
Dopo Copenaghen: l'Alto Adige/Südtirol nelle relazioni italo-austriache degli anni Settanta*

Giuseppe Spagnolo**

Il saggio esamina la “nuova fase” scaturita in Alto Adige/Südtirol e nelle relazioni italo-austriache dopo le intese di Copenaghen del 1969 e l’approvazione del “pacchetto” tra governo italiano e *Südtiroler Volkspartei* (Svp). L’attuazione delle misure di autonomia e del “calendario operativo” favorì la stabilizzazione della provincia di Bolzano e il rilancio dei rapporti bilaterali dopo anni di tensioni e violenze separatiste. L’analisi è inquadrata nel contesto degli anni Settanta, segnati da cambiamenti politici e sociali in Alto Adige e, a livello internazionale, dalla distensione Est-Ovest e dal multiforme rilancio dall’integrazione europea.

Parole chiave: anni Settanta, questione alto-atesina, Italia-Austria, distensione, Guerra fredda, problemi di confine

After Copenhagen: South Tyrol between Italy and Austria in the 1970s

The essay explores the “new phase” unfolding in South Tyrol and in Italo-Austrian relations after the Copenhagen agreements of 1969 and the approval of the so-called “package” between the Italian government and the South Tyrolean People’s Party (Svp). The implementation of autonomy measures and the “operational calendar” fostered both the stabilisation of the Province of Bolzano and the normalisation of bilateral relations between Rome and Vienna after years of tension and separatist violence. The analysis is situated within the broader context of the 1970s, a decade marked by profound political and social change in South Tyrol and, at the international level, by East-West détente and the renewed momentum of European integration.

Key words: 1970s, South Tyrolean issue, Italy-Austria, détente, Cold War, borders issue

Articolo proposto alla redazione il 6 settembre 2025, accettato per la pubblicazione il 6 febbraio 2026.

* Il lavoro di ricerca per questo articolo è stato svolto nell’ambito del progetto n. 2022X7M7XN, Italian Cold war borders (Icwb) a New Research framework during Détente a valere sul bando Prin 2022 finanziato dall’Unione europea - NextGenerationEU. Cup: I53D23000170001.

** Facoltà di Scienze della Formazione, Libera Università di Bolzano; giuseppespagnolo84@gmail.com

La questione sudtirolese durante la Guerra fredda. Un problema di minoranze, non di confini. Un'introduzione

Scopo di questo saggio è di delineare il quadro complessivo della situazione che venne a configurarsi in Alto Adige/Südtirol e nell'ambito delle relazioni italo-austriache negli anni successivi alle intese di Copenaghen fra Aldo Moro e Kurt Waldheim del 30 novembre 1969¹. Com'è noto, tali intese definivano una "soluzione globale" per portare a conclusione, da un lato, la controversia che si era aperta nel 1960 al Consiglio d'Europa e all'Assemblea generale dell'Onu su istanza austriaca, concernente la tutela delle popolazioni germanofone dell'Alto Adige e l'applicazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946². Dall'altro, essa doveva condurre alla risoluzione della questione sudtirolese nel suo complesso, risanando i difficili problemi che, sul piano interno, avevano caratterizzato i rapporti fra il governo italiano e la componente germanofona dell'Alto Adige nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, con episodi, anche gravi, di violenza e di lotta armata, cui parteciparono elementi non solo sudtirolesi ma anche appartenenti a gruppi e organizzazioni austriache e tedesche³.

¹ Il presente saggio è stato condotto sulla base di ricerche effettuate presso i seguenti archivi: Archivio Centrale dello Stato, Archivio della Presidenza della Repubblica, Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Istituto don Luigi Sturzo e Tiroler Landesarchives di Innsbruck.

² Sul percorso diplomatico che portò alla soluzione approvata a Copenaghen vi è ampia documentazione edita in: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (d'ora in poi Maeci), *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia. Serie B. Europa centrale, orientale e Russia. La questione dell'Alto Adige/Südtirol 1964-1969*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Italiano, 2019, 2 voll.; Rolf Steininger (ed.), *Akten zur Südtirol-Politik 1959-1969*, Innsbruck, Studien Verlag, 2005-2013, 7 voll. Sulla questione alto-atesina in generale si veda: Mario Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Roma-Bari, Laterza, 1967; Antony Evelyn Alcock, *The History of the South Tyrol Question*, London-Ginevra, Michael Joseph Ltd, 1970; Werner Wolf, *Südtirol in Österreich: die Südtirolfrage in der österreichischen Diskussion von 1945 bis 1969*, Würzburg, Holzner, 1972; Rolf Steininger, *South Tyrol: A Minority Conflict of the Twentieth Century*, New Brunswick-London, Transaction Publishers, 2003; Id., *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947-1969*, Bolzano, Athesia, 1999, 3 voll.; Luciano Monzali, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Firenze, Le Lettere, 2011, in particolare pp. 134 sg.; Georg Grote, *The South Tyrol Question, 1866-2010: From National Rage to Regional State*, Bern-Berlin-Bruxelles, Peter Lang, 2012; Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Südtirol. Storia di una guerra rimossa (1956-1967)*, Roma, Donzelli, 2014; Federico Sanzovo, *Alto Adige o Südtirol? Storia di un rapporto difficile*, Trento, Curcu Genovese, 2020; Andrea Di Michele, Andreas Gottsmann, Luciano Monzali, Karlo Ruzicic-Kessler (a cura di), *La difficile riappacificazione. Italia, Austria e Alto Adige nel XX secolo*, Roma, Viella, 2022; Andrea Di Michele, *Terra italiana. Possedere il suolo per assicurare i confini 1915-1954*, Roma-Bari, Laterza, 2023. Uno dei diplomatici italiani che ebbe un ruolo di rilievo nelle trattative con l'Austria e anche, come Segretario generale della Farnesina dal 1969 al 1975, nel monitoraggio dell'esecuzione del calendario operativo, fu Roberto Gaja. Si veda: Luciano Monzali, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, Milano, Mondadori Università, 2023, pp. 313-424; Roberto Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, il Mulino, 1995.

³ Sul riaccutizzarsi della vertenza alto-atesina negli anni Cinquanta e Sessanta: Fabio Giacomoni, Renzo Tommasi, *Dall'Asar al Los von Trient. La regione si chiama Odorizzi: gli anni*

Se il riesplodere della questione altoatesina nella seconda metà degli anni Cinquanta, e la sua riproposizione in sede internazionale da parte di Vienna, rispondevano anche all'aspirazione latente di una parte della classe dirigente sudtirolese e austriaca di ingenerare una rimessa in discussione del confine del Brennero fissato dagli Alleati dopo la Seconda guerra mondiale — e dunque di porre in questione la sovranità italiana sul Sudtirolo —, la risposta della comunità internazionale non si mosse affatto in quella direzione. L'Assemblea generale dell'Onu, infatti, mantenne la controversia qualificata come un problema di minoranza, senza far riemergere il problema dei confini, e invitando pertanto le parti direttamente interessate a trovare una soluzione bilaterale al problema sudtirolese nel quadro fissato dal Trattato di pace e dall'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946⁴. Da qui prese avvio la ricerca di un difficile compromesso tra Italia e Austria per avviare a soluzione la controversia internazionale: le lunghe e tormentate negoziazioni degli anni Sessanta, costantemente accompagnate da stalli diplomatici, polemiche della stampa e tensioni nelle rispettive opinioni pubbliche, e rese ancora più complesse dai frequenti episodi di violenza armata da parte dei gruppi separatisti sudtirolesi, austriaci e tedeschi. Parallelamente, il governo di Roma avviò anche un dialogo diretto e separato con la Südtiroler Volkspartei (Svp), principale partito della minoranza germanofona, per trovare un componimento sui motivi che avevano alimentato, sul piano politico, istituzionale e giuridico, le rimostranze sudtirolesi.

Esula da questo scritto la riproposizione della storia politica e diplomatica con cui si arrivò, nel novembre 1969, alla difficile e risicata accettazione del

dell'egemonia democristiana (1948-1960), Trento, Temi, 2002; Federico Scarano, *Italia e mondo tedesco nell'epoca di Adenauer. Il problema sudtirolese e la politica di Antonio Segni*, Napoli, Giannini Editore, 2012; Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Südtirol*, cit.; Diego D'Amelio, Andrea Di Michele, Giorgio Mezzalira (a cura di), *La difesa dell'italianità. L'Ufficio per le zone di confine a Bolzano, Trento e Trieste*, Bologna, il Mulino, 2015; Giorgio Mezzalira *Dalla crisi della prima autonomia al terrorismo in Alto Adige/Südtirol*, "Novecento.org", 2022, n. 17. Si veda inoltre la documentazione contenuta in: Michael Gelher (ed.), *Akten zur Südtirol-Politik. 1945-1958*, Innsbruck, Studien Verlag, 2011-2025, 4 voll. Anche: Claus Gatterer, *Im Kampf gegen Rom: Bürger, Minderheiten und Autonomien in Italien*, Wien-Frankfurt-Zürick, Europa Verlag, 1968 (trad. it.: Id., *In lotta contro Roma. Cittadini, minoranze e autonomie in Italia*, Bolzano, Praxis 3, 1994). Sul terrorismo in Alto Adige si veda la ricostruzione dettagliata di Rolf Steininger, *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947-1969*, cit., voll. II e III. Utili anche: Thomas Riegler, *Ein „kleines Zypern“ im Herzen Europas: Österreich und der Südtirolterrorismus*, "Zeitgeschichte", 2012, n. 3, pp. 159-177; Id., *„Wir setzen uns rein und mischen da eichtig mit“*. *Die Ddr-Staatssicherheit und der Südtirolkonflikt*, "Zeitgeschichte", 2013, n. 3, pp. 166-180. Si veda inoltre: Hans Karl Peterlini, *Südtiroler Bombenjahre. Von Blut und Tränen zum Happy End?*, Bolzano, Edition Raetia, 2005; Günther Pallaver, *Die Befriedung des Südtirol-Terrorismus*, in "Politika. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica", Bolzano, Edition Raetia, 2011, pp. 427-455; Mauro Marcantoni, Giorgio Postal, *Südtirol. Storia di una guerra rimossa*, cit.

⁴ United Nations General Assembly, *Resolution A/RES/1497 (XV)*, "The status of the German-speaking element in the Province of Bolzano (Bozen) - Implementation of the Paris Agreement of 5 September 1946", 31 October 1960, Un Digital Library, disponibile all'indirizzo: <https://digitallibrary.un.org/record/206163>.

“pacchetto” da parte della Svp e alle intese Moro-Waldheim. La storiografia, sia italiana e che internazionale, se ne è già occupata abbondantemente⁵. Si fornirà comunque un inquadramento di quello che la “soluzione globale” significava e del metodo che Roma e Vienna scelsero di adottare, al termine di lunghe ed estenuanti trattative, per portare a chiusura la vertenza sull’Alto Adige, anche per mettere in luce le criticità che, sul percorso intrapreso, sarebbero iniziate a manifestarsi alcuni anni dopo, ostacolando e frenando il processo di risoluzione della controversia stessa. Verranno quindi spiegati i contenuti e le implicazioni del “calendario operativo”⁶, l’originale strumento che Roma e Vienna escogitarono per risolvere i problemi connessi alla vertenza altoatesina, inaugurando una nuova stagione di riconciliazione nei rapporti bilaterali. Se ne sottolineeranno le caratteristiche e si spiegherà come, soprattutto per iniziativa italiana, tale documento era stato elaborato col proposito di evitare qualunque intervento diretto dell’Austria sul merito delle misure a favore degli altoatesini che il governo di Roma si apprestava a decretare a esecuzione del “pacchetto”⁷. Quest’ultimo, infatti, nelle intenzioni italiane, doveva avere natura esclusivamente domestica e riguardare la riconfigurazione istituzionale della regione Trentino-Alto Adige, nonché i rapporti fra lo Stato italiano e la popolazione germanofona della provincia di Bolzano.

Una volta delineati i termini della “soluzione globale” definita dalle intese Moro-Waldheim, si procederà a esaminare l’aspetto più innovativo di questo contributo — sinora poco affrontato dalla storiografia⁸ —, vale a dire l’analisi delle modalità attraverso le quali la classe dirigente italiana, quella sudtirolese e quella austriaca percepirono e accompagnarono il processo di progressiva at-

⁵ Sul processo che condusse all’approvazione del “pacchetto”, oltre ai riferimenti indicati nelle note precedenti, si veda anche: Giuseppe Ferrandi (a cura di), Alcide Berloff, *Gli anni del pacchetto*, Bolzano, Raetia, 2004; Marco Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto: dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, Fondazione del Museo Storico del Trentino, 2012; Giuseppe Spagnulo, *La “Commissione dei 19” e la definizione del nuovo compromesso tra italiani e tedeschi dell’Alto Adige*, in Patrick Karlsen, Raoul Pupo (a cura di), *Costruire una regione speciale. Il Friuli-Venezia Giulia negli anni del disgelo e della distensione*, Milano, FrancoAngeli, 2024, pp. 155-170. Sulla storia della Svp: Günther Pallaver, *La Südtiroler Volkspartei*, in Giuseppe Ferrandi, Günther Pallaver (a cura di), *La regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo*, Trento, Museo Storico in Trento, 2007, vol. 1, *Politica e istituzioni*, pp. 599-625. Si vedano inoltre: Gottfried Solderer, Elisabeth Baumgartner, Hans Mayr, *Silvius Magnago. Eine Biographie Südtirols*, Bolzano, Raetia, 1996; Hans Karl Peterlini (ed.), *Silvius Magnago, Das Vermächtnis. Bekenntnisse einer politischen Legende*, Bolzano, Raetia, 2007.

⁶ Per il testo del “calendario operativo” approvato a Copenaghen cfr.: *S.I., s.d.: calendario operativo del Pacchetto*, in Marco Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto*, cit., pp. 528-528. Anche: www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/Documents/pacchetto.pdf consultato il 22 settembre 2025.

⁷ Per il testo delle 137 misure previste dal “pacchetto”: www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/Documents/pacchetto.pdf consultato il 22 settembre 2025.

⁸ L’unico volume che a oggi affronti il tema del “dopo-Copenaghen” è finora: L. Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache 1972-1992*, Merano, Alphabeta, 2016.

tuazione del “pacchetto” e del “calendario” nel corso degli anni Settanta, insieme ai molteplici effetti e alle nuove problematiche che tale percorso dischiuse e finì per generare.

Soprattutto ci si concentrerà sui problemi che la nuova autonomia concessa alla provincia di Bolzano e le altre misure a favore della popolazione sudtirolese ponevano al governo di Roma, sia in termini di difesa dell'italianità di quella provincia, a netta maggioranza di lingua tedesca, sia nei propositi di salvaguardia della tenuta della sovranità dello Stato su di un territorio di frontiera divenuto marcatamente autonomo e in cui non erano definitivamente spenti i propositi di autodeterminazione da parte della componente tedesca, né le espressioni di anti-italianità. Persistevano, inoltre, interazioni costanti tra i politici del Sudtirolo ed enti, partiti e istituzioni d'oltre-Brennero, concentrati soprattutto in Nord Tirolo e in Baviera. Contatti che venivano osservati con un velo di sospetto da parte del governo di Roma.

Ci si occuperà, inoltre, di spiegare il benefico effetto che le intese Moro-Waldheim ebbero sul rilancio dei rapporti italo-austriaci e verrà inquadrato, tale rilancio, nel contesto del generale processo di distensione internazionale che caratterizzò i rapporti Est-Ovest, almeno nella prima parte degli anni Settanta, e di cui sia l'Italia che l'Austria si fecero promotrici⁹. È soprattutto indicativo sottolineare l'emergere, fra i due paesi confinanti, di numerose convergenze e interessi in comune su diversi dossier della politica internazionale e di interessanti propositi di collaborazione anche sul piano bilaterale: in tale quadro, la questione altoatesina andò perdendo molta di quella intensità e di quella virulenza che solo fino a pochi anni prima aveva condizionato negativamente i rapporti fra Italia e Austria. Il mancato completamento del “pacchetto” e del “calendario operativo” nei termini di tempo previsti avrebbe comunque lasciato a lungo irrisolta tale controversia, che restò dunque a ostacolare, almeno fino al 1992, un possibile ulteriore incremento del livello della cooperazione bilaterale¹⁰.

Il presente saggio cerca infine di mettere in luce le connessioni fra il processo di progressiva implementazione delle misure autonomistiche a favore della popolazione sudtirolese previste dal “pacchetto” e l'impatto che in Alto Adige

⁹ Per un inquadramento storico-politico della fase politica internazionale in esame: John Lamberton Harper, *La Guerra fredda. Storia di un mondo in bilico*, Bologna, il Mulino, 2011, cap. VII. Per alcuni studi sulla distensione in Europa: Wilfred Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The Making of Détente: Eastern Europe and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, Londra, Routledge, 2010; Olivier Bange, Poul Villume (eds.), *The Long Détente: Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s*, Budapest-New York, Central Europe University Press, 2017. Sulla politica italiana di quegli anni, tra questioni interne e questioni internazionali: Guido Formigoni, *Storia d'Italia nella Guerra fredda 1943-1978*, Bologna, il Mulino, 2016, capp. VI-VII; Antonio Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2023, capp. VI-VII.

¹⁰ Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., pp. 43 sg.; anche: Fausto Bacchetti, *Attraverso mezzo secolo. Memorie di un testimone della politica italiana alla diplomazia internazionale*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 286-318.

ebbero i mutamenti internazionali di quegli anni, nonché i processi più generali di trasformazione economica, sociale, istituzionale — e persino generazionale e di costume — che l'Europa nel suo complesso stava attraversando¹¹. In conclusione, saranno spiegati i motivi per cui né il “calendario operativo” né il “pacchetto” vennero integralmente implementati nel corso degli anni Settanta, rallentando il percorso di chiusura della controversia, destinata a risolversi solo nel 1992.

La “soluzione globale” approvata a Copenaghen: il “calendario operativo” e il “pacchetto”

Gli elementi della “soluzione globale”, concordata parallelamente tra Roma e Vienna da un lato e tra il governo italiano e la Svp dall'altro, erano essenzialmente due. Il primo era il cosiddetto “calendario operativo”, approvato nell'incontro di Copenaghen il 30 novembre 1969 fra i ministri degli Esteri in carica: Aldo Moro, per l'Italia, e Kurt Waldheim, per l'Austria. Non si trattava di un vero e proprio trattato internazionale, bensì di un documento informale che delineava un programma di 18 punti. Italia e Austria si impegnavano a realizzarli in modo sequenziale e progressivo, fino a giungere alla cosiddetta “quietanza liberatoria”: una dichiarazione di soddisfazione rilasciata da Vienna e trasmessa al segretario generale dell'Onu, con l'obiettivo di cancellare la controversia italo-austriaca dall'ordine del giorno dell'Assemblea generale e considerarla così superata¹².

Il secondo elemento è il “pacchetto”. Esso era il prodotto di un accordo fra il governo italiano e il principale partito della minoranza germanofona — l'Svp — per la realizzazione di 137 misure d'autonomia a favore della popolazione sudtirolese, fra leggi costituzionali, leggi ordinarie, provvedimenti amministrativi e norme d'attuazione: queste misure contemplavano, fra l'altro, la riforma dello Statuto d'Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e l'istituzione

¹¹ Per un'analisi della situazione sociale dell'Alto Adige fino agli anni Settanta si veda: Flavia Pristinger, *La minoranza dominante nel Sudtirolo: divisione etnica del lavoro e processi di modernizzazione dall'annessione agli anni Settanta*, Bologna-Padova, Patron, 1978.

¹² Si veda: d. 581, *Moro a Saragat e a Rumor*, T. segreto 49070-49073/109-110, Copenaghen, 30 novembre 1969, in Maeci, *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, cit., tomo 2. Su Roberto Gaja, ideatore e principale negoziatore dell'intesa di Copenaghen: Luciano Monzali, *La diplomazia italiana*, cit., pp. 313-424; Roberto Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit. Anche: Roberto Gaja, *In margine ai più recenti sviluppi in Alto Adige*, “Rivista di studi politici internazionali”, 1988, n. 4, pp. 587 sg. Utili per un raffronto fra le interpretazioni italiana e austriaca sull'intesa Moro-Waldheim: Marco Di Ruzza, *L'Austria e l'Alto Adige. La “Funzione di Tutela” austriaca verso il Sudtirolo nei rapporti diplomatici Roma-Vienna*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 27 e ss.; Marco Di Ruzza, Francesco Sordini, Lorenzo Trapassi, *Il diritto delle minoranze nella nuova Europa. I principi del Trattato di Lisbona e i loro riflessi sul modello dell'autonomia altoatesina*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 16 sg.

della Provincia Autonoma di Bolzano, cui sarebbero state assegnate ampie attribuzioni e dotazioni finanziarie. Era prevista, inoltre, la parificazione linguistica tra l'italiano e il tedesco nelle scuole e nei tribunali, nonché la proporzionale etnica per le assunzioni nella pubblica amministrazione della provincia¹³. Con il “pacchetto” si intendeva rispondere ai motivi di insoddisfazione denunciati dalla classe dirigente sudtirolese, che negli anni Cinquanta e Sessanta avevano condotto a una crescente radicalizzazione nella provincia di Bolzano, fino all'esplosione di un terrorismo transfrontaliero di matrice pangermanista e separatista. Tale insoddisfazione aveva inoltre spinto l'Austria a mobilitarsi nelle sedi internazionali e presso l'Onu, in qualità di garante delle tutele della minoranza germanofona previste dall'Accordo di Parigi del 1946¹⁴.

Non vi erano, da un punto di vista formale, connessioni tra il “calendario” e il “pacchetto”. L'Italia pretese e ottenne che i due documenti avessero natura distinta e non fossero formalmente collegati, sebbene alcuni punti del “calendario” facessero esplicito riferimento a disposizioni da adottare nell'ambito del “pacchetto”, in particolare i numeri 2, 7, 9, 10, 11 e 12¹⁵. Il governo italiano voleva in ogni modo evitare l'internazionalizzazione dei nuovi provvedimenti di autonomia che si apprestava a deliberare, respingendo categoricamente l'ipotesi di un “ancoraggio internazionale” del “pacchetto”. In base all'impostazione originaria, sostenuta dall'Italia e approvata anche dall'Austria a Copenaghen, l'unico documento sull'Alto Adige con valore giuridico internazionale tra i due paesi doveva restare l'Accordo De Gasperi-Gruber (o Accordo di Parigi). Il “pacchetto”, invece, andava configurato come un *corpus* di misure di carattere esclusivamente interno, concesse unilateralmente dall'Italia nell'eserci-

¹³ Giuseppe Ferrandi (a cura di), Alcide Berloff, *Gli anni del pacchetto*, cit., *passim*; Marco Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto*, cit., *passim*.

¹⁴ Si veda la nota n. 2. Sull'Accordo De Gasperi-Gruber: Mario Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, cit.; Ruggero Moscati, *L'accordo De Gasperi-Gruber*, “Clio”, 1972, n. 4, pp. 401-422; Pietro Pastorelli, *La questione del confine italo-austriaco alla conferenza della pace (1945-1946)*, in Id., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 11 sg.; Roberto Gaja, *In margine ai più recenti sviluppi in Alto Adige*, cit., pp. 587 e ss.; Umberto Corsini, *Alcide De Gasperi e i “tedeschi” dell'Alto Adige*, “Clio”, 1993, n. 1, pp. 97 sg.; Pietro Pastorelli, *L'accordo De Gasperi-Gruber*, in Giorgio Delle Donne (a cura di), *A 50 anni dall'accordo De Gasperi-Gruber: costituzione & autonomia. Atti degli incontri*, Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano, 1999, pp. 269-283; Piero Craveri, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 246 sg.; Rolf Steininger, *Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen*, Innsbruck, Studien Verlag, 2008; Michael Gehler (ed.), *Akten zur Südtirol-Politik 1945-1948*, vol. 1, *Gescheiterte Selbstbestimmung. Die Südtirolfrage, das Gruber-De Gasperi-Abkommen und seine Aufnahme in den italienischen Friedensvertrag 1945-1947*, Innsbruck/Wien/Bozen, Studien Verlag, 2011; Federico Scarano, *Italia e mondo tedesco nell'epoca di Adenauer. Il problema sudtirolese e la politica di Antonio Segni*, cit.; Id., *L'Italia e il problema sudtirolese da De Gasperi a Moro*, in Andrea Di Michele et al., *La difficile riappacificazione*, cit., pp. 351-367.

¹⁵ *S.I., s.d.: calendario operativo del Pacchetto*, in Marco Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto*, cit., pp. 528-528. Anche: www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/1-autonomia/Documents/pacchetto.pdf consultato il 22 settembre 2025.

zio della propria sovranità, e non come un impegno di carattere internazionale volto a estendere e integrare l'Accordo De Gasperi-Gruber.

In questa prospettiva, i riferimenti al “pacchetto” contenuti nel “calendario” non avevano valore giuridico nei rapporti tra Austria e Italia, ma solo un significato procedurale. Nell'attuazione del “calendario operativo”, l'Austria si sarebbe limitata a prendere atto dell'applicazione, da parte italiana, delle misure previste dal “pacchetto”, impegnandosi così a rispettare a sua volta gli accordi fino al rilascio della “quietanza liberatoria” e alla chiusura della controversia.

L'Austria accettò questa impostazione e, in cambio dell'esecuzione integrale e unilaterale del “pacchetto” da parte italiana, si impegnò non solo a chiudere la controversia all'Onu secondo le modalità previste dal “calendario operativo”, ma anche a trattare eventuali controversie future esclusivamente in sede giuridica, con la possibilità di ricorrere, se necessario, alla Corte internazionale dell'Aja. In tal modo l'Italia si assicurava che, per il futuro, la questione altoatesina non potesse più essere politicizzata nelle sedi internazionali, restando circoscritta ai limiti dell'Accordo De Gasperi-Gruber. Inoltre, Italia e Austria stabilirono nel “calendario” che, una volta archiviata la controversia all'Onu, avrebbero potuto procedere alla firma di un trattato di amicizia e all'intensificazione delle relazioni bilaterali¹⁶.

Nelle trattative di Copenaghen, parallelamente alla definizione del “calendario”, l'Italia si impegnò a togliere il veto sulla richiesta austriaca di associazione alla Cee, a concedere progressivamente misure di grazia ai condannati per terrorismo e a revocare i divieti di ingresso in Italia imposti ai cittadini austriaci ritenuti dalle autorità conniventi con le frange più radicali del separatismo sudtirolese. L'Austria, dal canto suo, si sarebbe impegnata, all'indomani dell'incontro, a rilasciare una dichiarazione di condanna chiara ed esplicita del terrorismo sudtirolese. Si avviava così il complesso percorso che avrebbe condotto al superamento della controversia italo-austriaca, chiudendo una stagione di particolare inquietudine e difficoltà sia per l'Alto Adige che per le relazioni fra Roma e Vienna¹⁷.

Di particolare interesse risultano le osservazioni del console italiano a Innsbruck, Antonino Restivo, a commento dell'esito del processo avviato alla fine degli anni Cinquanta e degli effetti prodotti dalla lotta armata sudtirolese. Secondo Restivo, il terrorismo aveva paradossalmente contribuito in modo significativo al raggiungimento della soluzione del 1969: aveva infatti nuocito all'Austria, evidenziandone i limiti nella sua funzione di potenza protettrice,

¹⁶ Marco Di Ruzza, *L'Austria e l'Alto Adige*, cit. 27 sg.; Roberto Gaja, *In margine ai più recenti sviluppi in Alto Adige*, cit., pp. 587 sg.; Id., *Per l'Alto Adige*, “Lettera Diplomatica”, n. 665, 20 febbraio 1992.

¹⁷ D. 581, Moro a Saragat e a Rumor, T. segreto 49070-49073/109-110, Copenaghen, 30 novembre 1969, in Maeci, *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, cit., tomo 2. Anche: Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., pp. 23 sg.

ma aveva al contempo favorito la popolazione sudtirolese, destinata a beneficiare di un'autonomia istituzionale e culturale ampia e sostanziale¹⁸.

La “soluzione globale” alla prova

Con l'approvazione del “calendario operativo” da parte di Moro e Waldheim si avviò il percorso che avrebbe condotto al superamento della controversia italo-austriaca. Già nel dicembre 1969 furono eseguiti i primi punti del calendario: la parafatura dell'accordo relativo alla Corte dell'Aja (punto 1), l'approvazione parlamentare della “soluzione globale” sia da parte italiana (punto 3) che da parte austriaca (punto 4), il riconoscimento italiano dell'Associazione reduci e vittime di guerra altoatesini e del Südtiroler Alpenverein (punto 2). Fu inoltre costituito il “Comitato dei Nove” (punto 5), composto da rappresentanti dello Stato italiano e da delegati delle province di Bolzano e Trento. L'organo aveva il compito di predisporre i provvedimenti per l'Alto Adige in attuazione del “pacchetto”, e lavorò intensamente nei mesi successivi, elaborando i decreti che, a partire dal 1971, sarebbero stati presentati in Parlamento e approvati. Si ricorda, in particolare, la legge costituzionale del 10 novembre 1971, che riformava lo Statuto d'Autonomia del Trentino-Alto Adige, istituendo le province autonome di Trento e Bolzano ed entrava in vigore il 20 gennaio 1972; e la legge ordinaria n. 118 dell'11 marzo 1972, recante le ‘Disposizioni a favore delle popolazioni alto-atesine’ che realizzava svariate misure previste dal “pacchetto”¹⁹.

I primi anni successivi alle intese di Copenaghen furono particolarmente ricchi di risultati, che testimoniarono l'impegno dell'Italia nell'attuazione del “pacchetto” e produssero effetti positivi anche sul piano delle relazioni bilaterali. La presentazione dei disegni di legge in Parlamento e l'approvazione dei provvedimenti erano spesso legate a specifici punti del “calendario operativo”, inducendo il governo di Vienna a rispettare i propri impegni. L'attuazione delle misure previste favorì inoltre la ripresa delle visite di Stato tra Italia e Austria, evento eccezionale in rapporti tradizionalmente segnati da diffidenza. La visi-

¹⁸ Antonino Restivo a Mae, Relazione per gli anni 1968 e 1969, Innsbruck, 30 giugno 1970, in Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (d'ora in poi Asdmaeci), Fondo Ambasciata a Vienna (d'ora in poi Fav), versamento 2019 (d'ora in poi 2019), busta (d'ora in poi b.) 42, “Alto Adige P.G.”, carte sciolte.

¹⁹ Entrambe queste norme confluirono poi nel nuovo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, approvato con il Dpr 31 agosto 1972, n. 670, che raccolse e coordinò in un testo unico la legge costituzionale del 1971 e le disposizioni di attuazione del “pacchetto”. Cfr. Marco Marcantoni, Giorgio Postal, *Il Pacchetto*, cit., pp. 251 sg. La documentazione reperita per l'esecuzione di questo saggio dimostra come la fase di esecuzione del calendario e del pacchetto fu attentamente monitorata sia da parte dei commissari del governo della provincia di Bolzano e dal Viminale, che dalla Farnesina e dai diplomatici di stanza a Vienna e a Innsbruck.

ta a Roma del presidente della Repubblica austriaca Franz Jonas, nel novembre 1971, avvenne all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale di riforma dello Statuto d'Autonomia: era dal 1881 che i capi di Stato dei due paesi non si incontravano²⁰.

Sul piano interno, l'urgenza del governo italiano nell'attuare le misure previste dal "pacchetto" era dettata dalla necessità di conquistare la fiducia della popolazione sudtirolese. La questione era delicata: nella riunione del 23 novembre 1969 l'Svp aveva approvato il "pacchetto" con una maggioranza risicata, il 52% contro il 48% di contrari. Ciò rivelava come una parte significativa della classe politica di lingua tedesca nutrisse scarsa fiducia nelle intenzioni di Roma o non si ritenesse ancora adeguatamente garantita. Alcuni temevano l'assenza di un ancoraggio internazionale del "pacchetto", mentre le frange più oltranziste si dichiaravano insoddisfatte dall'abbandono definitivo della prospettiva dell'autodeterminazione o del pantirolesismo²¹.

Sia prima sia dopo l'entrata in vigore del secondo Statuto d'autonomia, l'Italia seguì con attenzione le dinamiche interne alla Svp, in particolare l'influenza della corrente più oltranzista, rappresentata da figure come Peter Brugger, Hans Dietl e Alfons Benedikter²². Come già negli anni Sessanta, il governo di Roma fece leva sulla componente moderata del partito, e in particolare sulla leadership di Silvius Magnago, per garantire il buon esito del processo di attuazione del "pacchetto". Il governo italiano aveva accettato il separatismo di fatto introdotto dal "pacchetto" nei rapporti tra le comunità linguistiche dell'Alto Adige, ma confidava in un rinnovato spirito di collaborazione tra Stato e provincia e in una pacifica convivenza tra la componente italiana e quella tedesca. La corretta e leale attuazione del "pacchetto" da parte italiana costituiva un banco di prova e una condizione essenziale per il conseguimento di tale obiettivo²³.

²⁰ Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., pp. 25 sg.

²¹ Il Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano Luigi Masci al Ministero dell'Interno - Ufficio per le zone di Confine, Questione Altoatesina, Bolzano 28 giugno 1972, Rapporto n. 604, in: Asdmaeci, Fav 2019, b. 127 "Alto Adige 1972".

²² Su queste figure dell'oltranzismo sudtirolese: Oktavia Brugger (ed.), *Peter Brugger. Eine politische und persönliche Biographie*, Bolzano, Edizione Raetia, 1996; Hans Karl Peterlini, *Hans Dietl. Biographie eines Südtiroler Vordenkers und Rebellen*, Bolzano, Edizione Raetia, 2007; Thomas Benedikter (ed.), *Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktens Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerungen*, St. Pauls bei Bozen, Prokopp & Hechensteiner 2012. Sul monitoraggio italiano della Svp si veda: Asdmaeci, Fav 2019, b. 175, f. La Svp dal 1972 al 1975, *passim*.

²³ Molta documentazione si sofferma su questo punto. Si cita solo a titolo esemplificativo: L'Ambasciatore d'Italia a Vienna, Roberto Ducci, al Ministro degli Affari Esteri, Aldo Moro, 24 dicembre 1969, Rapporto n. 4648, in Archivio Storico della Presidenza della Repubblica (d'ora in poi Aspr), Ufficio Affari Diplomatici (d'ora in poi Uad), b. 407, f. Alto Adige; Il Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano Luigi Masci al Ministero dell'Interno - Ufficio per le zone di Confine, Questione Altoatesina, 28 giugno 1972, Rapporto n. 604, cit. Anche Roberto Ducci, sia come Ambasciatore a Vienna dal 1967 al 1970, sia come direttore agli Affari Poli-

La normalizzazione della situazione interna all'Alto Adige negli anni di attuazione del “pacchetto” rappresentò senza dubbio un risultato significativo. La documentazione archivistica mostra, tuttavia, come la burocrazia ministeriale — in particolare il commissario prefettizio di Bolzano e vari funzionari del Viminale e della Farnesina — guardasse con apprensione ad alcune tendenze della classe dirigente sudtirolese e ai possibili sviluppi insidiosi della nuova autonomia. Secondo diversi prefetti e diplomatici italiani, a fronte della disponibilità mostrata da Roma nell'attuare le riforme autonomistiche, una parte della dirigenza sudtirolese appariva poco affidabile e non animata da spirito di leale collaborazione. Per questi ambienti politici, infatti, il “pacchetto” non costituiva un punto di arrivo, ma una tappa intermedia: una conquista parziale da utilizzare come base per proseguire verso forme di separazione o autodeterminazione, se non di diritto, almeno di fatto²⁴.

Particolarmente preoccupante appariva la condizione degli italiani dell'Alto Adige che, con l'applicazione del “pacchetto”, diventavano minoranza nella provincia di Bolzano, con il rischio di subire limitazioni nei diritti e nelle opportunità da parte della componente tedesca maggioritaria. Suscitavano inoltre timori i rapporti costanti dei dirigenti politici e istituzionali sudtirolesi con ambienti di oltre Brennero, il finanziamento austriaco e bavarese a scuole ed enti culturali di lingua tedesca, nonché i progetti di cooperazione regionale transfrontaliera ritenuti eccessivamente “germanici”. Tali dinamiche furono oggetto di attenta sorveglianza e indussero le autorità italiane a elaborare strategie di contrasto per contenere i rischi che una simile situazione poteva generare nel medio e lungo periodo²⁵.

ci della Farnesina dal 1970 al 1975, ebbe un ruolo di rilievo nella gestione del problema alto-atesino. Si veda: Luciano Monzali, *La diplomazia italiana dal Risorgimento alla Prima Repubblica*, cit., pp. 253-312.

²⁴ Il Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano Luigi Masci al Ministero dell'Interno - Ufficio per le zone di Confine, Questione Altoatesina, Bolzano 28 giugno 1972, Rapporto n. 604, cit.; L'Ambasciatore a Vienna, Enrico Aillaud, al Ministro degli Affari Esteri, Giuseppe Medici, lettera personale, Vienna, 24 ottobre 1972 in Asdmaeci, Fav 2019, b. 127 “Alto Adige 1972”; Appunto della Direzione Generale agli Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri (Uff. II) per la Presidenza del Consiglio - Ufficio Regioni, La questione altoatesina dopo il “pacchetto”, Roma, doc. trasmesso il 3 novembre 1972, in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi Acs), Ministero dell'Interno (d'ora in poi Mi), Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/2 Alto Adige - Negoziati, sf. Alto Adige. Negoziati - Pacchetto - Accordi De Gasperi - Gruber; L'Ambasciatore a Vienna, Enrico Aillaud, al Ministro degli Affari Esteri, Giuseppe Medici, Rapporto n. 6127, Vienna, 12 dicembre 1972, in Aspr, Uad, b. 407, f. Alto Adige; Appunto dell'Ufficio Centrale per i problemi delle zone di confine del Ministero dell'Interno, 20 febbraio 1973 in Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/1 Alto Adige - Situazione politica, sf. 1 Alto Adige - Situazione politica. Affari Vari.

²⁵ Sul problema della “minoranza” italiana nella Provincia di Bolzano, il ministero dell'Interno già nel 1968 esprimeva la necessità di promuovere azioni in sua difesa. Cfr.: Mario Marrosu, Situazione in Alto Adige e sue prospettive, Roma 12 agosto 1968, in Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/1 Alto Adige - Situazione politica, sf. 1 Alto Adige - Situazione politica. Affari Vari. Nel corso degli anni Settanta molte volte il Viminale e la Far-

Oltre a investimenti e interventi mirati alla difesa della comunità italiana, i funzionari suggerivano di puntare soprattutto sui fattori di mutamento e modernizzazione che, tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio dei Settanta, iniziavano a manifestarsi in provincia di Bolzano, in linea con l'evoluzione socio-politica dell'Europa occidentale. Si confidava che l'evoluzione degli ultimi quasi trent'anni di pace e prosperità²⁶, con l'affermazione della società industriale e dei mezzi di comunicazione di massa, l'ascesa dei giovani e dei movimenti studenteschi, la distensione internazionale e i nuovi sviluppi dell'integrazione europea, potessero favorire un'erosione del tradizionale conservatorismo sudtirolese e, in parte, il superamento del suo relativo isolamento. In tale contesto, assumevano particolare rilievo i progetti transfrontalieri per la costruzione di infrastrutture ferroviarie, autostradali e logistiche, destinate a incrementare la circolazione di mezzi, persone e idee lungo l'asse del Brennero²⁷.

I funzionari italiani riponevano particolare attenzione nelle giovani generazioni sudtirolesi, soprattutto negli studenti, influenzati dai movimenti del '68 e in parte critici verso l'ideologia etnonazionalista dei padri e della Svp, "partito di raccolta" della popolazione germanofona radicato in un conservatorismo interclassista, etnico e sociale. L'obiettivo era intercettarne e assecondarne le aspirazioni di cambiamento, avvicinarli alla cultura italiana e ridimensionare il predominio di Innsbruck quale principale sede universitaria degli studenti sudtirolesi. In quegli anni si iniziò infatti a discutere seriamente della creazione di un'università a Bolzano, fortemente sostenuta dalla maggioranza dei cittadini, italiani e tedeschi, ma osteggiata dalla dirigenza della Svp. Le autorità italiane elaborarono così il profilo di una nuova identità dell'Alto Adige, concepita come luogo d'incontro tra mondo tedesco e italiano e come possibile "modello europeo": nelle intenzioni di Roma, le rigidità del separatismo etnico, raffor-

nesina avrebbero fatto riferimento al pericolo di ostracizzazione dell'elemento italiano in Alto Adige. Si veda la documentazione precedentemente citata.

²⁶ Per un inquadramento: Tony Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, Roma-Bari, Laterza, 2005, parte II.

²⁷ Così: Mario Marrosu, *Situazione in Alto Adige e sue prospettive*, Roma 12 agosto 1968, cit.; Antonino Restivo a Mae, *Relazione per gli anni 1968 e 1969*, Innsbruck, 30 giugno 1970, cit.; Il Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano Luigi Masci al Ministero dell'Interno - Ufficio per le zone di Confine, *Questione Altoatesina*, Bolzano 28 giugno 1972, *Rapporto n. 604*, cit.; L'ambasciatore a Vienna, Enrico Aillaud, al Ministro degli Affari Esteri, Giuseppe Medici, *lettera personale*, Vienna, 24 ottobre 1972, cit. Appunto della Direzione Generale agli Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri (Uff. II) per la Presidenza del Consiglio - Ufficio Regioni, *La questione altoatesina dopo il "pacchetto"*, Roma, doc. trasmesso il 3 novembre 1972, in Acs, MI, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/2 Alto Adige - Negoziati, sf. Alto Adige. Negoziati - Pacchetto - Accordi De Gasperi - Gruber; L'Ambasciatore a Vienna, Enrico Aillaud, al Ministro degli Affari Esteri, Giuseppe Medici, *Rapporto n. 6127*, Vienna, 12 dicembre 1972, in Aspr, Uad, b. 407, f. Alto Adige; Appunto dell'Ufficio Centrale per i problemi delle zone di confine del Ministero dell'Interno, 20 febbraio 1973 in Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/1 Alto Adige - Situazione politica, sf. 1 Alto Adige - Situazione politica. Affari Vari.

zate dalla nuova autonomia, avrebbero dovuto essere superate da un concetto di cittadinanza altoatesina fondato sul bilinguismo e su un'identità cosmopolita aperta sul piano internazionale²⁸.

Occorreva sostenere tutti gli elementi, italiani, sudtirolesi e anche austriaci, che condividevano tale prospettiva di collaborazione tra le due comunità, e promuovere nuove iniziative industriali capaci di favorire il contatto tra lavoratori italiani e sudtirolesi, così da rafforzare legami e solidarietà reciproche. Nel breve termine si suggeriva invece di monitorare con attenzione la situazione, contrastare l'emarginazione della comunità italiana in Alto Adige, sorvegliare i comitati di contatto pantirolesi o pantedeschi e contenere eventuali deviazioni austriache dai binari fissati dalle intese di Copenaghen²⁹.

Nonostante l'ambizione di fare dell'Alto Adige un punto d'incontro tra mondo germanico e società italiana, i progetti di cooperazione interregionale transfrontaliera venivano guardati dall'Italia con una certa diffidenza. Roma temeva infatti che tali iniziative potessero favorire una cooperazione a esclusivo appannaggio germanico, come sembrava nei passi iniziali del progetto Arge Alp o dell'Euregio Alpina. La parola chiave che, secondo i funzionari italiani, doveva guidare l'interazione con queste realtà era "diluire", ossia ampliare quanto più possibile la compagine dei partecipanti includendo regioni o province francesi, italiane e jugoslave. Particolare attenzione era rivolta anche a convogliare verso Trieste e il Friuli-Venezia Giulia i collegamenti con il mondo germanico, per stimolare lo sviluppo del Nord-Est e dell'Alto Adriatico, in prospettiva di una maggiore apertura ai mercati jugoslavi e dell'Europa orientale³⁰.

²⁸ Si veda la documentazione già citata. Sui cambiamenti in Alto Adige e sulla mentalità più aperta degli studenti universitari alto-atesini, il consolato a Innsbruck riportò il servizio di uno stesso giornale austriaco, il "Volksblatt", vicino all'Övp, scritto dal giornalista Hans Jablonka. Il titolo tradotto dell'articolo era: "Sudtirolo 1970 - Un paese in trasformazione", in: Ambasciata a Vienna a Mae, Articoli del "Volksblatt" sull'Alto Adige, Vienna, 27 maggio 1970, Telespresso n. 01962, in Asdmaeci, Fav 2019, b. 109 "Alto Adige", f. Anno 1970: Ripresa negoziati da incontro di Parigi tra esperti: gennaio-febbraio-marzo-dicembre.

²⁹ Si veda la documentazione già citata e altra presente nei fascicoli richiamati.

³⁰ Fu l'Ambasciatore Aillaud a parlare di diluizione dei progetti di cooperazione interfrontaliera. Nel suo rapporto del dicembre 1972, egli sostenne la necessità di una linea d'azione difensiva e una linea d'azione offensiva in Alto Adige. Come azione difensiva egli forniva una serie di proposte miranti a tutelare gli interessi italiani (e degli italiani) nella provincia di Bolzano: secondo Aillaud occorreva adempiere scrupolosamente al pacchetto secondo il calendario operativo; appoggiare nei limiti del possibile il leader moderato della Svp Silvius Magnago e il partito socialista sudtirolese di Egmont Jenny; aumentare le previdenze a favore del gruppo italiano senza discriminare il gruppo tedesco; procedere sulla via dell'industrializzazione dell'Alto Adige, venendo incontro al desiderio dei giovani, nel rispetto ecologico, turistico e ambientale, e con l'obiettivo di spezzare un'organizzazione sociale tutta fondata sull'agricoltura. Con l'azione offensiva invece puntava a neutralizzare le manovre dell'ala più radicale della Svp, intese a risucchiare nello spazio austro-bavarese la zona alto-atesina: occorreva quindi estendere il concetto di "regione alpina" fino a ricomprendere altre regioni transfrontaliere, dalla Francia alla Jugoslavia, al fine di "diluire" in esso l'elemento tedesco; aumentare i provvedimenti per gli studenti alto-atesini che decidessero di studiare a Padova o a Trento, aiutare finanziariamente la

Il rilancio dei rapporti italo-austriaci tra distensione internazionale, Ostpolitik e integrazione europea

Questo quadro può ora essere collocato all'interno della politica internazionale. Il rilancio dei rapporti italo-austriaci avvenne infatti in un contesto dominato dalla distensione internazionale. Alla distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica corrispose, in Europa, un processo parallelo centrato sull'Ostpolitik di Willy Brandt e sulla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), volto a consolidare lo status quo politico-territoriale emerso dalla seconda guerra mondiale. Tale processo ebbe come corollario l'intensificazione degli scambi economici e commerciali tra Stati dell'Est e dell'Ovest e l'avvio di negoziati finalizzati a una progressiva riduzione delle forze convenzionali. In quegli anni assunsero particolare rilievo, da un lato, le prospettive di rilancio della Comunità Economica Europea, sia sul piano dell'approfondimento dell'integrazione sia su quello dell'allargamento della membership; dall'altro, i quasi simultanei shock della politica economica internazionale della prima metà degli anni Settanta: lo shock monetario legato alla sospensione degli accordi di Bretton Woods e lo shock petrolifero, con l'esponentiale aumento dei costi del greggio imposto dai Paesi produttori come ritorsione per il sostegno dell'"Occidente consumatore" a Israele durante la guerra dello Yom Kippur³¹.

Südtiroler Hochschülerschaft, un'associazione studentesca sudtirolese ed eventuali corsi di studio per studenti-lavoratori; in casi di necessità urgente, utilizzare per fini di disturbo il confronto che opponeva la minoranza slovena agli austriaci in Carinzia. Cfr. L'Ambasciatore a Vienna, Enrico Aillaud, al Ministro degli Affari Esteri, Giuseppe Medici, Vienna, 12 dicembre 1972, Rapporto n. 6127, cit. Molto importante, nell'opera di allargamento ad altre regioni italiane della cooperazione interfrontaliera, fu l'attivismo del presidente della Regione Lombardia, il democristiano Piero Bassetti. Si veda documentazione varia in: Asdmaeci, Fav 2019, b. 27 "Alto-Adige 1969-1976", *passim*; Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/2 Alto Adige - Negoziati, sf. Alto Adige. Negoziati - Pacchetto - Accordi De Gasperi - Gruber, *passim*; Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 408, f. 15070/118 Regioni Alpine, *passim*. Su Aillaud: Enrico Aillaud, *Un ambasciatore racconta. Esperienze Oltre cortina e altre storie*, Milano, FrancoAngeli, 1998; Enrico Serra, *Enrico Aillaud, in Professione: diplomatico*, Milano, FrancoAngeli, 1988.

³¹ Richard Davy (eds.), *European Détente: a Reappraisal*, London, Sage, 1992; Wilfred Loth, Georges-Henri Soutou (eds.), *The Making of Détente: Eastern Europe and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, cit.; Olivier Bange, Poul Villaume (eds.), *The Long Détente: Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s*, cit.; Arne Hofmann, *The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, London-New York, 2007; Nigel Piers Ludlow (eds.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*, London-New York, 2007; Carole Fink & Bernd Schaefer (a cura di), *Ostpolitik, 1969-1974: European and Global Responses*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe: West Germany and the Csce, 1966-1975*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2011. Sui temi dell'allargamento e della integrazione euro-occidentale in questa fase: Oliver J. Daddow (a cura di), *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application To Join the Eec*, London, Frank Cass, 2003; Id., *Britain and Europe: since 1945: Historiographical Perspectives on Integration*, Manchester, Manchester University Press, 2004; Maria Eleonora Guasconi, *L'Europa tra continuità e cam-*

L'evoluzione delle relazioni tra Austria e Italia va collocata in questa cornice. Dal punto di vista italiano, il rapporto con Vienna, instaurato con e dopo Copenaghen, rientrava in una strategia di “buon vicinato”, volta a pacificare e rilanciare i rapporti con Austria e Jugoslavia, segnati nel dopoguerra da questioni di minoranze e di confini. La nuova fase dei rapporti italo-austriaci, così come la chiusura della controversia con la Jugoslavia sul confine orientale³², può essere letta come una sotto-dimensione della distensione europea di quegli anni, espressione di un principio di sicurezza avente non più solo caratteri nazionali e contenuti esclusivamente politico-militari: si iniziava a parlare di “sicurezza condivisa”, di cogestione multiforme degli spazi transfrontalieri, di cooperazione nella *governance* di problemi economici e sociali comuni. Concetti che si armonizzavano con i dispositivi che si iniziavano a elaborare in sede Cse e in altri organismi multilaterali. Secondo il suo principale ispiratore italiano, Aldo Moro, la prospettiva della collaborazione con i paesi vicini era funzionale a rendere l'Italia partecipe del processo di distensione internazionale alle migliori condizioni possibili, e preparare un possibile e delicato superamento della logica dei blocchi e della Guerra fredda, evitando che permanessero nelle zone di frontiera attriti e nodi irrisolti³³.

Dal punto di vista austriaco, gli anni Settanta segnarono l'inizio della lunga stagione del cancellierato socialista di Bruno Kreisky. Dopo il Trattato di

biamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea, Firenze, Polistampa, 2004; Ilaria Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla Cee (1972-1973)*, Milano, FrancoAngeli, 2004; Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, cap. 5. Sugli shock monetari ed economici dei primi anni Settanta: Michael D. Bordo & Barry Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, Chicago, University of Chicago Press, 1993; Elisabetta Bini, Giuliano Garavini & Federico Romero (a cura di), *Oil Shock*; Massimo Bucarelli, Daniele De Luca, Silvio Labbate (a cura di), *Gli shock petroliferi degli anni Settanta. Crisi globali, sfide regionali, scenari nazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2025.

³² Si veda a tal proposito l'abbondante documentazione appena pubblicata in: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Documenti sulla pace adriatica. Il negoziato per gli accordi di Osimo nelle carte della diplomazia italiana*, a cura di Massimo Bucarelli, Roma, Maeci Edizioni, 2025.

³³ Sulla politica estera di Aldo Moro in Europa si vedano i saggi contenuti in: Francesco Perfetti, Andrea Ungari, Daniele Caviglia, Daniele De Luca (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le Lettere, 2011, parte II; Italo Garzia, Luciano Monzali, Massimo Bucarelli (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, Besa, 2011, in particolare Luciano Monzali, “I nostri vicini devono essere nostri amici”. *Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, pp. 89-114; Renato Moro, Daniele Mezzana (a cura di), *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014. Anche: Federico Imperato, *Aldo Moro, l'Italia e la diplomazia multilaterale. Momenti e problemi*, Nardò, Besa, 2013. Si veda inoltre: Luciano Monzali, *La politica estera dell'Italia verso l'Europa centro-orientale nell'età della Distensione*, in Stefano Baldi, Luciano Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall'Atto finale di Helsinki del 1975 all'Osce di oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 19-64; Federico Imperato, *L'Italia e la genesi della Cse*, in Stefano Baldi, Luciano Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50*, cit., pp. 65-102.

Stato del 1955 l'Austria si era posta il problema di ridefinire la propria identità, marcando un netto distacco dall'esperienza dell'annessione alla Germania e attribuendo contenuto alla neutralità per ritagliarsi un ruolo internazionale autonomo, senza ridursi a piccola entità passiva al centro dell'Europa divisa in blocchi. Come ha osservato Peter Thaler, nei primi anni successivi al Trattato di Stato la difesa dell'autonomia dei sudtirolesi rappresentò un fattore di coesione nazionale e di riaffermazione del ruolo attivo dell'Austria sulla scena internazionale. Dagli anni Settanta, tuttavia, la sua proiezione esterna e il suo attivismo assunsero forme nuove³⁴.

Nell'era Kreisky l'Austria si costruì una nuova identità internazionale fondata sul principio della "neutralità attiva", che avrebbe orientato la sua politica estera. Vienna si propose come Paese mediatore, particolarmente impegnato a favorire la distensione e la cooperazione tra Est e Ovest, e si affermò come "capitale del dialogo internazionale", ospitando numerose organizzazioni e agenzie, tra cui l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), i Mutual and balanced force reduction talks (Mbfr), l'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec), un Ufficio delle Nazioni Unite, ecc.

L'impegno austriaco per la distensione tra Est e Ovest risultava naturale, data la posizione geopolitica del Paese nella Guerra fredda: uno Stato neutrale collocato tra i due blocchi, in un'area caratterizzata dalla maggiore concentrazione mondiale di forze armate e dispositivi militari. Non sorprende quindi che l'Austria venisse scelta come sede dei negoziati Mbfr sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa tra Nato e Patto di Varsavia. Parallelamente, l'Austria avvertiva la necessità di espandere la propria economia sia verso Est sia verso Ovest; per quest'ultima direzione, ciò implicava anche la ricerca di una soluzione per ricollegarsi alla Cee, allora uno dei mercati più dinamici e ricchi al mondo³⁵.

³⁴ Peter Thaler, *Un caso straordinario: il Sudtirolo e i confini della nazione austriaca del dopoguerra*, in Andrea Di Michele e al., *La difficile riappacificazione*, cit., pp. 329-350.

³⁵ Sulla politica estera austriaca dagli anni Cinquanta agli anni Settanta: Thomas O. Schlesinger, *Austrian Neutrality in Postwar Europe: The Domestic Roots of a Foreign Policy*, Vienna, W. Braumüller, 1972; Bruno Kreisky, *In Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*, Berlin, Siedler Verlag, 1988; Michael Gehler, Rolf Steininger (ed.), *Österreich und die europäische Integration 1945-1993. Aspekte einer wechsellvollen Entwicklung*, Wien, Böhlau, 1993; Michael Gehler, Rolf Steininger (ed.), *Österreich im 20. Jahrhundert*, Böhlau, Wien 1997, vol. 2., *Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, in particolare pp. 217 sg.; Günter Bischof, *Austria in the First Cold War, 1945-55. The Leverage of the Weak*, London-New York, Palgrave Macmillan, 1999; Matthias Pape, *Ungleiche Brüder. Österreich und Deutschland 1945-1965*, Wien, Böhlau, 2000; André Biever, *L'Autriche et les origines de l'Ostpolitik de la République fédérale d'Allemagne 1958-1969*, "Relations Internationales", 2003, n. 114, pp. 213-230; Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Innsbruck-Wien, Studien Verlag, 2005; Michael Gehler, *Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart*, Innsbruck-Wien-Bolzano, Studien Verlag, 2006; Gerald Hinteregger, *Im Auftrag Österreichs. Gelebte Außenpolitik von Kreisky bis Mock*, Wien, Amalthea, 2008; Arnold Suppan, Wolf-

In questo quadro si inserisce il ruolo dell'Italia per l'Austria nel rinnovato contesto post-Copenaghen. Riguardo alla richiesta di associazione alla Cee, presentata a Bruxelles già nel 1961, Vienna doveva anzitutto superare le resistenze dell'Unione Sovietica, che vedeva in tale passo una violazione della neutralità austriaca, poiché riconnetteva l'economia del Paese a quella tedesca in una sorta di "Anschluss economico", a vantaggio del blocco occidentale. Dal 1967 si era poi aggiunto il veto italiano, direttamente collegato alla questione altoatesina e all'accusa di scarsa collaborazione del governo di Vienna nella lotta al terrorismo in Sudtirolo³⁶.

L'impegno della diplomazia austriaca nei negoziati della Csce serviva anche a smussare le rigidità di Mosca rispetto al progetto di associazione dell'Austria alla Cee. Parallelamente, la distensione italo-austriaca sancita con l'incontro di Copenaghen del 1969 portò alla sospensione del veto italiano sull'associazione, facendo dell'Italia uno dei principali sponsor della candidatura austriaca³⁷. Roma divenne inoltre partner di Vienna nella costruzione di un polo d'influenza nell'Europa sud-orientale, pensato in parte come contrappeso all'espansione economica della Germania federale in Austria e utile a evitare argomenti ai sovietici circa un eccessivo avvicinamento austro-tedesco.

gang Mueller (eds.), "Peaceful Coexistence" or "Iron Curtain". *Austria, Neutrality and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955-1989*, Wien, Lit, 2009; Maximilian Graf, *Ein Musterbeispiel der europäischen Entspannung? Die österreichisch-ungarischen Beziehungen von 1964 bis 1989*, in Csaba Szabó (ed.), *Österreich und Ungarn im 20. Jahrhundert*, Wien, Publikationen der Ungarischen Geschichtsforschung in Wien, 2014, vol. IX, pp. 261-280; Id., *Kreisky und Polen: Schlaglichter auf einen vernachlässigten Aspekt der österreichischen "Ostpolitik"*, in Lucile Dreidemy et al. (ed.), *Bananen, Cola, Zeitgeschichte: Oliver Rathkolb und das lange 20. Jahrhundert*, Wien-Köln-Weimar, Böhlau Verlag, 2015; Id., *Österreich und die Ddr 1949-1990. Politik und Wirtschaft im Schatten der deutschen Teilung*, Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2016; Id. et al. (ed.), *Österreich im Kalten Krieg. Neue Forschungen im internationalen Kontext*, Wien, Vienna University Press, 2016. Su Bruno Kreisky, leader austriaco incontrastato in questi anni: Bruno Kreisky, *Zwischen den Zeiten. Erinnerungen aus fünf Jahrzehnten*, Berlin, 1986; Id., *In Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*, cit.; Wolfgang Petritsch, *Bruno Kreisky. Die Biographie*, St.-Pölten-Salzburg, Residenz Verlag, 2010; Micheal Gehler, *Bruno Kreisky, Italien und die Deutsche Frage*, in Micheal Gehler, Maddalena Guiotto (ed.), *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/1949 bis zur Gegenwart*, Wien-Köln-Weimar, Böhlau, 2012 pp. 173-208; Edith Saurer, *Bruno Kreisky: Außenpolitik und Visionen*. Wien, Böhlau Verlag, 2015.

³⁶ Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., p. 21 sg.

³⁷ Molto materiale documentale in: Istituto don Luigi Sturzo (d'ora in poi IIs), Fondo Giulio Andreotti (d'ora in poi Fga), Serie Austria, *passim*; Aspr, Uad b. 116, f. Austria, *passim*; ACS, Fondo Aldo Moro (d'ora in poi Fam), Ministero degli Affari Esteri (1969-1972), Questioni, b. 140, f. Alto Adige, *passim*; Acs, Fam, Ministero degli Affari Esteri (1969-1972), Visite, b. 128, f. Incontro dell'on. Ministro con il Ministro degli Esteri austriaco, 12 V 1970; ivi, b. 136, f. Visita in Italia del Presidente della Repubblica Federale d'Austria Signor Franz Jonas (15-17 novembre 1971); Asdmaeci, Fav 2019, b. 42 "Alto Adige P.G.", f. Attuazione Pacchetto e Calendario operativo 1970-1973, *passim*; ivi, b. 137, f. Visita in Italia del Cancelliere austriaco Bruno Kreisky, *passim*. Si veda anche: Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., p. 33 sg.

Dopo alcuni anni di trattative, nel luglio 1972 fu firmato a Bruxelles l'accordo di libero scambio tra la Cee e l'Austria, nell'ambito del pacchetto di intese con i paesi Efta, entrato in vigore il 1° gennaio 1973. Il livello di cordialità raggiunto allora nelle relazioni italo-austriache risultava difficilmente immaginabile solo pochi anni prima³⁸.

Oltre alla collaborazione in ambito Cee, nei primi anni Settanta Italia e Austria condividevano interessi comuni su numerosi dossier internazionali: dalla salvaguardia della distensione e dei negoziati Csce all'intensificazione dei rapporti con i paesi dell'Est, fino all'attenzione per le questioni mediorientali e per la sicurezza delle forniture energetiche. Il positivo clima bilaterale si tradusse anche in nuove iniziative di cooperazione: accordi per il potenziamento delle infrastrutture di frontiera, lo sviluppo dell'economia turistica e montana, la costruzione e la condivisione di un gasdotto proveniente dall'Urss, nonché intese di carattere culturale ed economico³⁹.

In generale, la distensione internazionale di quegli anni si intrecciò con la normalizzazione dei rapporti italo-austriaci, contribuendo al complessivo allentamento delle rigidità di confine nell'Europa della Guerra fredda.

Verso la stagnazione del processo di chiusura della controversia

L'intesa Moro-Waldheim, gli interessi generali austriaci e i progressi compiuti dall'Italia nell'attuazione del "pacchetto" ridimensionarono, dopo Copenaghen, la portata nazionalistica che la questione altoatesina aveva assunto negli anni precedenti per Vienna. Per ragioni elettorali essa rimaneva un tema rilevante, soprattutto negli equilibri tra i partiti austriaci e nei rapporti con il Tirolo settentrionale, ma nel complesso non costituiva più un fattore di ostilità verso l'Italia. Inoltre, l'Austria tendeva a evitare di sollecitare con eccessiva enfasi la questione della minoranza sudtirolese, anche perché stava affrontando al proprio interno tensioni analoghe con la minoranza slovena in Carinzia, che le comportavano attriti nei rapporti con la Jugoslavia.

Tuttavia, il "pacchetto" non fu attuato integralmente entro la scadenza prevista del gennaio 1974. In un primo momento i ritardi furono ricondotti a difficoltà tecniche e alle ricorrenti crisi di governo italiane, ma emerse ben presto che gli ostacoli principali erano di natura politica. La sua attuazione rallentò sensibilmente e, verso la fine degli anni Settanta, entrò in una fase di stallo, che bloccò di conseguenza anche l'esecuzione del "calendario operativo"⁴⁰.

³⁸ Anche la creazione di questo "polo sud-orientale", con una congiunzione molto stretta dell'Italia con Austria e Jugoslavia, nasceva da un'idea di Aldo Moro.

³⁹ Si vedano i volumi dal 1972 al 1979 dei *Testi e Documenti sulla Politica Estera dell'Italia*, a cura del Ministero degli Affari Esteri.

⁴⁰ Asdmaeci, Fav 2019, b. 42 "Alto Adige P.G.", f. Attuazione Pacchetto e Calendario operativo 1970-1973, *passim*; Asdmaeci, Fav 2019, b. 27 "Alto-Adige 1969-1976", *passim*.

Per completare il “pacchetto” mancavano in realtà pochi provvedimenti legislativi e alcune norme di attuazione necessarie a precisare le disposizioni del nuovo Statuto d'Autonomia. A tal fine furono istituiti il “Comitato dei dodici”, competente per le questioni della Regione Trentino-Alto Adige, e il “Comitato dei sei”, per quelle relative alla sola provincia di Bolzano, entrambi composti da rappresentanti dello Stato e della Svp. In queste sedi si aprì un confronto complesso e prolungato: i delegati sudtirolesi tendevano a rivendicare un ampliamento delle prerogative della componente tedesca della provincia, spesso oltre i limiti stabiliti dal “pacchetto”, mentre le autorità italiane non erano sempre disposte ad accogliere tali richieste.

Il problema era in realtà più generale. Accanto alle resistenze degli oltranzisti, una parte consistente della Svp temeva che la piena attuazione del “pacchetto” potesse compromettere l'unità del partito. Inoltre, la mancanza di garanzie internazionali per le nuove misure di autonomia alimentava il timore che esse restassero comunque precarie sul lungo periodo. In questo quadro, anche sul fronte del “calendario operativo”, l'Austria evitò di ratificare il trattato sulla competenza della Corte dell'Aja, firmato a Roma nel luglio 1971 da Moro e Kirchschräger: una ratifica avrebbe significato accettare definitivamente l'impostazione voluta dall'Italia a Copenaghen, mentre i dirigenti della Svp, attraverso i loro comitati di contatto oltre Brennero, premevano in senso contrario. In ogni caso, a risultare “in ritardo” era sempre il governo italiano, che diveniva oggetto di critiche da parte della stampa sudtirolese, austriaca e tedesca, nonché di dichiarazioni di esponenti politici d'oltre Brennero⁴¹.

Si può individuare una parabola ascendente nell'attuazione del “pacchetto” e nei rapporti italo-austriaci all'inizio degli anni Settanta. Verso la metà del decennio tale dinamica iniziò ad appiattirsi, pur in presenza di importanti provvedimenti italiani, come quelli sulla proporzionale etnica nei pubblici uffici e sul bilinguismo⁴². La fase della “solidarietà nazionale” coincise con una sostanziale stasi del processo di applicazione, favorita anche dal riemergere della corrente sudtirolese più radicale. L'avvicinamento del Partito comunista italiano (Pci) all'area di governo fu denunciato da tale corrente come una grave minaccia e sfruttato per sottolineare i limiti del “pacchetto” e rilanciare la rivendicazione dell’“autodecisione”⁴³.

⁴¹ Si veda, tra la molta documentazione: Inoltro di un appunto del Ministero dell'Interno, Gui a Moro, Roma, 23 aprile 1975, in Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/1 Alto Adige - Situazione politica. Anno 1971, sf. 1 Alto Adige - Situazione politica. Affari Vari; L'Ambasciatore d'Italia, Andrea Cagiati, al ministro degli Affari Esteri, Arnaldo Forlani, Vienna, 28 novembre 1978, Rapporto n. 4590, in Acs, Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi Pcm), Ufficio del Consigliere Diplomatico (d'ora in poi Ucd), versamento II (d'ora in poi II), b. 19, f. Alto Adige.

⁴² Decreto del Presidente della Repubblica n. 752 del 26 luglio 1976.

⁴³ Fu il senatore della Svp, Peter Brugger, della corrente oltranzista, a sostenere in un'intervista rilasciata alla testata “l'Adige” nell'agosto 1975, che in caso di una partecipazione comunista

Come conseguenza di questo rallentamento, anche i rapporti tra Italia e Austria conobbero una fase di ristagno. La mancata chiusura della questione altoatesina continuava a rappresentare un ostacolo all'approfondimento delle relazioni bilaterali e talvolta generava nuove frizioni. Dalla fine degli anni Settanta, inoltre, il governo austriaco fu sempre più sollecitato dalla Svp e da altre forze politiche interne a esercitare pressioni sull'Italia per i ritardi nell'attuazione del "pacchetto", sebbene tali ritardi non fossero sempre imputabili direttamente a Roma⁴⁴.

La chiusura della controversia altoatesina sarebbe giunta solo con la fine della Guerra fredda e con un parziale mutamento dell'impostazione originaria italiana. Nel 1992, infatti, nel contesto dei grandi cambiamenti internazionali seguiti alla caduta del muro di Berlino, alla riunificazione tedesca e alla nascita della Unione Europea, l'Italia accettò di introdurre, nella dichiarazione di chiusura della controversia, alcuni riferimenti che garantivano l'ancoraggio internazionale delle misure del "pacchetto" e del secondo Statuto d'Autonomia⁴⁵. Alla fine degli anni Settanta, tuttavia, la strada restava ancora lunga e complessa, e gli anni Ottanta furono segnati anche da una recrudescenza della lotta armata sudtirolese, sebbene più limitata nel numero di attentati e vittime⁴⁶.

Le difficoltà incontrate non sminuiscono comunque il valore e l'efficacia degli strumenti diplomatici adottati per riportare serenità, benessere e stabilità in Alto Adige e nei rapporti italo-austriaci, in un contesto europeo in continua evoluzione. Con l'incontro di Copenaghen era stato effettivamente avviato un percorso nuovo e decisivo.

Conclusioni

Le intese di Copenaghen e le nuove riforme autonomistiche che l'Italia attuò in provincia di Bolzano favorirono senza dubbio una progressiva normalizza-

al governo di Roma avrebbe ripreso a sostenere l'autodecisione in Sudtirolo, generando tutta una serie di inquietudini e di reazioni al di qua e al di là del Brennero. Pochi giorni prima dell'intervista era stato siglato l'Atto finale di Helsinki che non ammetteva mutamenti di frontiera eseguiti con l'uso della forza. Si veda: Acs, Mi, Gabinetto - Fascicoli correnti 1971-1975, b. 519, f. 15701/1 Alto Adige - Situazione politica. Anno 1971, sf. 1 Alto Adige - Situazione politica. Affari Vari, *passim*.

⁴⁴ L'Ambasciatore d'Italia, Andrea Cagiati, al ministro degli Affari Esteri, Arnaldo Forlani, Vienna, 28 Novembre 1978, Rapporto n. 4590, cit. Su Andrea Cagiati, Ambasciatore a Vienna dal 1973 al 1979, si vedano le memorie: Andrea Cagiati, *I sentieri della vita: ricordi di un diplomatico*, Roma, Editalia, 1990.

⁴⁵ Michael Gehler, *Compimento del bilateralismo come capolavoro diplomatico giuridico: la chiusura della vertenza sudtirolese fra Italia e Austria nel 1992*, in Andrea Di Michele, Francesco Palermo, Günther Pallaver, 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, il Mulino, 2003; Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., cap. IV.

⁴⁶ Luciano Monzali, *Giulio Andreotti e le relazioni italo-austriache*, cit., cap. III.

zione della situazione altoatesina dopo la stagione della lotta armata e una vigorosa ripresa delle relazioni italo-austriache, agevolate sia dal clima di distensione internazionale dei primi anni Settanta sia dal rinnovato dinamismo delle istituzioni europee dopo le *impasse* prodotte dalla politica di De Gaulle. Tuttavia, come abbiamo visto, il processo di chiusura della controversia sudtirolese fu accompagnato da limiti e ambiguità, in larga misura riconducibili ai travagli interni alla Svp e, in particolare, alla difficoltà delle sue componenti più radicali ad accettare la prospettiva della rinuncia definitiva al sogno dell'autodeterminazione, ossia all'autodeterminazione del Sudtirolo. Vienna, d'altro canto, mostrava di riporre meno importanza alla vertenza altoatesina, interessata soprattutto a ricalibrare la propria politica estera e il proprio concetto di neutralità sui temi del dialogo e della mediazione internazionale, sul multilateralismo e le organizzazioni internazionali, annettendo molto valore ai rapporti con l'Italia, sia sul piano della cooperazione bilaterale che in funzione della sua riconnessione alle istituzioni europee.

Alla crisi della Svp e del suo quasi monopolio politico sulle popolazioni germanofone — paradossale proprio in un momento in cui ai sudtirolesi e alla provincia di Bolzano venivano attribuiti poteri e autonomie senza paragoni nel resto d'Italia e d'Europa — non furono estranei, come abbiamo detto, gli effetti delle profonde trasformazioni economiche, sociali, istituzionali e, perfino, generazionali e di costume che stavano investendo l'Alto Adige negli anni Settanta. Tali mutamenti, in parte riflesso dei più ampi processi che attraversavano l'Europa nel suo complesso, finirono infatti per scuotere il tradizionale conservatorismo sudtirolese.

Fu proprio su questi processi di modernizzazione che l'Italia scelse di investire, nella prospettiva di consolidare, nel medio e lungo periodo, il proprio controllo politico sull'Alto Adige. Tale strategia mirava da un lato a promuovere forme di cooperazione tra le comunità della provincia di Bolzano, dall'altro a ridimensionare l'ostilità etnonazionalista delle popolazioni sudtirolesi, proprio mentre a esse veniva riconosciuto un regime di autonomia molto ampio e sostanzialmente separazionista dal resto della comunità nazionale italiana. Nel breve periodo, invece, si trattava soprattutto di non compromettere la posizione delle correnti più moderate dell'Svp, che, non senza difficoltà, avevano accettato e fatto accettare il "pacchetto". Del resto, come si è visto, sul versante italiano non mancavano sospetti, diffidenze e timori: la concessione di ampie autonomie e di nuovi diritti alla componente germanofona, la questione della tutela delle collettività italiane — minoritarie in quella provincia — i frequenti stalli del "calendario operativo", e la persistenza di correnti sudtirolesi oltranziste, inducevano infatti alla massima prudenza. Allo stesso modo, i contatti sudtirolesi d'oltre Brennero e le nuove forme di integrazione transfrontaliera nelle aree limitrofe di lingua tedesca ingeneravano il timore che nuovi virtuali confini economico-culturali potessero, di fatto, sovrapporsi nel lungo periodo al confine internazionale italo-austriaco e metterne in discussione la stabilità.

Tali dinamiche contribuirono a irrigidire le parti, a bloccare il completamento del “pacchetto” e del “calendario operativo”, trascinando la chiusura della controversia italo-austriaca fino al 1992 e, come abbiamo visto, col mutamento dei termini originari che si erano stabiliti a Copenaghen. Il confine del Brennero otteneva dunque, al termine del Novecento, una ulteriore stabilizzazione, anche per il tramite di una maggiore porosità, interconnessione e apertura verso l’Austria, e attraverso lo stesso ancoraggio internazionale delle nuove autonomie e dei nuovi diritti sudtirolesi. Il tutto nel quadro del consolidamento delle istituzioni europee e della nascita dell’Unione Europea.