del contesto interno e internazionale, di Giovanni BERNARDINI	155
La questione altoatesina all'ONU. Tra diritto all'autodeterminazione dei popoli e Guerra fredda, di Miriam ROSSI	181

La costruzione dell'identità nazionale austriaca e la questione sudtirolese, di Peter THALER	p. 205
Le origini della Commissione dei 19 e il suo significato, di Federico SCARANO	233
La pacificazione dopo il terrorismo sudtirolese. Trattative, democrazia consociativa e divisione del potere, di Günther PALLAVER	271
Il futuro di un'autonomia di confine, di Giorgio POSTAL	305

La questione altoatesina all'ONU

Tra diritto all'autodeterminazione dei popoli e Guerra fredda

di *Miriam Rossi*

1. *Introduzione*

Gli studi sino ad ora condotti sulla questione altoatesina non hanno tenuto sufficientemente conto dell'influenza esercitata su di essa dalla crescente rilevanza del dibattito sull'autodeterminazione dei popoli e sulla tutela delle minoranze, in particolare dal secondo dopoguerra in poi. Al contrario, fu proprio l'emersione di tali urgenze sullo scenario geopolitico mondiale a incoraggiare la richiesta del governo austriaco affinché il caso dell'Alto Adige fosse sottoposto all'attenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La sua iscrizione nel dibattito dell'Assemblea generale del 1960 rispondeva al preciso intento di inquadrarlo nel processo di decolonizzazione allora in corso, basato sull'osservanza del diritto di autodeterminazione¹, che soltanto in quell'anno avrebbe condotto all'indipendenza ben 17 Stati africani. Alla percezione delle autorità austriache che tale questione avrebbe potuto trovare un'accoglienza favorevole dinanzi all'opinione pubblica, si

¹ Nell'accezione giuridica sancita dall'ONU, il diritto all'autodeterminazione assicura la piena libertà di un popolo di disporre di se stesso, tanto a livello politico, quanto economico, amministrativo, sociale e culturale. L'indeterminatezza del termine «autodeterminazione» non consente di identificarlo pienamente con il diritto all'indipendenza o alla secessione; queste ultime sono soltanto alcune delle molteplici possibilità che una popolazione può voler configurare per il proprio assetto istituzionale. Sulla base di tale disposizione, il governo austriaco ebbe allora buon gioco nel fare appello all'autodeterminazione per il Sudtirolo, ricordando come né dopo la Prima né dopo la Seconda guerra mondiale fosse stata accordata alla popolazione dell'Alto Adige la libertà di «determinare» il proprio futuro.

saldava il ben più concreto appoggio dei rappresentanti dei Paesi afroasiatici di nuova indipendenza ammessi di recente all'ONU che avevano significativamente modificato la maggioranza dell'Assemblea generale e molti aspetti dei dibattiti in corso, specie in materia di diritti umani. Con la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali del 14 dicembre 1960, l'Assemblea generale dell'ONU aveva solennemente proclamato che «tutti i popoli hanno il diritto di libera decisione; in base a tale diritto, essi decidono liberamente del proprio status politico e liberamente perseguono il loro sviluppo economico, sociale e culturale»². L'illiceità del colonialismo era asserita elevando a diritto il principio di autodeterminazione dei popoli³: un segno più che tangibile, oltre che comprensibile, della trasformazione della composizione dell'Organizzazione.

Il saggio mira a ricostruire il dibattito ONU sulla questione altoatesina nel quadro storico, politico e giuridico nel quale emerse. La sua contestualizzazione all'interno di un sistema delle relazioni internazionali profondamente trasformato dal processo di decolonizzazione, ricreato attraverso il microcosmo dell'Organizzazione, può fornire chiavi interpretative per politiche altrimenti difficilmente comprensibili. Una situazione che, lungi dall'esaurirsi nel dibattito della XV e XVI sessione dell'Assemblea generale, si arricchì di schermaglie tra le delegazioni italiana e austriaca negli anni precedenti e successivi le due risoluzioni societarie, andando a toccare anche i lavori di elaborazione di convenzioni internazionali in materia di diritti umani e casi analoghi in crisi contestuali. La questione altoatesina non segnò significativamente solo la politica estera di Italia e Austria, ma di numerosi altri Stati, primi fra tutti le

² Sull'impatto della Risoluzione 1514 (XV) si veda R. BURKE, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia 2010, pp. 35-58.

³ L'inserimento del diritto di autodeterminazione dei popoli come primo articolo di entrambi i Patti internazionali sui diritti umani del 1966 restituiva la percezione che esso costituisse ormai una norma di *ius cogens*, inderogabile e valida universalmente in quanto incorpora i valori dell'ordinamento giuridico internazionale.

superpotenze, che individuavano anch'essi nella controversia aspetti che si sarebbero potuti ripercuotere tanto su simili situazioni interne quanto sui rapporti che stavano intessendo con i Paesi di nuova indipendenza nel tentativo di collocarli a proprio vantaggio sullo scacchiere bipolare.

2. Il diritto di autodeterminazione dei popoli infiamma la questione altoatesina all'ONU

Nei primi anni Cinquanta un elemento apparve certo: per chiudere la controversia altoatesina non era bastato aver stipulato un buon accordo, quale quello tra Alcide De Gasperi e Karl Gruber del 5 settembre 1946. Come previsto espressamente, seppur genericamente, nel testo del Trattato, sul territorio di Bolzano e dei comuni bilingui della Provincia di Trento occorreva affrontare quei punti nodali legati all'«esercizio di un potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo» e alla «completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana ... del gruppo di lingua tedesca»⁴. Fu proprio in corrispondenza dell'abbandono della scena politica dei due artefici dell'Accordo del 1946, che in Alto Adige le fila del malcontento popolare e dell'insoddisfazione si rinfocolarono, stimolate anche dalle nuove schermaglie politiche e pubblicistiche tra Italia e Austria. All'atteggiamento di sostanziale noncuranza del governo italiano fondato sul convincimento che la minoranza altoatesina non fosse affatto discriminata all'interno dello Stato repubblicano, si contrappose un rapido inasprimento dei toni dello scontro da parte degli austriaci sulla base della constatazione che l'Italia non aveva dato piena attuazione alle disposizioni dell'Accordo De Gasperi-Gruber. Sostegno italiano a un'immigrazione massiccia di popolazione atta a modificare l'etnicità del territorio, opposizione a un plebiscito popolare, accuse di genocidio e rigurgiti nazionalistici:

⁴ Si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - UFFICIO PER LE ZONE DI CONFINE, *Attuazione dell'accordo intervenuto a Parigi tra il governo italiano e il governo austriaco il 5 settembre 1946 (Accordo De Gasperi-Gruber)*, Roma 1952.

le basi fondamentali della riapertura della questione altoatesina erano già stati espressi dalle parti prima che l'Austria tornasse a configurarsi come indipendente a pieno titolo col Trattato di Stato del maggio 1955. A distanza di pochi mesi, in dicembre, l'ammissione di Italia e Austria all'ONU avrebbe determinato una trasposizione della questione sul piano internazionale, esplicitamente da parte dell'Austria, decisa ad affermare ancora una volta il suo ruolo di tutela nei confronti dell'Alto Adige e a riaprire la controversia, o indirettamente, con una efficace azione della rappresentanza italiana atta a circoscrivere ogni eventuale azione di Vienna.

Tuttavia, già nell'estate del 1955, le cancellerie dei due Paesi si erano confrontate allorché il ministro degli Esteri austriaco Leopold Figl, intervenendo a Innsbruck in occasione del decimo anniversario della nascita delle Nazioni Unite e prefigurando le prossime ammissioni nell'Organizzazione, rammentò polemicamente che proprio «quali Stati membri dell'Organizzazione mondiale con parità di diritti, Austria e Italia debbono dimostrare che gli ideali della comprensione tra i popoli, la fedeltà ai trattati e la tutela delle minoranze non sono parole vuote»⁵. La malcelata richiesta al governo italiano di fornire prove del rispetto delle disposizioni a tutela della minoranza altoatesina, oltre che, in generale, il collegamento tra ammissione italiana all'ONU e questione dell'Alto Adige non piacquero affatto al Ministero degli Affari Esteri italiano, che si augurò che Vienna non volesse promuovere un'azione ostativa all'ingresso italiano tra le Nazioni Unite e tantomeno intendesse sollevare un dibattito internazionale sulla situazione della minoranza tedesca in Italia⁶.

Se la priorità conferita all'ammissione all'ONU, vitale nella politica dell'Italia repubblicana di pieno reintegro nella comunità internazionale dopo il ventennio fascista e lo sfacelo della guerra, induceva ancora Roma a negare che esistesse alcuna

⁵ *La questione dell'Alto Adige. Un discorso del Ministro Figl a Innsbruck*, in «Relazioni Internazionali», 19, 1955, 27, p. 719.

⁶ R.C., *Il ministro Figl e i problemi dell'Alto Adige*, *ibidem*, p. 707.

questione altoatesina, le premesse c'erano tutte perché la revisione austriaca passasse proprio attraverso il ricorso alle Nazioni Unite, già minacciato da Vienna nel febbraio 1954⁷ e ventilato alla fine del 1957 nel corso di colloqui con rappresentanti del governo statunitense⁸. Quando le rivendicazioni giunsero alla XIV sessione dell'Assemblea generale del 1959, le due facce della questione altoatesina furono presentate da Austria e, in risposta, dall'Italia, negli ordinari discorsi programmatici di inaugurazione della sessione. Fu allora che il nuovo ministro degli Esteri austriaco Bruno Kreisky, denunciando la mancata attuazione di un sistema di auto-amministrazione previsto dall'Accordo De Gasperi-Gruber, reclamò la concessione di un'ampia autonomia alla sola provincia di Bolzano, separata da quella di Trento, intesa come necessaria garanzia di tutela della minoranza altoatesina⁹. La provocazione austriaca di sottoporre altrimenti la questione alla successiva sessione dell'Assemblea generale dell'ONU si accordava al clima di crescente partecipazione popolare e tensione in cui, dalla fine dell'estate del 1956, avevano trovato spazio anche i primi attentati terroristici dinamitardi, rivolti in questa fase unicamente contro opere e beni pubblici¹⁰. La replica del ministro degli Esteri italiano Giuseppe Pella, che confermava la bontà dell'Accordo De Gasperi-Gruber, «non superato, per liberalità, in nessun'altra regione del mondo», e ribadiva la volontà di una sua puntuale attuazione, confutò le accuse dell'Austria. Pur dichiarando di non volere entrare nel merito di una questione che esulava

⁷ Il ricorso fu accennato nei colloqui confidenziali dell'ambasciatore italiano a Vienna con esponenti altoatesini vicini al Cancelliere Julius Raab; M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari 1967, pp. 468-469.

⁸ National Archives and Records Administration, Washington DC (d'ora in poi NARA), Rg 59, Bureau of European Affairs-Bureau Western European Affairs, Decimal Files related to Italy and Austria (1953-1958), b. 2, 601.03, Memorandum of Conversation (d'ora in poi memcon), Gruber, Jandrey, Chapin, «South Tyrol», 6.12.1957.

⁹ Intervento del 21 settembre 1959, in United Nations Official Documents System (d'ora in poi UNODS), A/PV.800 §§ 10-18.

¹⁰ M. MARCANTONI - G. POSTAL, *Südtirol. Storia di una guerra rimossa (1956-1967)*, Roma 2014, pp. 29-31.

dalle competenze dell'Assemblea e per la cui soluzione erano in corso negoziati bilaterali, Pella arricchì la sua condanna all'inutile strumentalizzazione austriaca della popolazione altoatesina affermando che «è impossibile trovare un terreno di intesa con chi protesta adducendo di non ottenere e dimentica di aver ottenuto, con chi contratta una soluzione come definitiva e ne fa le basi per ulteriori proteste, con chi crea artificialmente motivi di polemica perché vuole la crisi permanente»¹¹.

Questo primo confronto in un agone internazionale di rilievo quale l'Assemblea generale si chiudeva lasciando le parti arroccate su posizioni dissimili a delineare strategie politiche assai differenti. Pur lamentando le inadempienze italiane dell'Accordo del 1946, per il governo austriaco apparve evidente che, in un clima internazionale favorevole ad accogliere le istanze di promozione del diritto di autodeterminazione dei popoli, occorresse presentare la questione altoatesina da un punto di vista politico, all'ONU dunque, per assicurarsi reali margini di successo. L'Italia condivideva questa percezione e, per contro, riteneva opportuno considerare la questione altoatesina nei termini di una controversia giuridica relativa all'applicazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber, escludendo quindi un dibattito in sede ONU. Il tentativo di circoscrivere e bloccare la politicizzazione della controversia altoatesina spinse il Governo Fanfani-Segni a valutare l'opzione di sottoporre la questione al giudizio della Corte Internazionale di Giustizia¹². Tuttavia Roma risolse per mantenere una posizione nettamente contraria all'apertura della questione sul piano internazionale, anche giuridico, che avrebbe comportato comunque dei rischi e non solo per il Paese¹³. Il timore di una presa di posizione

¹¹ Intervento del 23 settembre 1959, in UNODS, A/PV.804 §§ 165-169. Sulle successive repliche si veda UNODS, A/PV.809 §§ 2-7 e § 9.

¹² A. FANFANI, *Diari*, IV, 22 e 27.8.1960, Soveria Mannelli (Catanzaro) 2012, pp. 131 e 133. Cfr. anche M. TOSCANO, *Alto Adige, Berlino e Corte dell'Aja*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 27, 1960, 2, pp. 163-166.

¹³ La prevalenza di giudici extraeuropei nel Tribunale dell'Aja dal 5 febbraio 1960 lo faceva apparire più favorevole alla neutrale Austria che non all'occidentale Italia; Archivio Centrale dello Stato, Roma (d'ora in poi ACS), *Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio del Consigliere Diplomatico*

all'ONU, «imbarazzante» per l'intero blocco occidentale che proprio sul piano dell'autodeterminazione stava impostando il suo confronto con l'URSS, si univa alla preoccupazione di una correlazione con analoghi casi interni ai Paesi atlantici quali la sovranità dell'Irlanda, il problema cipriota, l'autodeterminazione di Gibilterra e l'indipendenza dell'Algeria, nonché la corda tesa del pangermanismo¹⁴. Come anticipato, dinanzi all'assenza di margini di negoziato con il governo italiano sull'autonomia del territorio altoatesino e a dispetto dell'indicazione della superpotenza statunitense di depotenziare un conflitto tra alleati atlantici attraverso un dialogo esclusivamente bilaterale, l'Austria fu irremovibile nella decisione di portare la questione alle Nazioni Unite.

3. *La questione altoatesina alla XV sessione dell'Assemblea generale dell'ONU*

La richiesta di iscrizione del «problema della minoranza austriaca in Italia»¹⁵ all'ordine del giorno della XV sessione dell'Assemblea generale dell'ONU delineava la vicenda altoatesina come una grave e sistematica violazione dei diritti delle minoranze¹⁶. Al di là di una circoscritta polemica tra Vienna e Roma in relazione alla presentazione della nota austriaca al

(d'ora in poi *Pcm - Ucd*), b. 11, fasc. A-18, appunto Ministero Affari Esteri – Direzione Generale Affari Politici, 10.10.1960.

¹⁴ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 11, fasc. A-18, nota Pcm-Uff. Collegamento Esteri, «Questione Alto Adige», 30.5.1960; National Archives of United Kingdom, London (d'ora in poi NA), *Fo 371/153327*, fasc. RT 1081/24, note, R.F.G. Sarell a Foreign office, «South Tyrol», 18.5.1960.

¹⁵ La scelta di Vienna di ricorrere all'espressione «minoranza austriaca» piuttosto che «minoranza tedesca» induce a pensare che si sia voluto escludere qualsivoglia tesi pangermanista, che di certo non avrebbe raccolto un ampio consenso internazionale; Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri, Roma (d'ora in poi ASMAE), *Tel. ord. 1960*, 53, tel. 20389 in partenza, Ministero degli Affari Esteri (d'ora in poi Mae) a Rappresentanza Permanente Italiana dell'ONU (d'ora in poi Rpi ONU), 19.9.1960.

¹⁶ La richiesta fu formulata tramite lettera del 23 giugno 1960, in UNODS, A/4395, 6.7.1960.

segretario generale che, secondo la Farnesina, sarebbe stata retrodata al 23 giugno per non farla apparire successiva alla proposta italiana del 25 giugno di ricorso consensuale, in via contenziosa, alla Corte Internazionale di Giustizia, **l'Italia non si oppose** all'inserimento della questione nel dibattito ONU ma condizionò il suo consenso a una modifica del titolo del tema. La consapevolezza che un dibattito in sede ONU, richiesto con tale determinazione dall'Austria, non potesse essere evitato suggeriva infatti al governo italiano di non demandarlo alle successive sessioni, rischiando accuse di incoerenza con la stima sino ad allora ribadita verso le funzioni dell'Organizzazione e con la considerazione espressa nei riguardi dei Paesi di nuova indipendenza, che avrebbero pesantemente e a lungo influito sulla sua politica estera¹⁷. In quest'ottica parve di gran lunga più proficua una modifica sostanziale dei termini in cui sarebbe stata dibattuta la questione, svincolandola dal richiamo alla «minoranza austriaca», che la collegava al diritto di autodeterminazione e ai processi di decolonizzazione allora in corso, e inserendola invece nel quadro giuridico dell'Accordo De Gasperi-Gruber¹⁸.

Risultò quindi decisiva l'intensa azione politico-diplomatica avviata dal governo italiano fra i propri alleati, atlantici¹⁹ e latino-americani in particolare²⁰, per esortarli a non appoggiare

¹⁷ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 11, fasc. A-18, telesspresso 10A/340/151, segreto, Mae-Segreteria politica a Pcm-Uff. Regioni, «Alto Adige», 19.10.1959.

¹⁸ Le delegazioni di Sudan, Libia, Francia e Venezuela si espressero a favore della proposta di riformulazione italiana, Jugoslavia, Panama e Iraq per un'accettazione dell'item proposto da Vienna, invece Ceylon, Gran Bretagna, Haiti, Stati Uniti, Cina, Giappone e Pakistan proposero una formula conciliativa e migliorata definita dalle parti, che fu di fatto accettata soprattutto grazie alla mediazione canadese; ASMAE, *Telegrammi ordinari*, (d'ora in poi *Tel. ord.*) 1960, 54, tel. 35012 in arrivo, Rpi ONU a Mae, 23.9.1960.

¹⁹ Il Consiglio Atlantico di Parigi del 22 settembre 1960 raccomandò «di dare prova di una indispensabile solidarietà atlantica» all'Italia in occasione del dibattito ONU sulla questione altoatesina, a dispetto della contrarietà di Bonn; ASMAE, *Tel. ord.* 1960, 53, tel. 20691 in partenza, Mae a Rpi ONU, 23.9.1960.

²⁰ L'azione politico-diplomatica italiana fu capillare con missioni «di buona volontà» degli onorevoli Dino Del Bo in America centrale e Venezuela,

l'istanza austriaca, in modo da accrescere una certa opposizione al dibattito all'interno del forum societario utile non tanto in questa fase di iscrizione della questione all'ordine del giorno, i cui esiti apparivano certi, quanto piuttosto in quella successiva del suo effettivo esame²¹. La trasformazione del titolo del tema in «Lo status della componente di lingua tedesca nella provincia di Bolzano (Bozen). Applicazione dell'accordo di Parigi del 5 settembre 1946» conseguì l'ottimo risultato del governo italiano di presentare il problema come una controversia giuridica relativa all'applicazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber, non uscendo dal terreno della concessione dell'autonomia alla Provincia di Bolzano tracciato dalla stessa delegazione austriaca²². Un indirizzo dettato anche dal segretario generale dell'ONU Dag Hammarskjöld che, in via confidenziale, aveva consigliato all'Italia di non opporsi all'iscrizione del tema ma di confutare le fondamenta del ricorso di Vienna, favorendo una confluenza di opinioni su un ricorso congiunto alla Corte dell'Aja²³. Il giudizio «non favorevole» di Hammarskjöld sull'iniziativa austriaca era emerso sin dalla precedente sessione, sulla base della valutazione del carattere interno (o almeno intereuropeo) del problema e dell'«assoluta mancanza di ele-

Bernardo Mattarella nella maggior parte dell'America meridionale, Giuseppe Brusasca in Etiopia, Sudan e RAU, e Giuseppe Vedovato nei Paesi africani di nuova indipendenza; ACS, *Pcm - Ucd*, b. 11, fasc. A-18, appunto Mae, senza firma, 11.8.1960. La Rappresentanza italiana all'ONU fu inoltre arricchita di funzionari esperti in particolari settori geografici, come Amedeo Guillet per il mondo arabo e Renzo Luigi Romanelli per l'Africa nera; si veda E. ORTONA, *Anni d'America. La diplomazia 1953-1961*, Bologna 1986, pp. 401-402. Si sarebbe mosso anche il mondo sindacale con una missione «economica sociale» della Cisl in alcuni Paesi europei, in ACS, *Pcm - Ucd*, b. 10, fasc. A-18, telesspresso 3122/1617, segreto, Rpi ONU a Mae, 22.5.1961.

²¹ Segni indicò nella formula «Attuazione dell'accordo fra Italia e Austria del 5 settembre 1946» il titolo del dibattito che gli alleati avrebbero dovuto cercare di far prevalere «anche senza il consenso austriaco», citato in ASMAE, *Tel. ord.*, 1960, 53, tel. 19907 in partenza, Mae a Rpi ONU, 13.9.1960.

²² Nelle dichiarazioni alla stampa il ministro Kreisky ribadì che «[l']autogoverno [degli] alto-atesini doveva svolgersi entro i confini dell'Italia», in ASMAE, *Tel. ord.* 1960, 54, tel. 34816 in arrivo, Rpi ONU a Mae, 21.9.1960.

²³ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 11, fasc. A18, telesspresso 1767.1167, segreto, Rpi ONU a Mae, «Alto Adige», 6.7.1960.

menti suscettibili di un serio dibattito alle Nazioni Unite»²⁴. Al pari di quello italiano, anche il governo austriaco era intenzionato a ottenere ampio sostegno alla propria causa, giocando la carta di un aumento della tensione e dell'appoggio dell'opinione pubblica internazionale. Generò, ad esempio, non pochi timori l'infondata notizia data a fine settembre dalla stampa viennese di presunti sconfinamenti di truppe italiane durante una manovra a fuoco lungo il Brennero e della costruzione di trincee anche in territorio austriaco²⁵. Per una analoga strategia, alla vigilia della discussione furono indirizzate a diverse delegazioni presenti all'ONU lettere provenienti dalla provincia di Bolzano, dall'Austria e dalla Germania in cui si implorava la concessione dell'autodecisione all'Alto Adige²⁶. Un'iniziativa di forte impatto emotivo, alla quale si unì l'arrivo al Palazzo di Vetro di Alois Sand, Friedl Volgger e Alphons Benedikter, rispettivamente senatore del Parlamento italiano, direttore del giornale «Dolomiten» e membro del Consiglio provinciale di Bolzano, nell'intento di sensibilizzare le altre rappresentanze sulla controversia lanciando un ultimo «appello del Tirolo all'ONU» poco prima dell'avvio del dibattito. Un'azione, quest'ultima, che probabilmente fu lesiva della stessa strategia austriaca volta a presentare la questione altoatesina come un caso di violazione dei diritti della minoranza: l'autoproclamato «Comitato degli osservatori rappresentanti la popolazione del Sud Tirolo», composto dai tre ricordati altoatesini appartenenti alla Südtiroler Volkspartei, palesava la tutela in Alto Adige di una serie di diritti civili e politici, quali la libertà di stampa e di associazione partitica, oltre a una certa autonomia politica, del tutto inimmaginabili in casi analoghi²⁷.

²⁴ ASMAE, *Telegrammi segreti 1959*, 56, tel. 27080 in arrivo, Rpi ONU a Mae, 20.9.1959.

²⁵ ASMAE, *Tel. ord. 1960*, 53, tel. 20575 in partenza, Mae a Rpi ONU, 21.9.1960.

²⁶ ASMAE, *Tel. ord. 1960*, 54, tel. 35637 in arrivo, Rpi ONU a Mae, 27.9.1960.

²⁷ Al riguardo si vedano le memorie di E. ORTONA, *Anni d'America*, pp. 403-406 e di F. VOLGGER, *Sudtirolo al bivio. Ricordi di vita vissuta*, Bolzano 1985, pp. 231-232.

Questa, come altre iniziative diplomatiche avviate tanto da Roma quanto da Vienna, acuirono una tensione già alta all'avvio del dibattito nel Comitato politico speciale dell'Assemblea generale il 18 ottobre 1960; la questione altoatesina sarebbe stata analizzata nelle due settimane successive²⁸. L'intervento di apertura del ministro Antonio Segni, volto a una conciliazione tra le parti e a un ridimensionamento di una questione «drammatizzata» dall'Austria²⁹, ottenne come secca risposta del ministro Kreisky, dopo una lunga digressione sulla sfortunata storia del territorio altoatesino, la rivendicazione di un'autonomia per la sola Provincia di Bolzano, in osservanza del principio di autodeterminazione «di una popolazione di duecentocinquanta mila persone, a cui sono stati finora negati gli stessi diritti che sono stati concessi in altre parti del mondo a popolazioni di minore entità»³⁰. Diversa era, dunque, la configurazione politica in cui le due parti interpretavano quell'«autonomia regionale» iscritta nel Trattato De Gasperi-Gruber: per l'Austria la sua attuazione passava attraverso la trasformazione della Provincia di Bolzano in regione autonoma, per l'Italia era stata già realizzata mediante la creazione della Regione a Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che includeva le Province di Bolzano e Trento, dotata di elementi di autonomia legislativa e amministrativa rispetto al governo centrale³¹. La percezione che Vienna stesse cercando di ottenere un miglioramento delle garanzie di autodeterminazione previste nel Trattato del 1946 sulla base del momento storico favorevole crebbe a seguito dell'accurato elenco esposto dal

²⁸ Sul dibattito si vedano M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, pp. 489-540, e, dello stesso autore, *Il problema dell'Alto Adige alla XV Assemblea Generale dell'ONU*, in «Nuova Antologia», 480, 1960, pp. 441-466.

²⁹ Intervento del 18 ottobre 1960, in UNODS, A/PV.876, §§ 63-66.

³⁰ Intervento del 19 ottobre 1960, in *Ribadite da Kreisky le tesi di Vienna sull'Alto Adige*, in «Relazioni Internazionali», 24, 1960, 41, p. 1318.

³¹ Peraltro il sistema amministrativo regionale, previsto nella Costituzione repubblicana italiana, sarebbe divenuto effettivo solo nel 1970 con l'istituzione di Regioni a Statuto ordinario a fianco delle già esistenti 5 Regioni a Statuto speciale.

capo della delegazione italiana all'ONU, l'ex ministro degli Esteri Gaetano Martino, dei diritti garantiti dallo Stato italiano ai suoi cittadini di lingua tedesca che includevano il godimento di tutte le libertà civili e politiche, nonché sociali e culturali, come la presenza di rappresentanti in Parlamento, la libertà di stampa in lingua tedesca, di riunione e di associazione, la creazione di scuole per l'insegnamento della lingua-madre, la promozione di attività tradizionali e folkloristiche³².

Le schermaglie tra la delegazione austriaca e quella italiana proseguirono sul difficile crinale tra la predisposizione di una normativa a tutela di una minoranza e la proibizione di forme di discriminazione razziale: opposti oltranzismi incarnati rispettivamente dal liberale Gaetano Martino e dal segretario di Stato austriaco Franz Gschnitzer, noto per le sue posizioni di acceso nazionalismo che lo avevano indotto a giustificare i primi attentati terroristici quali «eroica manifestazione di patriottismo»³³. L'opposizione espressa da alcuni politici austriaci ai matrimoni «misti» e al trasferimento di persone in provincia di Bolzano, che determinavano un mutamento dell'etnicità del territorio, induceva l'Italia a denunciare Vienna per incitamento alla discriminazione razziale; accuse confutate da Gschnitzer che individuava in tali pratiche una precisa strategia di Roma per «italianizzare» l'Alto Adige, favorendo una forte immigrazione dal meridione della Penisola, e citava quali concreti indizi in tal senso la promozione dell'edilizia popolare e l'assenza di un bilinguismo perfetto, specie nell'accesso al sistema giudiziario³⁴.

I dibattiti nel Comitato politico speciale videro l'intervento attivo del delegato dell'Argentina, schierato a difesa della posi-

³² Per il discorso di Martino del 26 ottobre 1960, si veda MINISTERO AFFARI ESTERI, *L'Alto Adige alla XV sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Documenti e discorsi della Delegazione italiana*, Roma 1961, pp. 131-135.

³³ Sulle dichiarazioni di Gschnitzer a Innsbruck del 25 gennaio 1957 si veda M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, pp. 475-476.

³⁴ ASMAE, *Tel. ord.* 1960, 54, tel. 38592 in arrivo, Rpi ONU a Mae, «Dibattito su Alto Adige», 20.10.1960.

zione italiana e coadiuvato dall'appoggio statunitense; pungente fu il delegato britannico che ricordò come il «trattamento [delle] popolazioni locali rientra[sse] [nella] responsabilità [del] governo territoriale» in un tentativo di salvaguardare la sovranità nazionale da eventuali ingerenze interne. I rappresentanti di Colombia, Paraguay, Perù, Brasile, Bolivia, Uruguay, Cipro, Svezia e Grecia espressero il loro deciso favore per una soluzione giuridica in seno alla Corte Internazionale di Giustizia di una controversia che non doveva affatto considerarsi politica. I delegati di Francia e Spagna assunsero una posizione più defilata, favorevole a un ritorno della concordia tra i due alleati, e, nel caso del fallimento del negoziato bilaterale, di ricorso alla Corte dell'Aja; un invito alla prosecuzione dei negoziati bilaterali al di fuori dell'ONU giunse anche da Cina, Afghanistan, RAU, Jugoslavia e Yemen. La rappresentanza dell'Iran propose di designare un mediatore per facilitare il dialogo tra le parti, idea condivisa dalla delegazione liberiana, che evidenziò tuttavia il carattere politico della controversia, e da quella indonesiana, secondo cui anche una soluzione giuridica del Tribunale dell'Aja non avrebbe posto fine alla questione politica scaturita dalla decisione «di carattere colonialistico» assunta alla fine della Prima guerra mondiale. Il delegato cubano fu il solo a esprimersi a favore della risoluzione austriaca, mentre quello indiano mise in guardia dal rischio che una completa autonomia all'Alto Adige generasse a sua volta un problema di minoranza italiana sul territorio³⁵.

Data l'importanza di una risoluzione societaria favorevole, le rappresentanze di Austria e Italia cercarono di assicurarsi il consenso dei Paesi membri dell'ONU a risoluzioni che rispettassero le proprie posizioni, anche a costo di adeguate «compensazioni politiche». Non sbalordisce che, ad esempio, Golda Meir, capo della delegazione israeliana in Assemblea generale, fece allora notare al governo italiano «con amarezza» che la scelta di ottenere la promessa dell'appoggio dei Paesi arabi sulla questione altoatesina in cambio dell'apertura a Roma di un ufficio della Lega Araba «non aveva reso facile a Israele

³⁵ UNITED NATIONS, *Yearbook 1960*, New York 1961, pp. 176-179.

[il] computo appoggio [della] tesi italiana»³⁶. Le trattative per dare vita a un progetto comune di risoluzione non furono dunque né brevi né facili. I dibattiti ebbero come oggetto inizialmente le bozze presentate dall'Austria per dare «una soluzione giusta e democratica» alla controversia e dai quattro Stati della Plata (Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay) per una ripresa dei negoziati bilaterali; si aggiunse poi il progetto di risoluzione detto «dei Dodici», che apparve presto eccessivamente di compromesso e sbilanciato a favore delle richieste di Vienna. Fu l'intervento del delegato argentino, Mario Amadeo, a individuare una formula di mediazione accettabile per entrambe le parti. La **Risoluzione 1497 (XV) del 31 ottobre 1960**³⁷, adottata all'unanimità dall'Assemblea generale, indicò nel dialogo bilaterale la strada da percorrere per dare soluzione alla controversia; era inoltre raccomandato il ricorso di comune accordo alla Corte Internazionale di Giustizia e ad altri mezzi pacifici nel caso di un fallimento dei negoziati.

La soluzione sposava sostanzialmente la visione italiana di una controversia concernente la mera esecuzione dell'Accordo De Gasperi-Gruber e non riconosceva alcuna violazione dei diritti della minoranza di lingua tedesca in Alto Adige. Alla solidarietà dei membri dell'Alleanza Atlantica, dei Paesi dell'America Latina e di molti Stati di nuova indipendenza³⁸ si unì allora il sostegno dell'URSS: Mosca non aveva infatti alcun interesse a favorire le pretese revisionistiche dello status quo espresse dall'Austria che avrebbero potuto costituire un precedente

³⁶ ASMAE, *Tel. ord. 1960*, 53, tel. 20807 in partenza, Mae a Rpi ONU, 24.9.1960. Tuttavia Tel Aviv appoggiò la posizione italiana dinanzi al rischio di un dibattito sulla «minoranza araba» in Palestina.

³⁷ Il testo finale della risoluzione fu promosso da Argentina, Bolivia, Brasile, Canada, Ceylon, Cuba, Cipro, Danimarca, Ecuador, Ghana, India, Iraq, Irlanda, Giordania, Messico, Norvegia, Paraguay e Uruguay, in UNODS, A/SPC/L.50.

³⁸ Contribuì all'atteggiamento di favore di questi ultimi anche la condotta, giudicata non negativamente, dell'Italia nel decennio di amministrazione fiduciaria della Somalia conclusasi il primo luglio 1960; si veda MINISTERO AFFARI ESTERI, *Rapport du Gouvernement italien à l'Assemblée Générale des Nations Unies sur l'Administration de Tutelle de la Somalie*, Roma 1950-1960, voll. I-X.

per ulteriori modifiche delle frontiere europee³⁹. Il giudizio positivo sulla risoluzione non fu tuttavia incontrovertibile. Se lo stesso ministro degli Esteri Segni di ritorno da New York confidò al Presidente Fanfani di «(aver) saputo accettare il compromesso per evitare una sconfitta»⁴⁰, in generale in Italia emerse una diffusa preoccupazione per la maniera ottimistica in cui il governo austriaco aveva reagito all'adozione della risoluzione societaria, un atteggiamento che poteva far presagire la scarsa volontà di Vienna di impegnarsi in un proficuo negoziato bilaterale per riproporre il caso nella **sessione** successiva dell'Assemblea generale e forzare l'Italia a fare quelle concessioni che in sede bilaterale non intendeva accogliere⁴¹.

4. *La questione altoatesina alla XVI sessione dell'Assemblea generale dell'ONU*

I timori dell'Italia al riguardo risultarono reali. Il dialogo bilaterale, ripreso su indicazione della risoluzione societaria, si rivelò del tutto infruttuoso, a dispetto dei numerosi incontri tra le due delegazioni. La possibilità fatta intravedere dall'Italia di un ampliamento delle misure a favore della minoranza di lingua tedesca in Alto Adige si infrangeva dinanzi alla puntuale richiesta austriaca di autodeterminazione del territorio. Nei fatti però né l'Italia dava l'impressione di voler effettuare reali concessioni, ma solo di mostrare la sua buona disposizione agli organi internazionali⁴², né l'Austria sembrava davvero convinta che l'autodeterminazione fosse un obiettivo realistico, riconoscendo l'immutabilità della frontiera al Brennero⁴³.

³⁹ NARA, *Rg 59*, Central Decimal Files 1960-1963, b. 1922, 765.13/10-1260, memcon, secret, A. Segni, C.A. Straneo, M. Brosio, J.F. Kennedy, F.D. Kohler, 12.10.1960.

⁴⁰ A. FANFANI, *Diari*, IV, 29.10.1960, p. 149.

⁴¹ NA, *Fo 371/153334*, fasc. RT 1081/97, note, confidential, R.F.G. Sarell a Foreign office, «Austrian Foreign Minister», 7.11.1960.

⁴² A. FANFANI, *Diari*, IV, 7.7.1961, pp. 260-262.

⁴³ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 10, fasc. A-18, tel. 813/301, Ambasciata d'Italia a Vienna a Mae, 10.2.1961.

In quei mesi di negoziato due elementi complicarono le già note questioni. In primo luogo, il ripetersi degli attentati terroristici⁴⁴: in Alto Adige le elezioni del 6 novembre 1960 diedero la maggioranza al Südtiroler Volkspartei e il suo leader, Silvius Magnago, ideatore dello slogan «**Los von Trient!**», divenne presidente della Giunta provinciale di Bolzano, dando nuovo vigore alle richieste di autonomia del territorio altoatesino. Queste non tardarono purtroppo a manifestarsi con violenza, come nella nota «**notte dei fuochi**» tra l'11 e il **12 giugno 1961**. Un secondo elemento di ulteriore tensione fu la richiesta austriaca, formulata nel 1961, di adesione alla Comunità Economica Europea. L'istanza fu bloccata dal veto del governo italiano che, di fatto, per tutti gli anni Sessanta subordinò il proprio consenso al raggiungimento di un accordo sulla questione altoatesina, giustificando ufficialmente tale posizione con l'incapacità di Vienna di bloccare il terrorismo e con le tensioni che la sua ammissione avrebbe trasposto all'interno della CEE⁴⁵.

Dinanzi allo stallo dei negoziati, il 18 luglio 1961 l'Austria chiese una nuova iscrizione della questione altoatesina all'ordine del giorno della XVI Assemblea generale dell'ONU⁴⁶. Il governo italiano non si oppose a questo nuovo dibattito societario, pur polemizzando dapprima sull'effettiva intenzione austriaca di risolvere la controversia⁴⁷, e successivamente cercando invano

⁴⁴ R. STEININGER, *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947-1969*, 3 voll., Bozen 1999, II e III.

⁴⁵ Archivio Storico del Senato, Roma (d'ora in poi ASS), *Fondo Amintore Fanfani*, sez. I, s. 1, ss. 5, b. 40, fasc. 30, nota Mae-Gab., ottobre 1967. Al riguardo mi permetto di rinviare a M. ROSSI, *Fanfani e la tutela internazionale dei diritti umani*, in A. GIOVAGNOLI - L. TOSI (edd), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Venezia 2010, pp. 441-475, qui pp. 449-450.

⁴⁶ La richiesta fu formulata come «Lo status della componente di lingua tedesca nella provincia di Bolzano (Bozen): attuazione della Risoluzione 1497 della XV Assemblea generale delle Nazioni Unite del 31 ottobre 1960»; in A/4802. Il 5 settembre 1961 l'Austria sottopose la questione altoatesina anche alla Commissione politica dell'Assemblea costitutiva del Consiglio d'Europa; M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, pp. 680-681.

⁴⁷ ASMAE, *Tel. ord. 1961*, 67, tel. 27879 in arrivo, Rpi ONU a Mae, «Iscrizione agenda Assemblea questione altoatesina», 19.7.1961.

di indurre Vienna a rinunciare alla discussione attraverso le pressioni degli alleati⁴⁸. Con la creazione della Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige – detta «dei 19», comprendente tutti i parlamentari di lingua tedesca e alcuni esponenti della Südtiroler Volkspartei – all'approssimarsi del dibattito l'Italia poté vantare di aver ideato una concreta piattaforma di miglioramento dello statuto della minoranza altoatesina⁴⁹.

Furono scarsi gli elementi innovativi sottoposti all'attenzione della Commissione politica speciale nel secondo dibattito all'ONU sulla questione altoatesina, avviato il 15 novembre 1961. Alla denuncia italiana della negligenza di Vienna nei negoziati e del suo «incoraggiamento» al terrorismo⁵⁰ fecero eco le accuse dell'Austria alle forze di polizia e alla magistratura italiane di far ricorso a strumenti paragonabili alla tortura e di giudicare inoltre con parzialità e pregiudizio nei casi in cui erano implicati cittadini altoatesini⁵¹. Si ebbe inoltre l'ennesima riproposizione austriaca della richiesta di un'autonomia completa della provincia di Bolzano, respinta dalla delegazione italiana che soppesò con estrema attenzione i termini usati nei suoi interventi. Autonomia, autodeterminazione o secessione: era una «questione di parole ma che pot[eva] avere la sua importanza» e induceva il governo italiano a ricorrere per prudenza ad affermazioni secondo cui quel che gli austriaci volevano era la secessione o l'annessione dell'Alto Adige nella

⁴⁸ ASMAE, *Tel. ord. 1961*, 67, tel. 39489 in arrivo, Rpi ONU a Mae, «Alto Adige», 20.10.1961.

⁴⁹ La Commissione dei 19 fu vista con favore dall'Austria, nonostante non si trattasse di un organo paritetico, essendo composta da 7 membri tedeschi, 1 ladino e 11 rappresentanti di lingua italiana; NARA, *Rg 59*, Central Decimal Files 1960-1963, b. 502, 320/9-761, tel. 419 incoming, confidential, Vienna to Secretary of State, «South Tyrol Development», 8.9.1961.

⁵⁰ Sul dibattito si veda *Un libro verde dell'Italia. Alto Adige. Documenti presentati al Parlamento italiano dal ministro degli Affari Esteri on. Segni il 19 settembre 1961*, in «Relazioni Internazionali», 25, 1961, 42, pp. 1411-1477.

⁵¹ Tali accuse furono riprese e ampliate da alte personalità politiche, come il Cancelliere Alphons Gorbach e il sottosegretario agli Esteri Ludwig Steiner, e trovarono supporto in una relazione messa a punto dal giurista austriaco Felix Ermacora, vicepresidente della Commissione ONU per i diritti umani.

piena consapevolezza che «accusarli di voler l'autodeterminazione in questo particolare momento [era] facilitare il loro gioco»⁵². Il nuovo dibattito all'ONU si concluse con l'adozione della **Risoluzione 1661 (XVI) del 28 novembre 1961**, che confermò la precedente, invitando le parti ad un costruttivo dialogo bilaterale⁵³.

Da allora la questione altoatesina non fu più iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea generale dell'ONU, pur restando al centro degli interventi delle delegazioni austriaca e italiana sia nella XVII⁵⁴ che nella XVIII sessione⁵⁵, specialmente in merito al terrorismo e al sistema carcerario e giudiziario italiano.

5. I «terribili» (ipotetici) precedenti

Il confronto verbale sul caso continuò però al di là del dibattito specifico in Assemblea generale. Le discussioni all'ONU su problemi connessi all'autodeterminazione dei popoli o la formulazione di disposizioni giuridiche internazionali in materia di tutela dei diritti delle minoranze indussero Italia e Austria a valutare con grande attenzione e prudenza le proprie dichia-

⁵² Suggestimenti resi a seguito di contatti con il Dipartimento di Stato americano, si veda ASMAE, *Ambasciata d'Italia a Washington*, b. 49, fasc. 1463, lettera dell'ambasciatore Sergio Fenoaltea al ministro degli Esteri Antonio Segni, 18.7.1961.

⁵³ La Risoluzione 1661 (XVI) fu presentata da Cipro, India, Indonesia, Argentina, Cile, Grecia, Guatemala, Irlanda, Panama, Perù, Svezia, RAU, Uruguay, Yemen, in UNODC, A/SPC/60, 24.11.1961.

⁵⁴ Per gli interventi dei ministri degli Esteri Kreisky e Piccioni rispettivamente del 25 e 28 settembre 1962 si vedano *L'intervento di Kreisky sulla questione dell'Alto Adige*, in «Relazioni Internazionali», 26, 1962, 40, pp. 1125-1126, e B. CIALDEA, *L'Italia alla XVII Assemblea dell'ONU. Il discorso del Ministro Piccioni*, *ibidem*, 26, 1962, 41, pp. 1157-1159.

⁵⁵ L'Austria considerò la possibilità di portare la controversia altoatesina alla XVIII sessione dell'Assemblea generale se la Commissione dei 19 non avesse fatto concessioni accettabili; fu però scoraggiata nell'iniziativa dagli Stati Uniti; NARA, *Rg 59*, Central Foreign Policy Files 1963, b. 3821, POL 32-1 AUS-IT, memcon, Platzer, Ladner, Stone, Lambert, confidential, «Austrian Reaction to Department's View on Possible Inscription of South Tyrol Issue on the Unga Agenda», 13.6.1963.

razioni e i voti societari alla luce della questione altoatesina, nel timore di creare pericolosi precedenti o di contraddire le proprie posizioni.

Furono in particolare i conflitti nei Paesi di nuova indipendenza, o che anelavano ad essa, a fornire analogie col caso altoatesino. Proprio nei mesi precedenti il dibattito sull'Alto Adige del 1960 i riflettori dell'ONU furono puntati sugli scontri scoppiati in Congo all'indomani della concessione dell'indipendenza. L'ipotetico intervento dei caschi blu nella regione secessionista del Katanga indusse il governo italiano a prestare la massima attenzione al dibattito⁵⁶: appariva infatti lampante il parallelismo tra l'Alto Adige e la regione congolese, che faceva appello al principio di autodeterminazione nella richiesta di indipendenza da Kinshasa. L'Italia favorì allora l'operazione di peacekeeping dell'ONU, escludendo però l'intervento multilaterale in Katanga⁵⁷, per evitare forme di ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano, in realtà anche per scongiurare il pericolo di un intervento ONU in Alto Adige nel caso che, su insistenza dell'Austria, la crisi altoatesina fosse stata giudicata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, al pari di quella congolese.

Un precedente pericoloso era peraltro da anni sotto gli occhi della comunità mondiale. L'assimilazione della questione altoatesina alle vicende algerine fu sostenuta in diverse occasioni dalla stessa diplomazia austriaca. Il 18 settembre 1959 il Segretario di Stato austriaco Franz Gschnitzer aveva invocato al Consiglio d'Europa il diritto di autodeterminazione del gruppo tedesco dell'Alto Adige, in analogia con il riconoscimento di de Gaulle del diritto di autodeterminazione degli algerini⁵⁸; appena pochi

⁵⁶ Nel biennio 1959-1960 l'Italia ricoprì il ruolo di membro non permanente del Consiglio di Sicurezza e partecipò quindi alle discussioni inerenti all'invio della missione di *peacekeeping* nel Paese africano.

⁵⁷ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 39, fasc. M32, appunto Mae, «Azione del governo italiano nella questione «Congo» presso le Nazioni Unite, da quando sorse fino all'11 novembre 1961», 27.11.1961.

⁵⁸ E. MARTELLI, *L'altro atlantismo: Fanfani e la politica estera italiana, 1958-1963*, Milano 2008, p. 195.

mesi dopo Vienna comparò invece i sudtirolesi alla popolazione europea in Algeria, «preoccupata per il proprio destino come larga minoranza circondata da un diverso ambiente razziale e culturale»⁵⁹. Facendo dunque leva o sul riconoscimento del diritto all'autodeterminazione o sulla tutela come minoranza, il governo austriaco tentava di ottenere un avallo alle proprie richieste per l'Alto Adige sulla base di una analogia con il caso algerino. Così, mentre l'Austria il 19 dicembre 1960 favorì l'approvazione della Risoluzione 1573 (XV) dell'Assemblea generale, che riconosceva il diritto del popolo algerino all'autodeterminazione e attribuiva la responsabilità della sua attuazione alle Nazioni Unite, la rappresentanza italiana si astenne nel timore che il sostegno a una tale iniziativa per quello che la Francia considerava un proprio territorio metropolitano avrebbe reso difficile opporsi all'analoga richiesta avanzata poche settimane prima dall'Austria per l'Alto Adige⁶⁰.

L'Italia si stava realmente muovendo su un terreno reso infido dal clima societario decisamente più favorevole alle istanze dell'Austria, in considerazione dell'approvazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali del 1960 e della costituzione del Comitato speciale per la decolonizzazione. Tuttavia entrambi i contendenti necessitavano del sostegno dei Paesi afroasiatici di nuova indipendenza per ottenere il definitivo avallo dell'Assemblea generale alle proprie posizioni. La ricerca di tale sostegno passò quindi anche attraverso l'atteggiamento assunto dai due Stati europei dinanzi alla richiesta di autodeterminazione delle colonie portoghesi in Africa o alla condanna della politica dell'apartheid in Sudafrica. Era evidente che in tali dibat-

⁵⁹ Sulla base del paragone, gli italiani corrisponderebbero al Fronte di Liberazione Nazionale dell'Algeria; NARA, *Rg 59*, Bureau of European Affairs, Records relating to Italy 1943-1968, lot file 67D319, entry 5294, b. 1, file 16.4, memcon, A. Zidek, T.B. Larson, confidential, 13.1.1961.

⁶⁰ Peraltro proprio i Paesi arabi tentarono di far pressione sull'Italia per la questione algerina «agitando lo spauracchio» della discussione sulla controversia altoatesina all'ONU; ACS, *Pcm - Ucd*, b. 10, fasc. A-18, telesspresso 2726/723, Ambasciata d'Italia in Libia a Mae, «Alto Adige. Conversazione con il ministro degli Esteri e con il sottosegretario di Stato», 4.8.1961.

titi l'appartenenza di Austria e Italia al blocco occidentale⁶¹ avrebbe potuto contraddire i rispettivi tentativi di accattivarsi le simpatie afroasiatiche, a meno di un rigetto del principio di solidarietà atlantica a favore delle posizioni dei Paesi di nuova indipendenza; un rischio che in più occasioni sia Vienna che Roma preferirono correre⁶².

Si moltiplicavano peraltro in sede ONU le discussioni che prospettavano parallelismi plausibili con il caso altoatesino. La condanna del governo sudafricano per il massacro di Sharpeville del 21 marzo 1960, in cui furono uccisi 69 manifestanti non armati che protestavano contro l'apartheid⁶³, indusse a una profonda riflessione sui rischi di una deflagrazione ben più violenta dello scenario altoatesino e sull'accoglienza che questa involuzione avrebbe potuto incontrare. In un altro caso giunse la richiesta di un dibattito in Assemblea generale sul mandato sudafricano sul territorio del Sud-Ovest Africano, nonostante fosse ancora pendente presso la Corte Internazionale di Giustizia il ricorso presentato sul caso da Etiopia e Liberia; l'approvazione della prima richiesta parve aprire la strada per analogia a un possibile duplice trattamento della questione altoatesina, risolvendo in tal senso la diatriba su cui Austria e Italia si erano a lungo scontrate circa la natura politica e/o giuridica della contesa⁶⁴.

Se ancora intorno alla fine degli anni Sessanta l'istanza britannica di un referendum per l'autodeterminazione di Gibilterra agitava lo spettro altoatesino⁶⁵, nondimeno la controversia

⁶¹ La neutralità dell'Austria, sancita dal Trattato di Stato del 1955, non le impediva di dare spesso il proprio sostegno in sede ONU ai Paesi del blocco occidentale ritenuti 'alleati naturali' e di ricevere al contempo appoggio dalla superpotenza statunitense, sebbene il governo di Vienna non facesse parte dell'Alleanza Atlantica e cercasse invano fino al 1995 l'ingresso nella CEE.

⁶² ASMAE, *Tel. ord.* 1961, 67, tel. 38338 in arrivo, Rpi ONU a Mae, «Discussione su apartheid», 11.10.1961.

⁶³ E. ORTONA, *Anni d'America*, pp. 378-379.

⁶⁴ ACS, *Pcm - Ucd*, b. 39, fasc. M32, telesspresso 41, Ortona a Mae, 17.12.1960.

⁶⁵ ASS, *Diari Amintore Fanfani*, 1.9.1967.

toccava non solo crisi connesse al processo di decolonizzazione ma anche aspetti decisivi della codificazione internazionale in materia di diritti umani⁶⁶. Per Italia e Austria apparve dunque prioritaria la presenza negli organi ONU più impegnati in questo campo per influire e controllare direttamente l'andamento dei loro lavori, evitando colpi di mano da parte dell'una o dell'altra delegazione in materia di autodeterminazione e tutela delle minoranze. All'irrisolta questione altoatesina è dunque da imputare l'estrema importanza attribuita dai due Paesi a essere eletti membri della Commissione per i diritti umani⁶⁷ e a vedere nominati propri esperti nella Sottocommissione per la lotta alla discriminazione e la tutela delle minoranze⁶⁸.

Sono molteplici gli esempi di interventi di Italia e Austria nel complesso lavoro di redazione di testi giuridici internazionali anche per tutelare la propria posizione sul caso altoatesino⁶⁹. Per il capo della rappresentanza italiana e sottosegretario agli Esteri, Francesco Maria Dominedò, già nel 1956 fu di cruciale importanza partecipare attivamente al dibattito svoltosi nella XIII sessione della Commissione per i diritti umani in materia di discriminazioni nel sistema educativo. Lo studio allora elaborato allo scopo di dare una migliore attuazione alle disposizioni della Dichiarazione universale invitava ad abolire norme ritenute discriminatorie per «individui e gruppi diversi di persone, privati del diritto di accesso all'educazione

⁶⁶ Addirittura il timore che l'Austria sollevasse la questione altoatesina dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo indusse il governo italiano a non aderire a tale meccanismo istituito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; ASMAE, *Gabinetto 1964-1965*, b. 16, fasc. A-2, appunto Mae, 20.7.1965.

⁶⁷ Fino all'adozione del «Pacchetto», l'Italia fu nominata in Commissione per i diritti umani negli anni 1957-1959, 1962-1969, 1972-1977; l'Austria invece nei periodi 1960-1962 e 1964-1979.

⁶⁸ L'azione dell'italiano Francesco Capotorti, presente ininterrottamente nella Sottocommissione dal 1963 al 1976, e degli austriaci Franz Matsch (1961-1964), Eduard Schiller (1965-1968) ed Erik Nettel (1969-1976), pur non rispondente ufficialmente a specifici indirizzi governativi, non poteva non tener conto degli interessi nazionali.

⁶⁹ Al riguardo si rimanda a M. ROSSI, *Tutela dei diritti umani e Realpolitik. L'Italia alle Nazioni Unite (1955-1976)*, Padova 2011, pp. 78-133.

a ogni livello». La delegazione italiana propose di aggiungere al dettato anche l'espressione «gruppi separati», con l'intento di ampliare i destinatari delle garanzie del diritto all'istruzione: il riferimento implicito era alla particolare situazione esistente in Alto Adige e alla necessità di assicurare tale diritto a italiani e sudtirolesi, i principali gruppi etnici «separati» presenti su quel territorio. Per la stessa ragione Dominedò invitò a eliminare la disposizione che intendeva abolire le norme che stabilivano o mantenevano «sistemi educativi separati o istituzioni per persone o distinti gruppi di persone». Proprio la creazione di sistemi educativi divisi per i diversi ceppi etnico-linguistici era infatti stata individuata dallo Stato italiano come una forma di tutela della popolazione altoatesina⁷⁰.

Nell'autunno del 1961 la formulazione del futuro art. 25 della Convenzione sui diritti civili e politici a tutela delle minoranze⁷¹ indusse il delegato austriaco a lamentare che la disposizione sancisse solo uno standard minimo di diritti garantiti e a rammentare che proprio allora il Comitato politico speciale dell'Assemblea generale era investito di questioni relative all'attuazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946, «che sanciva un ben più ampio riconoscimento dei diritti della minoranza altoatesina»⁷². Un'ammissione che in quei giorni non poté che essere vantata dalla rappresentanza italiana. Giusto nel 1962, all'indomani dei dibattiti sull'Alto Adige nella XV e XVI sessione dell'Assemblea generale, la delegazione austriaca propose di avviare in Commissione per i diritti umani uno studio sull'uso della lingua da parte delle minoranze linguistiche; a tale richiesta si oppose con decisione

⁷⁰ UNODS, E/CN.4/753/Rev.1, § 175 (1-26.4.1956).

⁷¹ Non è da escludere che l'Austria abbia investito l'Assemblea generale della questione della minoranza altoatesina in Italia proprio perché era allora in elaborazione tale sezione della Convenzione.

⁷² ACS, *Pcm*, 1962-1964, b. 647, fasc. 15/1 14626/6, telespresso 23/01591, Ministero Affari Esteri-Direzione Generale Affari Politici-Servizio ONU a Presidenza del Consiglio dei ministri-Gabinetto, Ministero dell'Interno-Gabinetto, Ministero di Grazia e Giustizia, «XVI Assemblea Generale - Progetto di Convenzione sui diritti civili e politici dell'uomo», 7.12.1961.

la delegazione italiana, ritenendola del tutto pretestuosa e volta ad essere strumentalizzata nel caso altoatesino⁷³.

Ancora nella sessione del 1964 della Commissione per i diritti umani, la preoccupazione che le misure adottate per garantire lo sviluppo e la tutela di alcuni gruppi etnici non configurassero a loro volta un sistema preferenziale o discriminatorio indusse il giurista Giuseppe Sperduti, a capo della delegazione italiana, a proporre che tali provvedimenti fossero aboliti non appena raggiunti gli obiettivi per i quali erano stati promossi⁷⁴. Secondo questa interpretazione, la protezione dei diritti di un particolare gruppo o di una minoranza non passava necessariamente attraverso l'elaborazione di uno specifico sistema giuridico di tutela ma poteva essere ottenuta anche con la semplice garanzia di fruizione degli stessi diritti goduti dagli altri cittadini. Peraltro l'applicazione del principio di autodeterminazione nelle zone di frontiera mistilingue poneva degli ovvi problemi di attuazione, in quanto se lo si fosse applicato, tutte le frontiere sarebbero diventate precarie e i problemi delle minoranze si sarebbero solo spostati senza essere risolti. La soluzione stava allora in un trattamento umano e liberale delle minoranze, che dava garanzie giuridiche del rispetto dei loro diritti, proprio come avrebbe fatto l'elaborazione del Pacchetto attraverso la Commissione dei 19 percorrendo la strada battuta dall'Accordo De Gasperi-Gruber.

⁷³ La proposta austriaca fu respinta; UNODS, E/CN.4/832/Rev.1, §§ 211-212, 19.3-14.4.1962.

⁷⁴ UNODS, E/CN.4/874, §§ 79-80, 87-89, 112-113, 134, 11.2-18.3.1964.