

N. 2216-277-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORI SCOTONI E MALAGUGINI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(RUMOR)

DI CONCERTO CON TUTTI I MINISTRI

nella seduta del 19 gennaio 1970

Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale
per il Trentino-Alto Adige

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BALLARDINI, DIETL, HELFER, MONTI, MITTERDORFER,
PICCOLI, PISONI, RIZ, SCOTONI**

Presentata il 26 luglio 1968

Modifica dell'articolo 63 dello Statuto speciale
della Regione Trentino-Alto Adige

Presentata alla Presidenza il 10 ottobre 1970

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Camera è chiamata ad affrontare il complesso problema della modificazione e dell'integrazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non già per una esigenza meramente giuridica e formale di un adattamento tecnico della precedente normativa a condizioni profondamente mutate per il semplice decorso di oltre 20 anni dall'approvazione del primo statuto di autonomia.

Le ragioni che impongono questa profonda trasformazione istituzionale dell'assetto della regione Trentino-Alto Adige e quindi dell'assetto delle due province che la compongono, quella di Trento e quella di Bolzano, vengono sollecitate dallo svilupparsi di un processo politico che se ha visto le sue fasi più note e più immediatamente legate all'esperienza presente nell'ultimo decennio, trova origine in fatti ben più lontani che risalgono all'esito del primo conflitto mondiale ed in particolare all'incorporazione dell'Alto Adige nello Stato italiano. L'esame della questione sud-tirolese — sia pure condotto nei suoi termini essenziali — avrebbe quindi dovuto essere contenuto nella relazione governativa, illustrativa al disegno di legge in questione, non già in funzione esclusivamente storico-rievocativa, o per indulgenza a polemiche retrospettive, ma proprio al fine di rendere meglio comprensibili le ragioni storiche e politiche che sono alla base del disegno di legge stesso, per comprendere la situazione reale di quella tormentata regione nelle sue diverse componenti e nella sua evoluzione, esigenze tutte queste, che costituiscono la premessa fondamentale e necessaria per l'individuazione di una normativa adeguata a garantire soluzioni rispondenti alle aspirazioni delle popolazioni locali e sollecitatrici di un ulteriore avanzamento unitario e democratico delle stesse sul piano politico, economico, sociale e culturale.

Non appare dubbio infatti che l'efficacia e la possibilità di incidenza reale di una normativa — specie se di natura costituzionale — va rapportata non tanto ad astratti criteri di intrinseca coerenza formale (ma anche sotto questo profilo il disegno di legge in esame è

facilmente e severamente criticabile!), quanto appunto alla situazione storico-sociale che si intende regolamentare, situazione che non si riduce affatto agli eventi di natura diplomatica succintamente richiamati nella relazione governativa, perché anch'essi sono conseguenza e non origine di ben più complessi processi storici e politici.

Il richiamo a queste esigenze metodologiche, nel caso in esame, non ha solo un semplice valore di principio, bensì una portata pratica, e questo richiamo viene sollecitato proprio dalle ragioni che impongono la modifica dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige ed anche al fine di evitare errori — con conseguenze rivelatesi drammatiche — commessi nel passato.

Non è infatti per pura fatalità storica che lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, che il Parlamento si accinge a trasformare radicalmente, si sia rivelato ad un certo momento non solo uno strumento incapace di contribuire a garantire la convivenza tra i diversi gruppi etnici nella regione e nella provincia di Bolzano, ma addirittura sia apparso alla popolazione sudtirolese — la parte principalmente interessata — come ostacolo sulla via di questa convivenza.

Certo si può dire che la struttura istituzionale dello statuto era sin dall'origine inadeguata ed ambigua per la collocazione che nel suo quadro assumeva la popolazione sudtirolese, maggioranza in provincia di Bolzano, ma minoranza nell'ambito della regione, ente, questo, fornito di competenze più ampie e più sostanziali di quelle pur importanti attribuite alle province di Bolzano e di Trento e quindi collocato in posizione di preminenza rispetto alle province stesse. L'autonomia della provincia di Bolzano e quella della popolazione sudtirolese veniva quindi fortemente condizionata ed assorbita dalla struttura regionale. È indubbio però che i pur gravi inconvenienti di questo statuto vennero esasperati all'estremo da orientamenti politici — di cui furono portatori le forze dominanti nazionali e locali, in primo luogo la DC — non solo inadeguati

ed insufficienti rispetto alle esigenze imposte dalla situazione, ma radicalmente opposti ad esse.

La profonda sfiducia della popolazione sudtirolese verso lo Stato italiano originata dalla violenta opera di snazionalizzazione fascista avrebbe potuto essere rimossa solo perseguendo una intransigente politica antinazionalistica e di grande apertura democratica tesa al pieno riconoscimento ed alla esaltazione dei valori nazionali propri della minoranza di lingua tedesca e ladina (lingua, storia, tradizioni, cultura, ecc.) e diretta alla sollecitazione delle più ampie forme di partecipazione e di autogoverno delle popolazioni interessate.

Le forze dominanti centrali e locali si mossero invece in ben diversa direzione. Nel quadro della cosiddetta politica centrista — (ispirata a criteri di conservazione, quando non apertamente reazionari) — da un lato fu lasciato ampio spazio, proprio sul piano locale, alle forze di estrema destra e nazionaliste presenti anche nei partiti che erano al governo e fu favorita la permanente provocazione fascista nella provincia di Bolzano. Dall'altro la politica centralistica ed antiautonomistica perseguita dai governi nazionali — politica che ha trovato piena rispondenza nella DC locale che, nel migliore dei casi non l'ha mai con sufficiente vigore contrastata — ha ben presto messo in crisi il funzionamento dello statuto di autonomia, applicato poco e male.

Infatti importanti potestà legislative regionali e provinciali sono rimaste inoperanti perché il Governo non ha mai provveduto ad emanare le relative norme di attuazione. Quasi tutta la legislazione nazionale relativa ai problemi in cui gli istituti autonomi hanno competenza, prescindendo dall'esistenza di questi istituti e dalle loro potestà, ha gravemente intralciato la realizzazione di una politica autonoma aderente alle esigenze locali. È rimasto inattuato l'articolo 10 dello statuto che avrebbe dovuto consentire alle popolazioni locali di essere compartecipi — sia pure in parte modesta — della principale ricchezza del Trentino-Alto Adige, l'energia idroelettrica. Si è verificata una sistematica compressione delle iniziative regionali e provinciali mediante il continuo rinvio delle leggi locali ad opera del Governo, in base ad interpretazioni restrittive e distorte dei poteri autonomi. È stato attuato lo svuotamento dell'autonomia finanziaria mediante la compressione delle entrate statutarie a livelli grandemente inferiori al minimo indispensabile perché gli enti autonomi potessero svolgere una loro politica. Si è verificata

una interferenza sistematica nell'attività amministrativa degli istituti autonomi da parte degli uffici locali dello Stato preposti alle stesse materie, con conseguenti conflitti di competenza, confusioni e ritardi. Per lunghi anni si sono frapposte innumerevoli difficoltà per una conseguente applicazione dell'articolo 14 dello statuto di autonomia che prevede l'esercizio normale delle funzioni amministrative da parte della regione attraverso la delega alle province.

Questo quadro politico di permanente malcelata diffidenza, quando non di aperta e dichiarata ostilità nei confronti delle minoranze nazionali, via via costrette ad una continua, puntigliosa e defatigante contestazione e trattativa con il Governo e gli organi statali per ottenere l'adeguato riconoscimento, nella pratica, dei propri diritti, questa diffidenza ed ostilità nei confronti delle autonomie locali non poteva non consolidare nelle forze dominanti di lingua italiana e nei vari apparati burocratici statali il radicato convincimento che lo Statuto non poteva e non doveva essere inteso come espressione di una nuova e diversa politica di sviluppo democratico ma, al contrario come un accordo contrattuale del quale, tutto sommato, appariva meritorio eludere e procrastinare l'applicazione nel tempo con ogni mezzo e pretesto.

Questa errata politica doveva suscitare la più profonda disillusione, il grave malcontento della popolazione sudtirolese che degenerava nel nazionalismo di segno opposto, su cui ben presto si sono inserite la speculazione e l'agitazione neonazista.

Gravi sono quindi le responsabilità dei gruppi dirigenti della SVP per aver contribuito — nel quadro di una politica di conservazione sociale e di acceso nazionalismo, di una concezione della autonomia di fatto ispirata a principi di divisione e di contrapposizione etnica — ad alimentare una esasperazione che — comprensibile nelle sue origini — veniva però indirizzata a sbocchi politici estremamente pericolosi e senza prospettive. Diversa doveva e poteva essere la battaglia delle forze dominanti del gruppo etnico di lingua tedesca: la battaglia cioè per la difesa e lo sviluppo delle autonomie e delle libertà costituzionali in contatto con le forze democratiche di lingua italiana che in quegli anni conducevano una dura lotta antinazionalistica.

Se oggi le punte più estreme di tensione etnica appaiono smorzate ciò si deve non tanto e non solo alla trattativa — faticosa e convulsa attorno al cosiddetto « pacchetto », — ma alla continua, tenace lotta delle forze de-

mocratiche popolari di entrambi i gruppi etnici di ispirazione socialista, comunista, ed anche cattolica contro il nazionalismo, il neofascismo e il neonazismo, alla continua battaglia per la affermazione dei valori della pace e della pacifica convivenza. Anche la progressiva, costante avanzata, sul piano nazionale delle forze democratiche, popolari e di classe ha dato un contributo decisivo alla sconfitta dell'estrema destra nazionalista e neofascista, al consolidamento dei valori di democrazia e di progresso civile e sociale che sono la base più salda e sicura per una duratura soluzione della vertenza sudtirolese.

Il problema sudtirolese è quindi un problema di democrazia, nel duplice senso della necessità di combattere con intransigenza la logica della divisione nazionale — schermo per lo sfruttamento dei lavoratori di lingua italiana, tedesca e ladina — attraverso una linea unitaria di solidarietà antinazionalistica tra i lavoratori e le forze democratiche di tutti i gruppi etnici, fondata sul riconoscimento della realtà e della validità del momento nazionale, e della necessità di opporsi alla politica accentratrice e soffocatrice delle autonomie locali, che ha già portato alla quasi totale paralisi di ogni possibilità di loro iniziativa, attraverso una linea di profondo rinnovamento democratico fondata sul decentramento non solo amministrativo, ma anche politico che permetta una larga partecipazione popolare alla gestione della cosa pubblica.

Il riconoscimento della realtà del problema etnico e nazionale non può significare però permanente istituzionalizzazione di forme divisorie. Forme di normativa diversa per aspetti analoghi della vita sociale dei gruppi etnici trovano giustificazione oggi nella diversità dei gruppi medesimi sul piano storico, culturale e per la stessa diversa loro collocazione sociale.

È necessario però evitare ogni rigida, formale, assoluta nel tempo cristallizzazione etnica per consentire il progressivo affermarsi della dialettica politica e di classe. Questa prospettiva è l'unica storicamente valida per evitare da un lato l'irrigidimento istituzionale di forme divisorie, pericolosa matrice di degenerazioni razzistiche, dall'altro il pericolo di assimilazione delle minoranze.

Di fronte a tale prospettiva il disegno di legge in esame rivela i limiti della sua disorganicità ed anche frammentarietà, il suo carattere contrattualistico che derivano dall'assenza di una visione coerente ed organica di sviluppo della società sudtirolese. Sulla

base di questi rilievi si rendono necessarie le seguenti osservazioni in merito ad alcuni problemi di fondo delle proposte del Governo:

1. — Il meccanismo di votazione per gruppo linguistico delle leggi regionali e delle leggi della provincia di Bolzano, così come il meccanismo di votazione per gruppo linguistico del bilancio regionale e del bilancio della provincia di Bolzano con i relativi sistemi di ricorso (articolo 41) introducono e sottolineano — dando formale sanzione giuridica — la logica della divisione etnica proprio nell'esercizio della funzione legislativa che è e deve rimanere l'espressione tipica e più alta della volontà e della dialettica politica.

Questi sistemi di votazione e di ricorso perpetuano la sfiducia della minoranza etnica, del suo sentirsi « estranea » e « diversa », nelle sue rappresentanze politiche, dalle altre forze presenti nell'assemblea regionale e della provincia di Bolzano. Proprio al fine di evitare la logica della divisione etnica e di esaltare la libera dialettica politica nell'esercizio della funzione legislativa, si rende necessario modificare l'articolo 41 dalle parole « la votazione dei singoli capitoli del bilancio ecc. » sino alle parole « per l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari della Regione è necessario il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri della provincia di Trento e quelli della provincia di Bolzano ».

2. — La proporzionale etnica nel pubblico impiego (articolo 44) è un istituto valido come misura riparatrice dei torti subiti dalla popolazione sudtirolese e al fine di raggiungere un equo rapporto del pubblico impiego tra i gruppi linguistici. La sua giustificazione trova origine nella politica di snazionalizzazione perseguita dal fascismo, nel trasferimento coatto dei dipendenti pubblici sudtirolesi nelle altre regioni italiane, nella pratica impossibilità di una formazione *in loco* di personale burocratico ed amministrativo sudtirolese. Gli ultimi vent'anni hanno dimostrato quanto sia complesso e difficile il processo di ricostruzione di quadri amministrativi di madre lingua tedesca e, più in generale, di nuovi quadri intellettuali.

L'opportunità della proporzionale etnica si ricollega poi alla mancata soluzione del decisivo problema del bilinguismo, per le gravi inadempienze governative. La scarsa, o più spesso, nulla conoscenza della lingua tedesca da parte dei dipendenti pubblici di lingua italiana, l'insufficiente insegnamento nelle scuole italiane della lingua tedesca sotto il

profilo qualitativo e quantitativo, i risibili paliativi che sono stati introdotti nel tentativo di colmare questa gravissima lacuna nel funzionamento del pubblico impiego, quale ad esempio la cosiddetta indennità di bilinguismo, sono una dimostrazione permanente della incapacità dei governi di affrontare e di risolvere ad oltre 20 anni di distanza, su una linea e con strumenti adeguati, questo delicato problema che riguarda il momento fondamentale della convivenza dei diversi gruppi etnici in Alto Adige, quello appunto della quotidiana possibilità di intercomunicare dei singoli e della funzionalità della pubblica amministrazione. Di qui per converso, l'oggettiva opportunità di ricorrere ad un diverso strumento qual'è quello dell'assunzione, in particolari forme, di personale sudtirolese che, in via generale, è in grado di meglio possedere la piena padronanza delle due lingue.

Per questi motivi la proporzionale etnica va concepita, oltre che come misura riparatrice, come misura *transitoria* e va criticato il suo inserimento in una legge di natura costituzionale che non può, proprio per il suo rilievo, non dar luogo ad una permanente e cristallizzata suddivisione tra i gruppi etnici nel pubblico impiego. Siamo perciò dell'avviso che una diversa utilizzazione della proporzionale etnica, quale ad esempio la sua assunzione tra le norme transitorie con determinazione di un congruo periodo di validità, oppure la sua assunzione nell'ordinamento giuridico con legge ordinaria sarebbero vie più idonee a perseguire l'obiettivo che con l'istituto della proporzionale ci si prefigge, evitando al contempo pericolose impostazioni di permanente istituzionalizzazione di forme divisorie.

In questo quadro appare priva di giustificazione l'esclusione della proporzionale etnica dalle carriere direttive dell'amministrazione civile dell'interno, per il personale della pubblica sicurezza e per quello amministrativo del Ministero della difesa prevista dal secondo comma dell'articolo 44. Questa disposizione non offre altro che la prova della permanenza di una radicata sfiducia nei confronti della minoranza sudtirolese da parte dello Stato italiano, sfiducia che deve essere rapidamente superata corresponsabilizzando, alla pari di tutti gli altri cittadini, anche i sudtirolesi nella gestione della cosa pubblica ai diversi livelli di autorità.

3. — Per quanto riguarda la scuola, le tre strutture scolastiche (italiana, tedesca, ladina) risultano marcatamente separate (arti-

colo 12). Forme limitate di autonomia di tipo burocratico-disciplinare sono previste solo per la scuola di lingua tedesca e ladina. Questa impostazione è palesemente in contrasto con il processo in atto nella scuola diretto ad affermare la partecipazione, l'autogoverno, la democrazia nella scuola stessa, sia per quanto riguarda le sue strutture, sia per quanto riguarda la definizione dei contenuti culturali. È totalmente trascurata l'evidente esigenza di forme di contatto, di confronto e di scambio di esperienze tra le tre scuole per avanzare verso l'obiettivo di una scuola più unitaria, espressione di una società mistilingue che abbia eliminato ogni pericolo di assimilazione. Per questo è stato presentato l'emendamento aggiuntivo primo dell'ultimo comma dell'articolo 12 del seguente tenore: « il Ministro della pubblica istruzione può istituire, d'intesa con la provincia di Bolzano, scuole a carattere sperimentale aperte agli alunni di tutti i gruppi linguistici ».

4. — La regolamentazione della materia relativa al collocamento (articolo 5 n. 23, articolo 6 n. 5, articolo 7) risponde ad un evidente compromesso tra lo Stato e la Provincia. Non si intende, sollevando questo rilievo, negare la complessità della materia e la necessità di contemperare le due esigenze, quella della provincia di Bolzano di garantire, in via di fatto, un certo equilibrio nella composizione quantitativa dei gruppi etnici e quindi di controllare, in certa misura, la dinamica della manodopera proveniente dalle altre regioni italiane, e dall'altra quella dello Stato di garantire — secondo le norme generali del nostro ordinamento giuridico e dei principi attuatisi anche nell'ambito del Mercato comune europeo — la libera circolazione della manodopera stessa. Il problema però non può essere avviato a soluzione unicamente accentuando uno spostamento di poteri dagli organismi statali a quelli provinciali, vale a dire da una burocrazia all'altra, ma solo facendo attivamente partecipare a tutti i livelli, ed in particolare a quello provinciale, i diretti interessati, e cioè i lavoratori, alla gestione del servizio.

C'è, in questa materia, accanto ad una esigenza quantitativa di nuova ripartizione di competenze a favore del momento locale, soprattutto un'esigenza qualitativa di presenza e di intervento attivo, democratico dei lavoratori. Una soluzione giuridicamente più corretta ed al contempo rispondente alle esigenze obiettive dei lavoratori quali sono state e sono portate avanti nelle grandi lotte operaie, po-

trebbe essere data dalla attribuzione della competenza primaria in materia di disciplina del collocamento alle province che la potrebbero esercitare con la costituzione di un servizio provinciale gestito da commissioni formate a maggioranza dai rappresentanti dei lavoratori e regolato secondo i criteri della richiesta numerica della valorizzazione della qualifica e della qualificazione professionale.

5. — La sistemazione delle varie competenze in materia sanitaria (articolo 2 n. 7, articolo 6 n. 10) appare estremamente disorganica ed artificiosa. Mentre alla regione viene attribuita la competenza primaria in materia di « ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri » alla provincia vengono attribuite le competenze per quanto riguarda « l'igiene e la sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera ». Questa suddivisione che non risponde ad alcun valido criterio funzionale, ma che deriva solo dall'asserita esigenza di attribuire una qualche competenza alla regione per giustificarne la permanenza, non potrà che creare confusione, conflitti di competenza, dubbi interpretativi e alla fin fine contribuire a paralizzare la possibile adozione di positive iniziative nel già intricato campo della difesa della salute, settore questo abbisognoso quant'altri mai, di energiche, chiare misure riformatrici che vadano in primo luogo nel senso di superare il sistema mutualistico e di creare, articolato a livello locale, un sistema di sicurezza sociale esteso a tutti i cittadini. Per questi motivi si propone lo stralcio dall'articolo 2 del n. 7 e il suo spostamento all'articolo 5, in modo da concentrare tutte le competenze in materia sanitaria sulle province.

Queste le nostre osservazioni e le nostre critiche al disegno di legge e alla relazione governativa per quanto attiene la mancata motivazione politica del provvedimento in generale nonché ad alcune soluzioni proposte in merito a determinati problemi.

Prima di passare ad esaminare altri aspetti del provvedimento e a segnalare alcune questioni che riteniamo andrebbero adeguatamente prese in considerazione ci sembra necessario ribadire l'osservazione secondo la quale la normativa proposta non risulta, nel suo complesso, ispirarsi ad una nuova e più valida politica per l'Alto Adige. Essa, talora estremamente particolareggiata, e talora alquanto generica, risulta piuttosto avere un aspetto marcatamente contrattualistico nel tentativo di risolvere singole questioni affio-

rale nella cronaca degli ultimi anni o conciliare in soluzioni compromissorie diverse o spesso opposte esigenze.

Queste caratteristiche derivano certamente, in gran parte, dal metodo che è stato seguito per approntare il cosiddetto « pacchetto ».

I contatti diplomatici, gli incontri a livello internazionale, le note scambiate sull'argomento fra i governi di Roma e di Vienna, hanno finito con l'emarginare le popolazioni locali. Così facendo si è trascurato, a nostro parere, di considerare che qualsiasi accordo, qualsiasi statuto, qualsiasi strumento giuridico che non siano accettati e fatti propri dai cittadini dell'Alto Adige troveranno in questa carenza di partecipazione popolare un punto di debolezza che potrà provocare una più facile rimessa in discussione di quanto concordato.

Tanto più assurda è quindi la pretesa avanzata da chi sostiene che il complesso di disposizioni contenute nella riforma dello statuto va accettato in blocco perchè altrimenti viene vanificato il risultato del lungo lavoro di composizione che è stato compiuto in questi anni.

Se lo scopo fondamentale del provvedimento è quello di adottare delle misure « intese ad assicurare la normale ed equilibrata convivenza dei gruppi linguistici residenti nella provincia di Bolzano attraverso la concessione di nuovi e più ampi poteri di autogoverno locale nell'ambito dell'unità dello Stato e dell'ordinamento giuridico, e mediante la previsione di appositi strumenti di garanzia », sembra a noi evidente che pur tenendo conto dell'interesse, certo non trascurabile per il nostro Paese, di giungere ad una conclusione positiva della questione insorta con il governo austriaco, tuttavia lo scopo primo e fondamentale deve essere quello di soddisfare la esigenza di questa normale ed equilibrata convivenza, e pertanto il complesso delle norme e le singole disposizioni vanno innanzitutto considerate per constatare se siano o no in grado di assicurare questo obiettivo primario. Da un punto di vista formale, la questione della « intangibilità » del provvedimento non dovrebbe neppure porsi perchè la stessa relazione governativa afferma che esse « sono espressione di un'autonoma e libera determinazione e che le iniziative inerenti alla loro attuazione esprimono la libera volontà di introdurre nell'ordinamento giuridico italiana le norme e gli atti all'uopo ritenuti necessari ».

Anche la Presidenza della Camera nel corso del dibattito avvenuto il 4 e 5 dicembre

del 1969, ebbe a precisare che il Parlamento era e rimaneva libero di esercitare la sua funzione eventualmente anche modificando le proposte ad esso presentate. Quello che però qui ci interessa di sollevare, non è una questione formale, che del resto dal punto di vista giuridico e regolamentare ci appare ovvia, quanto piuttosto l'esigenza politica che il Parlamento appunto eserciti questi suoi poteri per farsi convinto della bontà delle soluzioni proposte o, nel caso contrario per ricercare ed adottare altre soluzioni.

Se così non avvenisse, se in effetti si riconoscesse aprioristicamente che la vita e lo sviluppo di una provincia compresa nell'ambito del nostro Stato deve essere regolata da queste e non da altre norme perché queste e solo queste hanno ottenuto l'assenso di un altro governo, in questo momento, nei fatti, si riconoscerebbe una ingerenza straniera su di un territorio appartenente alla nostra giurisdizione. La cosa apparirebbe poi addirittura paradossale considerando che la riforma dello statuto non riguarda soltanto la provincia di Bolzano, ma anche quella di Trento, a proposito della quale nulla ha stabilito e poteva stabilire il trattato De Gasperi-Gruber, o è stato richiesto e poteva essere richiesto dal governo di Vienna.

D'altronde quale garanzia aprioristica può avere il Parlamento italiano che il governo austriaco, a parte la sua competenza in proposito, abbia non diciamo la volontà, ma la capacità di giudicare quali debbano essere fin nei particolari i provvedimenti da adottare per assicurare appunto « la normale ed equilibrata convivenza dei gruppi linguistici residenti nella provincia di Bolzano ». Noi abbiamo detto altra volta e confermiamo anche adesso che avvertiamo l'importanza di chiudere la vertenza, instauratasi a proposito dell'Alto Adige, con la Repubblica federale austriaca. Se fosse dipeso da noi avremmo cercato in ogni modo di impedire che questa vertenza si protrasse per tanto tempo e giungesse anche ad essere discussa alle Nazioni Unite. Detto questo, dobbiamo però anche aggiungere, che sarebbe del tutto illusorio il ritenere che una dichiarazione al Parlamento austriaco come quella prevista al punto 3 del cosiddetto calendario operativo, il rilascio della quietanza liberatoria o la notifica di chiusura della controversia da parte dei governi italiano e austriaco al segretario generale dell'ONU (punti 13 e 15 del ricordato calendario operativo), valgano da soli e in sé e per sé a risolvere definitivamente la questione. Questa interessa e riguarda prima di tutto i cit-

tadini che vivono in provincia di Bolzano e trova la sua ragion d'essere nel fatto che tali cittadini appartengono per lingua, costume, e cultura a diversi gruppi etnici, cosicché se per disgrazia i contrasti nazionalistici dovessero invece che attenuarsi riprendere consistenza e ridiventare acuti, il problema si potrebbe riaprire indipendentemente dalla volontà di Roma e di Vienna. Anche a questo proposito le vicende e la storia ci possono insegnare. Basti ricordare quanto avvenne nel 1948 in occasione della approvazione di quello statuto che oggi si intende così profondamente modificare.

Anche allora si disse che la formulazione adottata era quella che oltre ad assicurare la più corretta applicazione del trattato De Gasperi-Gruber, trovava il pieno assenso del Governo di Vienna e dei rappresentanti qualificati della popolazione di lingua tedesca. Queste affermazioni non erano prive del sostegno di espliciti e chiari riconoscimenti delle cosiddette controparti; ricordiamo in proposito quanto il presidente e il segretario generale del SVP scrissero all'onorevole Perassi « quale rappresentante della Costituente » e all'onorevole De Gasperi « quale presidente del Consiglio dei ministri ». Ricordiamo ancora la lettera del ministro d'Austria a Roma, il quale, il 30 gennaio del 1948 scriveva al presidente De Gasperi: « Ieri l'assemblea costituente ha approvato lo statuto di autonomia per la regione Trentino-Alto Adige. In tale occasione Ella ha pronunciato parole altamente elevate rispondenti a concetti di saggia previsione politica. Sotto l'impressione di tali parole tengo ad esprimere la mia personale soddisfazione per la opera di pacificazione e di unione realizzata e mi associo pienamente al suo concetto e un'autonomia deve essere dinamica e non statica. Non dimenticherò che Ella mi ha consentito di prendere personalmente parte al divenire di un'opera che mi auguro possa risultare benefica per generazioni e costituire il punto di partenza per una sempre maggiore prosperità di una delle più belle province d'Italia, cui Ella stessa ha voluto conservare la denominazione tirolese. Un intero popolo anche al di là del confine gliene serberà gratitudine. Nell'esprimere il fervido voto che la Sua provvida attività di governo abbia sempre ad essere accompagnata da analogo successo pacificante, La prego di voler accogliere Eccellenza, i sensi della mia più alta considerazione ». Anche il direttore degli affari politici del Ministero degli esteri austriaco si associò a questi entusiastici

plausi. Infatti in un discorso pronunciato alla radio il ministro Leitmaier affermò che: « Sebbene lo Statuto di autonomia resti ancorato ad una regione comune Trentino-Sud Tirolo, viene tuttavia assicurata alla provincia una vita propria, che in particolare trova — quanto alle persone — la sua espressione nella nomina di un proprio presidente del Consiglio provinciale. L'unione con il Trentino relativa a determinate materie, sotto certi punti di vista, può anche apportare vantaggi. L'opinione pubblica austriaca può dunque salutare con soddisfazione lo Statuto di autonomia. Essa può rendersi conto che gli organi competenti italiani nel regolamento della questione delle opzioni, come pure nel regolamento della questione della autonomia, hanno dimostrato generosa apertura e comprensione per la posizione particolare del Sud Tirolo ».

Ebbene pochi anni dopo il problema si riapriva e nell'ottobre del 1953 i deputati della SVP rivendicavano il principio della autodeterminazione così come fece il successivo 24 novembre il governatore del Tirolo, parlando al Landtag di Innsbruck. Seguirono nel tempo le manifestazioni in Alto Adige, l'uscita dei rappresentanti della SVP dalla giunta regionale e la situazione sempre più aggravandosi, creò le condizioni per il triste fenomeno del terrorismo. Non intendiamo in questa sede riproporre l'analisi che a nostro giudizio spiega come tante speranze si siano così rapidamente trasformate in disillusioni. Abbiamo voluto ricordare questi fatti per dimostrare come accordi di vertice, inlese internazionali e reciproche prese d'atto non possano da sole, ove ad esse non corrisponda un' incisiva e chiara azione di politica interna, portare a soluzione duratura il problema dell'Alto Adige. Dobbiamo anche aggiungere che in effetti le dichiarazioni e le manifestazioni di volontà che vengono oggi offerte dalle « controparti » sono molto meno esplicite e soddisfatte di quanto non fossero nel 1948. Da ciò traiamo il convincimento che se il parlamento italiano dovesse esaminare il provvedimento di riforma statutaria e successivamente approvarlo non tanto in vista di una soddisfacente regolamentazione dei rapporti tra i gruppi etnici e per il comune progresso della provincia di Bolzano, quanto invece per chiudere finalmente, pur che sia, la controversia internazionale, non solo non perseguirebbe lo scopo fondamentale al quale deve indirizzarsi il nuovo statuto, ma non creerebbe neppure le sicure condizioni per un definitivo superamento

della controversia internazionale. Se la pretesa di una approvazione che abbia come premessa l'intangibilità delle proposte formulate nel disegno di legge costituzionale n. 2216 ci appare inaccettabile per quanto sopra esposto, questa pretesa giudichiamo addirittura assurda per una serie di casi concreti. Come è infatti possibile sostenere che ad esempio l'accoglimento di qualcuna delle richieste formulate dai rappresentanti della popolazione di lingua tedesca ma non recepite nel pacchetto se in effetti ci convincessimo della loro fondatezza, potrebbe rappresentare un motivo di rottura con le controparti? L'ipotesi non è solo teorica. Noi sappiamo che una di queste rivendicazioni riguarda l'attuale assetto della regione e delle province nel senso che i dirigenti dell'SVP, ritenuta fallita quella istanza regionale che pure un tempo era stata, come abbiamo detto, considerata persino vantaggiosa hanno proposto che venga abolito il nesso regionale, riconoscendosi invece alla provincia di Bolzano ed eventualmente a quella di Trento, le caratteristiche di regioni autonome. Il pacchetto e il conseguente disegno di legge costituzionale, nella sostanza giungono ad analoghe conclusioni, ma « salvano » anche se ridotta ormai ai minimi termini, quella che a noi appare ormai una sovrastruttura. Infatti le competenze residue della regione sono, nella maggior parte dei casi, di modesto rilievo e comunque potrebbero agevolmente essere svolte dalle due province-regioni. Il permanere di questa super regione sarà inevitabilmente motivo di appesantimento burocratico-legislativo (si pensi ai tre livelli e precisamente statale, regionale e provinciale di legislazione e di amministrazione per quanto riguarda gli espropri per pubblica utilità) per cui sembrerebbe a noi conseguente ed opportuno o di abolire l'attuale regione o di dotarla di competenze che effettivamente ne giustifichino l'esistenza. Ebbene se effettivamente il Parlamento dovesse condividere questo giudizio e decidere di conseguenza, vi è qualcuno che ragionevolmente può supporre che ciò rappresenterebbe un motivo di lagnanza e peggio di rottura da parte della popolazione o della Ballhaus? Oltre queste ipotesi vi è da considerare tutto il settore, di ampiezza non trascurabile, che riguarda le possibili integrazioni del testo proposto. Da tempo le amministrazioni provinciali di Bolzano e di Trento nell'esercizio delle loro competenze in materia urbanistica e nell'approntamento dei rispettivi piani economici provinciali, hanno avvertito l'esigenza di costituire degli

enti intermedi fra esse stesse e i comuni. Del resto anche in altre zone del paese questo orientamento si è fatto strada ed è largamente diffuso. In particolare la provincia di Trento punta sulla costituzione dei cosiddetti comprensori che ha anche previsto in legge.

Nella configurazione istituzionale di questi comprensori sono stati però incontrati degli ostacoli giacché di questi enti, della loro possibile costituzione, non si fa cenno nello statuto vigente. A noi sembra evidente che qualora nella formulazione del nuovo statuto si prevedesse che gli enti autonomi già titolari di competenza legislativa in materia di ordinamento dei comuni possano con legge istituire questi enti intermedi, nessuno dovrebbe poter sollevare obiezioni. Abbiamo fatto un esempio ricavandolo dalla vita amministrativa e politica della zona, ma a proposito di integrazione dell'attuale statuto problemi di ben maggior portata ed incidenza urgono e chiederebbero considerazione. Al loro esame è preliminare l'accertamento di un fatto e cioè che dal 1948 ad oggi molte cose si sono modificate nel contesto socio-economico del Trentino e dell'Alto Adige. Queste zone vedevano allora la propria popolazione prevalentemente dedicarsi all'attività agricola. Il turismo, l'industria (accentrata in due o tre località), le attività terziarie avevano un'incidenza notevolmente inferiore alla attuale. Da allora le cose sono sostanzialmente cambiate. Gran parte degli addetti ai lavori dei campi gli ha abbandonati e si è rivolta alle città o è emigrata in cerca di lavoro. Recentemente, lungo la val d'Adige, si sono intensificate le installazioni industriali con conseguente urbanizzazione. Il bosco ha perso notevolmente la rilevanza economica precedente, mentre il turismo è andato diffondendosi e non è più cosa ormai che riguardi alcuni centri di rinomata tradizione. Insomma in questa nuova situazione alcune attribuzioni che un tempo apparivano molto rilevanti sono diventate quasi secondarie e nuove esigenze hanno, di converso, dilatato la loro importanza.

Il nuovo statuto, come del resto anche il precedente, ammettono, almeno implicitamente, che la tutela di una minoranza linguistica non può limitarsi a riconoscimenti che riguardino esclusivamente alcuni settori come l'uso della lingua, la scuola e il costume, ma deve dilatarsi e comprendere anche la formazione e il modo di essere della amministrazione pubblica, nonché l'economia ed ogni altra componente della vita sociale.

Occorre quindi trarre le necessarie conseguenze da questa giusta impostazione e mettere in grado gli enti autonomi di intervenire efficacemente per la soluzione di alcuni importanti problemi sociali ed economici.

Questo non può ovviamente significare che nel Trentino-Alto Adige sia possibile avviare determinate riforme o svolgere una politica anche di settore, non tenendo conto di quanto in proposito avviene nel resto del Paese o compiere delle sperimentazioni diciamo così *in vitro*. I nessi e le interdipendenze esistono e sono così forti da non consentire tali prospettive neppure in via di ipotesi astratta.

C'è tuttavia il problema di non escludere gli enti autonomi da questo processo, sia nella fase di impostazione, sia in quella di esecuzione. La modifica dello statuto cerca di corrispondere in alcuni casi a questa esigenza, instaurando un sistema che potremmo chiamare a mezzadria tra organi statali e organi regionali e provinciali.

Si veda in proposito a titolo di esempio quanto stabilito per l'utilizzazione delle acque (n. 26 articolo 5, n. 9 articolo 6, articolo 10 e articolo 11) o per l'incremento delle attività industriali o per l'edilizia scolastica. Questo sistema ha dimostrato la propria inefficienza ed è fonte di confusione e di irresponsabilità per cui dovrebbe essere modificato o stabilendo con grande precisione le rispettive competenze o delegando dallo Stato alla regione o alla provincia quelle attribuzioni che possono ridare organicità ai singoli settori.

Nel campo agricolo, che pur con i limiti accennati, mantiene un rilievo notevole e può rappresentare assieme al turismo e alla diffusione territoriale di determinate industrie il motivo di permanenza nelle valli alpine delle popolazioni ivi residenti, deve essere non solo consentito, ma reso realmente possibile un intervento dell'ente autonomo per il riordino fondiario, per promuovere investimenti al fine di valorizzare l'azienda agricola singola ed associata e per il potenziamento delle attrezzature collettive per la raccolta, la conservazione, e la distribuzione dei prodotti dei quali deve poter essere garantita la qualità e la denominazione di origine. (Vedere in proposito il voto del Consiglio regionale del 9 maggio 1969).

La competenza riconosciuta alla provincia in materia di urbanistica, piani regolatori ed edilizia pubblica deve comprendere la possibilità di definire la titolarità del diritto di edificare, di costituire un patrimonio pubblico delle aree fabbricabili con i servizi sociali necessari e di predisporre programmi

per una urbanizzazione che tenga conto delle esigenze di una vita civile (Vedere voto del consiglio comunale di Trento del 1° ottobre 1970).

Contemporaneamente gli enti autonomi rivendicano una concreta possibilità di intervento nel settore della medicina preventiva e della antinfortunistica anche in vista della situazione locale che, sotto questo profilo, come indicano anche le statistiche è particolarmente grave.

Chi abbia presente la struttura orografica dell'attuale regione Trentino-Alto Adige, attraversata da un'unica linea ferroviaria solo discretamente servita, comprende immediatamente il grande interesse delle popolazioni per il settore dei trasporti e in particolare per quelli che interessano le masse considerevoli di cittadini che per ragioni di lavoro, di studio, di affari, sono costrette quotidianamente o quasi ad affluire verso i centri maggiori.

Sono questi alcuni problemi indicati a titolo esemplificativo, per i quali il disegno di legge in esame null'altro propone se non l'eventuale trasferimento dalla competenza regionale a quella provinciale lasciando inalterate le formulazioni adottate nel 1948 e che hanno mostrato in questo lasso di tempo la loro inefficienza. Per altri problemi il disegno di legge introduce nello statuto di autonomia formulazioni e competenze che tuttavia appaiono a noi non corrispondenti alle esigenze e alle necessità che si sono palesate. Ecco quindi tutta una serie di problemi a proposito dei quali sarebbero necessarie innovazioni ed integrazioni dello statuto per farne realmente uno strumento di progresso, per renderlo il punto di riferimento comune per tutti coloro che indipendentemente dalla lingua parlata questi problemi avvertono e desiderano veder risolti. Il tema della casa, del lavoro, dell'industrializzazione, della difesa dell'agricoltura, della salute, non costituiscono qualcosa di estraneo al tema della normale ed equilibrata convivenza delle popolazioni locali, anzi, come ci insegna il passato essi se irrisolti diventano motivi di frizione e di scontri.

Se la questione dell'Alto Adige verrà considerata anche in questi suoi aspetti e anche tenendo in debito conto problemi che le « controparti » non hanno sollevato, si darà dimostrazione che le popolazioni di questa zona hanno ottenuto il riconoscimento di determinati diritti, l'appagamento di particolari esigenze, non solo e non tanto perché esiste il trattato De Gasperi-Gruber (che esiste e va rispettato), o perché un altro governo ne ha sollecitato in vario modo la presa in considera-

zione, ma innanzi tutto perché queste popolazioni fanno parte della Repubblica italiana che è retta da una Costituzione democratica ove i diritti delle minoranze trovano riconoscimento e tutela, da parte di una Costituzione che non solo ammette, ma promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione a queste esigenze. Del resto come non ricordare le solenni promesse che anche in un passato, ormai lontano, furono fatte da organi responsabili italiani alla popolazione di lingua tedesca della provincia di Bolzano e che ci impegnano in questo senso ?

Pensiamo al proclama del Governatore militare di Bolzano del 18 novembre 1918: « L'Italia, grande Nazione unica ed unita, nella quale è piena la libertà del pensiero e della parola, intende consentire ai cittadini d'altro idioma il mantenimento di proprie scuole, di propri istituti e associazioni. Giusta questi principi, si confida che tutto ciò che riguarda lingua e cultura nell'Alto Adige abbia ad aver sollecito e amorevole ordinamento », al discorso del Presidente del Consiglio Nitti del 9 luglio 1919, alle dichiarazioni del ministro degli esteri Tittoni del 27 settembre 1919 e al discorso della Corona del 1° dicembre 1919.

Questi richiami al passato e allo scrupoloso rispetto della Costituzione, all'accogliimento della volontà espressa dalle popolazioni della provincia di Bolzano devono essere le primarie motivazioni della riforma statutaria. A questo proposito ricordiamo ancora che queste popolazioni malgrado la violenta e provocatoria campagna nazionalistica e anche nei momenti nei quali il terrorismo poteva rappresentare il detonante per ancora più gravi fenomeni, hanno sempre reagito senza cadere nelle provocazioni ed anzi hanno, rafforzando le posizioni di quanti hanno ribadito la scelta democratica, respinto le suggestioni autoritarie e nazionalistiche, e indicato nel reciproco rispetto, nel potenziamento dell'autonomia, nel riconoscimento dei diritti etnici, la via da seguire.

È proprio perché esistono queste premesse che sentiamo il dovere di insistere perché il disegno di legge in considerazione trovi nel corso del suo esame da parte della Camera occasione per quei miglioramenti che possano maggiormente e più sicuramente farne oggetto di pacificazione e di progresso.

Infatti si deve riconoscere che già così come è stata presentata la nuova normativa per il Trentino-Alto Adige presenta aspetti sicuramente apprezzabili tanto è vero che già

la notizia della sua elaborazione ha rappresentato un motivo di distensione in quella zona. La rinnovata scelta dell'autonomia, il riconoscimento non solo dell'esistenza delle minoranze linguistiche tedesche e ladine, ma la tutela di queste minoranze assunta tra gli interessi nazionali (articolo 2), l'estensione anche ai settori economici e sociali degli interessi e dei diritti di questi cittadini di altra lingua, sono tutti elementi positivi, premesse indispensabili per una pacifica evoluzione in atto in provincia di Bolzano.

Si deve anche sottolineare come la stessa azione volta al superamento della controversia con il governo austriaco se è stata favorita dal processo distensivo che pur incontrando ostacoli e difficoltà è tuttavia in atto

in Europa, a sua volta a questo processo, in qualche modo, può contribuire, operando così a favore della pace.

Proprio in queste considerazioni troviamo motivi per richiedere che il provvedimento venga migliorato in talune disposizioni che oggettivamente sono in contrasto con la linea alla quale il provvedimento stesso tende ad ispirarsi. Per tutto ciò ci appare necessario introdurre quei completamenti che possono più facilmente fare del nuovo statuto punto di riferimento e indicazione sicura per una nuova politica in Alto Adige e per l'Alto Adige.

SCOTONI E MALAGUGINI, *Relatori
di minoranza.*