

La politica estera italiana e la soluzione della questione di Trieste: gli accordi di Osimo del 1975

di Massimo Bucarelli

Abstract – Italian foreign policy and the settlement of the Trieste question: the Osimo Agreements of 1975

After World War II, political and diplomatic relations between Italy and Yugoslavia were characterized by misunderstandings, polemics and hostility, due mainly (though not exclusively) to the Trieste question, which was a long standing territorial dispute that divided the two Adriatic countries for decades. The article, which is based mainly on primary sources (such as Tito's Archive in Belgrade and Aldo Moro's Archive in Rome) as well as on relevant literature, argues that Italian-Yugoslav rapprochement, which led to the settlement of the Trieste question in 1975, became possible only due to the crucial domestic changes, which occurred in Italian politics during the Sixties. As the article also argues, it was Aldo Moro, a Christian-Democrat leader, several times Prime Minister and Foreign Affairs Minister between 1963 and 1976, who played the crucial role in getting Italy and Yugoslavia closer. According to Moro, it was necessary to present the agreement with Yugoslavia not as an Italian renounce to zone B, because it was not possible to relinquish something that had not belonged to the country since the end of the War and the Peace Treaty, but to present it as a final acquisition of benefits both territorial (zone A with Trieste which the Peace Treaty of 1947 had left outside of the national borders) as well as political and economic, through revival of friendship between Italy and Yugoslavia.

Key Words: Italy, Yugoslavia, Trieste question, Osimo Treaty

Parole chiave: Italia, Jugoslavia, Questione di Trieste, Accordi di Osimo

La questione di Trieste e il difficile dopoguerra italo-jugoslavo

Nel secondo dopoguerra, le relazioni politiche e diplomatiche tra l'Italia e la Jugoslavia furono caratterizzate da incomprensioni, ostilità e polemiche, dovute soprattutto – anche se non esclusivamente – alla questione di Trieste, il lungo e sofferto contenzioso territoriale che per molti anni divise i due paesi adriatici. Dopo la sconfitta subita dall'Italia nel corso della Seconda guerra mondiale e il tentativo jugoslavo di impossessarsi di Trieste e di gran parte dalla Venezia Giulia, il trattato di pace del 10 febbraio 1947 stabilì che tutto il territorio italiano ad est della linea Tarvisio - Monfalcone fosse assegnato alla Jugoslavia ad eccezione di una ristretta fascia costiera comprendente Trieste (zona A), occupata dagli anglo-americani, e Capodistria (zona B), sotto occupazione jugoslava. In base al trattato, questa fascia costiera avrebbe costituito uno Stato cuscinetto, il Territorio libero di Trieste (TLT), da erigersi formalmente attraverso la nomina di un governatore da parte del Consiglio di

sicurezza dell'ONU¹. Tuttavia, la divisione dell'Europa in blocchi politici contrapposti, derivante dalla rottura della coalizione che aveva sconfitto il nazifascismo e dal conseguente confronto tra le due maggiori potenze dell'alleanza, Stati Uniti e Unione Sovietica, rappresentanti di due sistemi politici, economici e sociali del tutto antitetici e alternativi, rese impossibile la costituzione del TLT. La guerra fredda e la logica bipolare investirono in pieno la questione di Trieste, trasformandola da problema locale a variante adriatica della cortina di ferro. Alla luce della politica del contenimento adottata dal governo di Washington in risposta alla politica di potenza sovietica e alla temuta espansione del movimento comunista, la difesa di Trieste assumeva nuova importanza: la città giuliana diventava una sorta di baluardo occidentale destinato ad arginare eventuali infiltrazioni comuniste verso l'Italia settentrionale. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna decisero di ostacolare la nascita del TLT, troppo esposto al duplice rischio di subire pressioni militari da parte jugoslava (come accadde nel settembre del '47 con lo sconfinamento delle truppe jugoslave e la creazione di vere e proprie sacche in territorio italiano) o di diventare una sorta di avamposto sovietico, grazie all'attiva propaganda fatta dai comunisti locali (sia italiani, che sloveni); fu a tale scopo che i governi di Londra e Washington rimandarono la nomina del governatore del TLT da parte dell'ONU, subordinandola all'accordo fra Roma e Belgrado, un'ipotesi, all'epoca, pressoché irrealizzabile².

Pochi mesi dopo la ratifica del trattato di pace, una nuova variabile si andò ad aggiungere al complesso quadro dei rapporti italo-jugoslavi: la frattura politica (prima che ideologica) verificatasi nel corso del 1948 all'interno del mondo comunista tra Tito e Stalin, con l'allontanamento della Jugoslavia dall'orbita sovietica e il successivo avvicinamento di Belgrado al blocco occidentale, che da quel momento divenne la principale fonte di aiuti economici e militari del regime titoista³. La Jugoslavia assunse un ruolo di fondamentale

¹ Sulla questione di Trieste e il problema del confine orientale alla fine della seconda guerra mondiale, esiste ormai un'ampia bibliografia; tra i tanti lavori, si ricordano: J.-B. Duroselle, *Le conflit de Trieste 1943-1954*, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1966, pp. 155 ss.; B. Novak, *Trieste 1941-1954. La lotta politica, etnica e ideologica*, Mursia, Milano 1973, pp. 233 ss.; D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, LINT, Trieste 1981, vol. I, pp. 210 ss. e pp. 321 ss.; A. G. De Robertis, *Le grandi potenze e il confine giuliano 1941-1947*, Laterza, Bari 1983, pp. 217 ss. e pp. 281 ss.; R. G. Rabel, *Between East and West. Trieste, the United States and the Cold War, 1941-1954*, Duke University Press, Durham e Londra 1988, pp. 52 ss.; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine 1989, pp. 25 ss.; B. Dimitrijević, D. Bogetić, *Tršćanska kriza 1945-1954. Vojno-politički aspekti*, Institut za Savremenu Istoriju, Belgrado 2009, pp. 11 ss. Sulle implicazioni e le ricadute a livello nazionale e locale della questione di Trieste: N. Troha, *Chi avrà Trieste? Sloveni e italiani fra due Stati*, Trieste, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia, Trieste 2009; A. Millo, *La difficile intesa: Roma e Trieste nella questione giuliana 1945-1954*, Edizioni Italo Svevo, Trieste 2011.

² C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma 1952, pp. 327 ss.; R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna 1995, pp. 81-82; J.-B. Duroselle, *Le conflit*, cit., pp. 258 ss.; D. de Castro, *La questione di Trieste*, cit., pp. 673 ss.; P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1987, pp. 111-113; R. G. Rabel, *Between East and West*, cit., pp. 102 ss.; B. Heuser, *Western «Containment» Policies in the Cold War. The Yugoslav Case 1948-1953*, Routledge, Londra e New York 1989, pp. 7 ss.; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia*, cit., pp. 45 ss.; L. M. Lees, *Keeping Tito Afloat. The United States, Yugoslavia, and the Cold War*, Pennsylvania State University Press, University Park 1997, p. 9.

³ M. Djilas, *Se la memoria non m'inganna, ... Ricordi di un uomo scomodo 1943-1962*, Il Mulino, Bologna 1987, pp. 169 ss. e pp. 191 ss.; C. G. Stefan, *The Emergence of the Soviet-Yugoslav Break: a Personal View from the Belgrade Embassy*, in «Diplomatic History», 1982, n. 6, pp. 400 ss.; *Jugoslovenski-sovjetski sukob 1948. Godine. Zbornik radova sa Naučnog Skupa*, a c. di Institut za Savremenu Istoriju, Belgrado 1999, passim; R. E. Kulaa, *Origins of the Tito-Stalin Split within the Wider Set of Yugoslav-Soviet Relations (1941-1948)*, in *The Balkans in the Cold War*, a c. di V. G. Pavlović, Belgrado, Institute for Balkans Studies of the Serbian Academy of Sciences and Arts, Belgrado 2011, pp. 91 ss.; J. Pirjevec, *Tito in tovariši*, Cankarjeva založba, Lubiana 2011, pp. 223 ss.

importanza agli occhi degli americani: la rottura con Mosca non solo aveva un grande significato ideologico e propagandistico, in virtù del colpo inferto all'egemonia sovietica sui paesi comunisti dell'Europa danubiano-balcanica, ma rappresentava anche un notevole vantaggio strategico, perché allentava la pressione sovietica sui confini meridionali dell'Alleanza atlantica e faceva della Jugoslavia una sorta di Stato «cuscinetto» tra le ramificazioni adriatiche e balcaniche dei due blocchi⁴. Il riallineamento della politica jugoslava non poteva rimanere senza conseguenze nell'evoluzione della questione di Trieste: considerata l'importanza di Belgrado nelle strategie politiche e militari di Washington e Londra e vista la perdurante impossibilità di dar vita al TLT a causa delle incolmabili differenze italo-jugoslave, gli anglo-americani decisero di favorire una soluzione di compromesso sancita dal Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954, con il quale l'Italia sostituiva le autorità britanniche e statunitensi nell'amministrazione della zona A del TLT, mentre nella zona B l'amministrazione jugoslava da militare diventava civile⁵. Si delineava, dunque, la spartizione di fatto del TLT, consona del resto ai desideri degli anglo-americani, che intendevano liberarsi dalla responsabilità di amministrare la zona A ed eliminare, allo stesso tempo, un contenzioso considerato nocivo per il campo occidentale, con una soluzione capace di tenere insieme gli interessi dell'alleato italiano e dell'amico jugoslavo⁶.

Tuttavia, né l'avvicinamento jugoslavo all'Occidente, né la sistemazione data al problema di Trieste nel 1954 contribuirono a migliorare sensibilmente i rapporti politici tra Roma e Belgrado. Tutt'altro. La rottura jugoslava con l'Unione Sovietica sembrò acuire le incomprensioni tra i due paesi adriatici, perché l'opposizione antijugoslava condotta dal Partito comunista italiano, in applicazione delle direttive decise a Mosca dai leader sovietici, si andò ad aggiungere a quella della maggioranza di governo centrista (caratterizzata dal ruolo predominante dalla Democrazia cristiana, con la partecipazione di socialdemocratici, repubblicani e liberali), rendendo l'antijugoslavismo patrimonio comune dei maggiori partiti dell'arco costituzionale⁷. Né si avvertirono concreti segnali di disgelo dopo la firma del Memorandum di Londra. A Belgrado e a Roma si maturarono opinioni diametralmente opposte sul significato e la portata dell'intesa appena raggiunta. Per gli uomini di governo italiani, si trattava di una soluzione provvisoria, che non prevedeva alcuna cessione defini-

⁴ E. Ortona, *Anni d'America*, vol. II, *La diplomazia: 1953-1961*, Il Mulino, Bologna 1986, pp. 31 ss.; M. De Leonardis, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1992, pp. 134 ss.; B. Heuser, *Western «Containment» Policies*, cit., pp. 26 ss., e pp. 104 ss.; L. M. Lees, *Keeping Tito Afloat*, cit., pp. 49-51, e pp. 84-86; D. Bogetić, *Jugoslavija i Zapad 1952-1955. Jugoslovensko približavanje NATO-U*, Belgrado 2000; I. Laković, *Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji 1951-1958*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica 2006, pp. 31 ss.

⁵ Il testo del Memorandum di Londra è in M. Udina, *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, LINT, Trieste 1979, pp. 132 ss. Sui negoziati che portarono all'accordo del 1954: E. Ortona, *Anni d'America*, cit., pp. 88 ss.; J.-B. Duroselle, *Le conflit*, cit., pp. 406 ss.; B. Novak, *Trieste 1941-1954*, cit., pp. 363 ss.; D. de Castro, *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 797 ss.; M. de Leonardis, *La diplomazia atlantica*, cit., pp. 393 ss.; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia*, cit., pp. 151 ss.; P. Pastorelli, *Origine e significato del Memorandum di Londra*, in «Clio», 1995, n. 4, pp. 607-609; R. G. Rabel, *Between East and West*, cit., pp. 131 ss.; B. Dimitrijević, D. Bogetić, *Tršćanska kriza 1945-1954*, cit., pp. 143 ss.

⁶ P. Pastorelli, *Origine e significato*, cit., p. 609.

⁷ Anton Vratuša al Comitato Centrale del PCJ, Roma, 9 luglio 1948, Rapporto s. n.; Il ministro jugoslavo a Roma, Mladen Iveković a Tito e a Kardelj, Roma, 25 marzo 1949, Rapporto «Segretissimo» n. 28/49, in AJ, CK SKJ, KMOV (48/1 – 57 – 131), b. 2, ff. 72 e 85; Appunto sul colloquio tra il ministro jugoslavo a Roma, Mladen Iveković e il ministro degli Affari Esteri italiano, Carlo Sforza, 22 aprile 1950, in AJ, APR, KMJ (1 – 3 – d), b. 23, f. 70. Anche M. Zuccari, *Il dito sulla piaga. Togliatti e il PCI nella rottura tra Tito e Stalin 1944-1957*, Mursia, Milano 2008, pp. 169 ss.; P. Karlsen, *Frontiera rossa. Il PCI, il confine orientale e il contesto internazionale 1941-1955*, LEG, Gorizia 2010, pp. 198 ss.

tiva di sovranità e che lasciava sussistere intatta la teorica aspirazione di un futuro ritorno all'Italia di tutto il territorio destinato al TLT e non soltanto di Trieste e della zona A⁸. Al contrario, per Belgrado l'accordo del 1954 rappresentava la chiusura di fatto della vertenza territoriale. Per Tito e la dirigenza jugoslava, il sacrificio di Trieste, nonostante implicasse la rinuncia alle rivendicazioni territoriali avanzate con tanta insistenza e forza alla fine della Seconda guerra mondiale⁹, si rendeva necessario per stabilizzare il confine occidentale e rafforzare la sicurezza nazionale. Pur essendo convinto che Trieste appartenesse allo spazio etnico ed economico sloveno, il leader jugoslavo riteneva ormai impossibile arrivare alla città giuliana, perché l'Italia poteva contare sull'alleanza delle potenze occidentali e perché la Jugoslavia aveva bisogno del sostegno anglo-americano per contenere la minaccia e le pressioni del blocco orientale. Anticipando di molti anni le stesse conclusioni cui sarebbero giunti Aldo Moro e alcuni diplomatici italiani a lui vicini, Tito non riteneva ipotizzabile ottenere Trieste con il consenso, né tanto meno con la forza, perché «nessuno al mondo» avrebbe dato il proprio «appoggio morale» a un'operazione simile¹⁰. Era bene, quindi, chiudere la vertenza, eliminare ogni focolaio di tensione sul fronte occidentale, rafforzare il possesso di fatto di Capodistria e rivolgere le proprie attenzioni verso il blocco orientale; passi ritenuti necessari per completare l'edificazione della via jugoslava al socialismo e rendere più salda la presa del regime all'interno del paese.

Nel ragionamento di Tito era presente ovviamente anche un altro lato della medaglia: se la Jugoslavia doveva prendere atto dell'impossibilità di andare oltre il controllo della zona B, allo stesso modo per gli italiani non sarebbe mai stato possibile sperare di avere qualcosa in più della zona A. Per Belgrado, esisteva un rapporto di reciprocità tra le rinunce jugoslave e quelle italiane: al sacrificio di Trieste da parte di Belgrado doveva corrispondere quello italiano di Capodistria e ogni eventuale modifica della linea di demarcazione doveva essere effettuata sulla base di un'equa compensazione territoriale¹¹. La reciprocità dei sacrifici territoriali e la compensazione territoriale, però, erano principi che la politica e la diplomazia italiane di quell'epoca non erano ancora pronte ad accogliere. Nel corso dei contatti diplomatici di quegli anni, le proposte di accordo italiane non contemplarono la spartizione del TLT lungo la linea di demarcazione, ma l'annessione dell'intero territorio in cambio di numerose e vantaggiose concessioni a

⁸ *Brevi note sullo «Status» di Trieste (Zona A) e della Zona B*, appunto «riservatissimo» di Manlio Castronuovo, Roma 11 gennaio 1964, allegato a *Castronuovo a Giovanni Fornari*, l. personale, Roma, 11 gennaio 1964, in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s.f. 1.

⁹ *Nota del Ministero degli Affari Esteri all'Ambasciata dell'Unione Sovietica*, Belgrado, 4 settembre 1945; *Nota del Governo della Federazione Democratica di Jugoslavia al Governo dell'Unione Sovietica*, Belgrado, 5 settembre 1945; *Memorandum della Federazione Democratica di Jugoslavia sulla questione della Marca Giuliana e degli altri territori jugoslavi in Italia*, 6-7 settembre 1945; *Ljuba Leontić a Edvard Kardelj*, Londra, 9 luglio e 15 agosto 1945, l. «Segretissimo»; *Kardelj a Tito*, Londra, 22 settembre 1945, Rapporto, in AJ, APR, KMJ (1-3-d), b. 20., ff. 23, 24 e 27.

¹⁰ *Appunto sul colloquio tra il Presidente della Repubblica, Josip Broz Tito, e una delegazione di rappresentanti degli Sloveni della Zona A del TLT, alla presenza del vicepresidente del Consiglio Esecutivo federale, Edvard Kardelj*, Belgrado, 8 novembre 1953, in AJ, APR, KPR (1-3-A), b. 144. Anche: D. Bogetić, *Jugoslavija i Zapad*, cit., pp. 124 ss.; N. Troha, *Yugoslav Proposal for the Solutions of the Trieste Question Following the Cominform Resolution*, in *Yugoslavia in the Cold War*, a c. di J. Fischer, A. Gabrić, L. Gibianskii, E. S. Klein, R. W. Preussen, Lubiana 2004, pp. 161 ss.

¹¹ *Appunto sul colloquio tra il Presidente della Repubblica, Josip Broz Tito, e una delegazione di rappresentanti degli Sloveni della Zona A del TLT*, cit., in AJ, APR, KPR (1-3-A), b. 144.

Trieste, di corrispettivi in campo economico e di «lievi modifiche territoriali lungo la linea etnica»¹².

Le classi dirigenti dei due paesi rimasero, quindi, a lungo arroccate sulle proprie posizioni: da una parte, il governo di Belgrado desiderava che da parte italiana si riconoscessero formalmente la chiusura della vertenza e l'estensione della sovranità jugoslava sulla Zona B; dall'altra parte, il governo di Roma ribadiva la natura pratica e provvisoria del Memorandum d'intesa del 1954, nella speranza – o meglio nell'illusione – di poter recuperare una parte maggiore del TLT¹³.

Prove di distensione: la Jugoslavia nella politica estera del centro-sinistra

Naturalmente, l'intesa del 1954, con la sua interpretazione volutamente ambigua, contribuì a far calare d'intensità la disputa italo-jugoslava¹⁴. Dietro il simulacro della provvisorietà della sistemazione confinaria, si avviò un parziale processo di normalizzazione in alcuni settori dei rapporti bilaterali, con una serie di successivi accordi quali l'accordo di Udine del 1955, che regolava il traffico di persone e merci fra la regione triestina e le zone limitrofe, l'accordo sulla pesca in Adriatico del 1958 e numerosi protocolli di cooperazione nel campo culturale e scientifico¹⁵. Tali intese, nonostante le non infrequenti polemiche, rappresentarono il preludio dell'intenso sviluppo dei rapporti economici e culturali tra i due Stati verificatosi negli anni Sessanta. Con la progressiva internazionalizzazione dei processi economici, la separazione tra le due coste adriatiche risultò sempre più artificiale e non del tutto corrispondente agli interessi di entrambi i paesi. Furono proprio i reciproci legami economici, così forti in regioni come quelle adriatiche, così vicine e complementari, ad aprire per primi un varco nella cortina di ferro italo-jugoslava. Il rilancio delle relazioni commerciali era, poi, la diretta conseguenza dell'impostazione data dai governi italiani dell'epoca ai rapporti con Belgrado e basata sulla completa separazione delle questioni economiche da quelle politiche; un'impostazione fortemente voluta da alcuni ambienti economici e industriali, interessati a trarre vantaggio dalla prossimità delle due coste adriatiche; e condivisa anche dai responsabili politici jugoslavi, che non volevano concedere alcun vantaggio negoziale ai dirigenti italiani, nel timore che da parte del governo di Roma

¹² *Tarchiani a Sforza*, Washington, 10 aprile 1950; *Martino a Sforza*, Bled, 5 luglio 1950, in DDI, s. XI, vo. IV, dd. 111 e 309; *Appunto sul colloquio tra l'ambasciatore Marko Ristić, e l'ambasciatore italiano, Antonio Meli Lupò di Soragna*, Belgrado, 17 agosto 1951, in AJ, APR, KMJ (I-3-d), b. 23, f. 76; C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., pp. 383-384; J.-B. Duroselle, *Le conflit*, cit., pp. 325 ss.

¹³ *Brevi note sullo «Status» di Trieste (Zona A) e della Zona B*, appunto «riservatissimo», cit., in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s.f. 1.

¹⁴ *Appunto sui negoziati con gli italiani*, «segreto n. 1646», a cura della Direzione Economica della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, Belgrado, 19 settembre 1955; *Appunto sul colloquio tra il sottosegretario di Stato, Anton Vratuša, e l'ambasciatore italiano a Belgrado, Gastone Guidotti*, Belgrado, 2 luglio 1957; in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 245.

¹⁵ Sui negoziati che portarono alla conclusione dei vari accordi italo-jugoslavi della seconda metà degli anni Cinquanta, si veda l'abbondante documentazione in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 245.

si facesse valere la posizione di maggiore forza acquisita in campo economico o si tentassero di sfruttare le difficoltà della Jugoslava nei rapporti con i paesi del campo sovietico¹⁶.

In quegli anni, non mancarono i contatti politici, anche di vertice. Numerosi furono gli incontri e gli scambi di visite tra alcune delle massime autorità politiche e istituzionali dei due paesi, che in questo modo posero le condizioni per il delicato passaggio «dalla fase dei rapporti normali a quella dei rapporti di buon vicinato»¹⁷. Nel corso dei vari colloqui tra gli esponenti dei due governi, svoltisi tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, oltre a sottolineare l'ottimo andamento della collaborazione economica e commerciale, si prese sostanzialmente atto della cordialità ormai stabilitasi e del contributo che, in questo modo, Roma e Belgrado stavano concretamente assicurando alla pace e alla stabilità europee¹⁸. Tuttavia, i risultati di tale intensa attività politica ed economica non furono sufficienti a far compiere alle classi dirigenti dei due paesi quel passo decisivo, che avrebbe potuto portare alla chiusura delle pendenze confinarie, al superamento di problemi appartenenti a stagioni ormai passate e alla definitiva pacificazione tra le popolazioni adriatiche. Netta era la sensazione che tra Roma e Belgrado si fosse fatta di necessità virtù, decidendo di approfondire materie e temi, su cui vi era unanimità di vedute e di intenti, e il cui sviluppo nell'immediato avrebbe potuto essere utile e vantaggioso ad entrambe le classi dirigenti. Ma la risoluzione dei problemi più gravi era stata volutamente rinviata, in attesa che maturassero tempi e condizioni più favorevoli¹⁹.

Fu solo nel corso degli anni Sessanta, dopo la formazione in Italia, nel dicembre 1963, di un governo di centro-sinistra, con l'ingresso del partito socialista nell'esecutivo, che Roma e Belgrado tornarono a dialogare nel tentativo di approfondire la collaborazione politica e di superare lo stallo raggiunto nella questione di Trieste e del confine²⁰. All'interno del nuovo esecutivo, confluirono forze e personalità politiche attente alle realizzazioni e ai progressi del socialismo jugoslavo, e sensibili alle

¹⁶ Nota informativa sull'Italia, cit., in AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 144; *Considerazioni generali sui problemi italo-jugoslavi*, appunto a cura dell'Ufficio del Consigliere Diplomatico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, s. d. (ma 1960), in ACS, PCM – UCD, b. 27.

¹⁷ *Appunto per S. E. il Ministro (Antonio Segni)*, a firma di Giovanni Fornari (Direzione Generale Affari Politici del MAE, Ufficio II), Roma 28 luglio 1961, in ACS, PCM – UCD, b. 27.

¹⁸ La documentazione relativa all'organizzazione e allo svolgimento delle visite di Stato che ebbero luogo tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta si trova in AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 144. Inoltre: *Riassunti dei colloqui tra il ministro degli Affari Esteri italiano, Antonio Segni, e il segretario di Stato per Affari Esteri jugoslavo, Koča Popović*, Roma, 2 e 3 dicembre 1960, in ACS, PCM – UCD, b. 27. Si veda: M. Bucarelli, *Aldo Moro e l'Italia nella «Westpolitik» jugoslava degli anni Sessanta*, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, Besa - Salento Books, Nardò 2011, pp. 123-126.

¹⁹ *Berio a Saragat*, Belgrado, 31 marzo 1964, t.sso n. 1102, in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s.f. 1.

²⁰ *Appunto sulla politica jugoslava*, Roma, 3 gennaio 1964, «Visto da Tito», in AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 144. Anche: *Ducci a Saragat*, Belgrado 16 giugno e 25 luglio 1964, t.sso n. 2128, in ACS, AAM, b. 77 f. 215, s.f. 1, e t.sso n. 2638, ivi, b. 66, f. 2. Sull'esperienza e l'azione dei governi di centro-sinistra, soprattutto dal punto di vista della politica internazionale, si veda: F. Imperato, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-1968*, Bari 2011, passim; L. Tosi, *Per una nuova comunità internazionale. La diplomazia multilaterale di Aldo Moro*, L. Riccardi, *Appunti sull'Ostpolitik di Moro (1963-1975)*, G. Vacca, *Aldo Moro e la politica estera italiana. Continuità e discontinuità nell'azione internazionale dell'Italia fra prima e seconda Repubblica*, E. Colombo, *Aldo Moro e la politica estera italiana. Una testimonianza*, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, cit., pp. 15 ss. Anche i più recenti: *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del mediterraneo*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, F. Imperato, Besa - Salento Books, Nardò 2013; A. Alfonsi, *Aldo Moro nella dimensione internazionale. Dalla memoria alla storia*, Franco Angeli, Milano 2013.

esigenze di sicurezza e di crescita economica della vicina Federazione. Per i socialisti e i socialdemocratici italiani (soprattutto per i rispettivi leader, Pietro Nenni e Giuseppe Saragat, nell'ordine vicepresidente del Consiglio dei ministri e ministro degli Esteri del primo governo di centro-sinistra) bisognava guardare con maggiore attenzione e interesse all'originalità dell'esperimento economico e sociale jugoslavo, basato sull'autogestione e sul decentramento, e al ruolo centrale recitato dalla Jugoslavia nel movimento dei non allineati, con cui numerosi esponenti del centro-sinistra volevano intensificare i rapporti e collaborare in ambito internazionale²¹. Ancor più importante, per il riavvicinamento tra i due paesi, era la convinzione di entrambi i partiti che fosse giunto il momento di chiudere la vertenza territoriale e regolarizzare definitivamente la situazione confinaria, riconoscendo una volta per tutte le implicazioni territoriali derivanti dal Memorandum di Londra del 1954²².

Tuttavia, la vera novità della politica italiana, in grado di cambiare definitivamente l'andamento altalenante dei rapporti bilaterali, fu la presenza nel governo di centro-sinistra di Aldo Moro, presidente del Consiglio dei ministri e leader del principale partito della coalizione, la Democrazia cristiana. Prima del varo del centro-sinistra organico e della sua nomina a capo dell'esecutivo, Moro non aveva maturato un programma originale di politica estera, né aveva mai mostrato di essere particolarmente interessato al problema delle relazioni con la Jugoslavia. Il leader democristiano aveva alcuni valori di riferimento e alcuni principi ispiratori (la pace, la solidarietà internazionale e il dialogo tra i popoli), che, una volta assunta la responsabilità di governo, tentò di tradurre in indirizzi generali di politica estera. Senza rinunciare all'ancoraggio atlantico ed europeista, punti fermi e immodificabili dell'impegno internazionale del paese, la visione delle relazioni internazionali del leader democristiano negli anni di governo fu costantemente rivolta alla ricerca della pace attraverso il dialogo est-ovest e la cooperazione tra i popoli, in una cornice, però, che garantisse la sicurezza e l'equilibrio internazionali: in breve, «la pace nella sicurezza», sostegno al processo di distensione e mantenimento dello status quo europeo, senza concessioni al neutralismo e al disimpegno²³.

L'applicazione concreta dei principi di fondo del leader democristiano alla politica estera del paese significava, tra le altre cose, chiudere le questioni pendenti dai tempi della guerra con i vicini jugoslavi e austriaci. Era convinzione di Moro, infatti, che fosse ormai necessario andare oltre gli schemi della vecchia politica di potenza, per configurare una società internazionale fondata sui valori della solidarietà, dell'uguaglianza e della pace, in cui poter porre riparo agli squilibri esistenti in campo economico, culturale e militare. All'interno di questo processo più ampio e complesso, anche l'Italia poteva svolgere un ruolo e dare il suo contributo, impegnandosi per la soluzione delle annose controversie politiche e

²¹ R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 170; G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1993, n. 1, pp. 56-57.

²² Sulle posizioni del PSI e del PSDI in merito al problema dei rapporti italo-jugoslavi negli anni del centro-sinistra, mi permetto di rinviare a M. Bucarelli, *Aldo Moro e l'Italia nella «Westpolitik» jugoslava degli anni Sessanta*, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, cit., pp. 126 ss.

²³ R. Ducci, *I Capintesta*, Rusconi, Milano 1982, p. 37. Anche: F. Imperato, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., pp. VIII-IX, e pp. 13-16; L. Tosi, *Per una nuova comunità internazionale*, cit., pp. 15 ss.

territoriali con i propri vicini e avviando con essi una stretta collaborazione politica, primo passo per il superamento degli steccati ideologici e politici che dividevano l'Europa²⁴.

Nel porre come obiettivo finale della politica adriatica del centro-sinistra la pacificazione tra i due popoli e la fattiva cooperazione tra i due governi, Moro faceva sue riflessioni e suggerimenti di alcuni diplomatici italiani, le cui considerazioni e valutazioni giunsero al politico democristiano tramite il consigliere diplomatico presso la presidenza del Consiglio dei ministri, Gianfranco Pompei. Di fronte agli inviti provenienti da Belgrado, affinché il nuovo governo di centro-sinistra si facesse carico della chiusura definitiva delle controversie italo-jugoslave in nome di una amicizia sempre più forte e sincera²⁵, la diplomazia italiana venne sollecitata a formulare pareri e proposte per la soluzione delle questioni confinarie e degli altri problemi che ancora dividevano Roma e Belgrado. La risposta dei diplomatici italiani, interessati a diversi livelli e a vario titolo alle vicende adriatiche, fu quasi unanime: la posizione jugoslava, per cui la sistemazione data al problema di Trieste con il Memorandum di Londra del 1954 doveva ormai considerarsi definitiva, era sostanzialmente corretta; non era «lecito», infatti, rimettere tutto in discussione o procrastinare la presa d'atto formale della spartizione del TLT, appoggiandosi ad un fatto di natura giuridica e formalistica, come la mancata nascita del Territorio libero e l'assenza di ogni riferimento a cessioni di sovranità da parte italiana nell'intesa del 1954; non si poteva, in buona sostanza, tentare di «vendere una seconda volta quello che già era stato venduto»; inoltre, in assenza del consenso jugoslavo, non era neanche lontanamente ipotizzabile il tentativo di modificare l'assetto stabilito nel 1954 con la forza, ché nessun individuo con una «coscienza democratica» avrebbe mai potuto sostenere un'ipotesi del genere. Bisognava accettare, quindi, che anche quella parte dell'Istria occidentale, compresa nella zona B del TLT, andasse ad aggiungersi alla lista dei territori persi a causa della guerra e della sconfitta subita. Bisognava, inoltre, avere la capacità di sottoporre la politica jugoslava condotta fino ad allora dai governi italiani a una profonda revisione, per capire, finalmente, che gli interessi nazionali potevano essere difesi e salvaguardati anche in altro modo: non con l'espansione territoriale, ma con quella dei commerci, della presenza economica, dell'influenza culturale; non alimentando il senso di precarietà degli assetti territoriali, ma proiettando stabilità e assicurando la pace; non rimanendo antagonisti di un paese, che aveva rinunciato ad essere una «potenza avventurosa», ma collaborando con un paese che faceva «molta e fortunata politica, in ogni continente e in ogni scacchiere». Le indicazioni provenienti dalla diplomazia italiana suggerivano di intavolare le trattative per la chiusura di ogni controversia con i vicini jugoslavi e di individuare una «soluzione globale», che non solo tenesse conto degli aspetti territoriali e confinari, ma che prevedesse anche misure in grado di garantire con-

²⁴ R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 181-182 e pp. 216-217; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 190; L. Monzali, *La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra mondiale ai trattati di Osimo (1914-1975)* in *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, a c. di F. Botta, I. Garzia, Laterza, Roma-Bari 2004., pp. 53-55.

²⁵ *Ducci a Saragat*, Belgrado, 25 luglio 1964 e 23 novembre 1964, t.sso n. 2638, e t. in arrivo n. 33707/749 «segreto. Precedenza assoluta. Visto dal Presidente del Consiglio»; *Ducci a Moro*, Belgrado, 3 novembre 1965, t.sso n. 5759, in ACS, AAM, bb. 77 e 78.

creti vantaggi economici per le popolazioni italiane di confine e di rilanciare lo sviluppo locale, unico corrispettivo possibile per la perdita definitiva della zona B²⁶.

Moro condivideva appieno tali osservazioni, che andavano incontro al suo desiderio di pace, dialogo e stabilità. Naturalmente, il leader democristiano rielaborò le considerazioni dei diplomatici italiani alla luce della sua sensibilità politica, caratterizzata sempre da estrema cautela e prudenza, e soprattutto tenendo conto delle sue esigenze di politica interna, preso tra gli scatti in avanti verso le posizioni jugoslave di socialisti e socialdemocratici, le resistenze e gli imbarazzi della DC triestina (costretta a confrontarsi con un'opinione pubblica locale ferma all'idea della provvisorietà della soluzione del 1954), e la rumorosa opposizione dell'estrema destra nazionale²⁷. Moro, quindi, decise di rispondere positivamente alle richieste jugoslave di approfondire i legami tra i due paesi e di prendere in considerazione la risoluzione definitiva delle varie controversie ancora in essere, accettando l'invito del governo di Belgrado a recarsi in Jugoslavia in visita ufficiale. Tuttavia, il leader DC pose al centro dei nuovi contatti non il negoziato sugli assetti confinari, ma il miglioramento e l'ampliamento della collaborazione politica ed economica, ritenendo necessario stabilire un clima di buone e fiduciose relazioni politiche a tutti i livelli, come premessa e preparazione di un'equa soluzione delle vertenze territoriali²⁸. Moro voleva evitare che per ottenere un successo immediato si finisse per ottenere un peggioramento dei rapporti, a causa di un'opinione pubblica non sufficientemente matura in alcune sue componenti, ancora legate a fattori «passionali» e «sentimentali», che non andavano trascurati. Era necessario, secondo il responsabile di Palazzo Chigi, presentare l'accordo con la Jugoslavia non come una rinuncia italiana, perché non si poteva rinunciare a qualcosa che ormai non apparteneva più al paese dai tempi della guerra e del trattato di pace, ma come l'acquisizione definitiva di un vantaggio politico ed economico, attraverso una soluzione globale in grado di far tornare definitivamente Trieste all'interno dei confini nazionali e rilanciare la *partnership* italo-jugoslava²⁹.

²⁶ Tra i diplomatici che in vari modi si espressero a favore della chiusura della questione confinaria con la presa d'atto della spartizione del TLT di fatto stabilita con il Memorandum d'intesa del 1954, ricordiamo: l'ambasciatore a Belgrado in quegli anni, Roberto Ducci, e il suo predecessore, Alberto Berio; l'ambasciatore Riccardo Giustiniani, incaricato nella primavera del 1964 di condurre negoziati segreti per la sistemazione del confine settentrionale; il capo della delegazione italiana nel Comitato misto italo-jugoslavo previsto dallo Statuto speciale sulle minoranze contenuto nell'intesa del 1954, Manlio Castonuovo, e lo stesso consigliere diplomatico di Moro, Pompei. Si veda la seguente documentazione: *Castronuovo a Pompei*, appunto del 30 gennaio 1964, in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s.f. 1; *Berio a Saragat*, Belgrado, 31 marzo 1964, cit.; *Giustiniani a Pompei*, l. p. con allegata copia di un appunto di Giustiniani per Gaja, Roma, 27 novembre 1964, ivi; *Questione jugoslava*, appunto su una riunione tenutasi il 20 gennaio 1965 alla Farnesina sotto la presidenza del segretario generale agli Affari Esteri, Attilio Cattani, con la partecipazione dell'ambasciatore Ducci e di altri funzionari che si occupavano dei problemi relativi ai rapporti italo-jugoslavi, ivi, b. 66, f. 3; *Pompei a Moro*, l. p., Roma 31 dicembre 1967, ivi, b. 85, f. 248; *Ducci a Fanfani*, Belgrado 3 ottobre 1967, Rapporto «segreto», in *Roberto Ducci*, a cura del Ministero degli Affari Esteri, Servizio storico e documentazione, Roma, 1989, pp. 103-110.

²⁷ R. Ducci, *I Capintesta*, cit., pp. 27-29; M. Bucarelli, *La «questione jugoslava» nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1991)*, Aracne, Roma 2008, pp. 45-61; L. Monzali, «I nostri vicini devono essere nostri amici». Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, cit., pp. 89 ss.

²⁸ *Appunto di Pompei sul colloquio tra Moro e l'ambasciatore jugoslavo, Ivo Vejdova*, Roma 22 settembre 1965, in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s.f. 2. Anche R. Ducci, *I Capintesta*, cit., pp. 28-29; F. Imperato, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., p. 103.

²⁹ M. Bucarelli, *La «questione jugoslava»*, cit., pp. 48-49.

L'impostazione data dal presidente del Consiglio alle relazioni con la Jugoslavia (che rimarrà sostanzialmente inalterata fino agli accordi di Osimo del 1975) venne portata a conoscenza della dirigenza jugoslava dall'ambasciatore Ducci, nei primi mesi del 1965, nel corso dei preparativi della visita di Moro a Belgrado. Secondo il leader DC – a quanto riferiva il diplomatico italiano – la sistemazione delle questioni territoriali poteva avvenire solo «nel quadro della risoluzione di un pacchetto di questioni ancora pendenti» (rinnovo dell'accordo sulla pesca, accordi culturali, economici, finanziari, commerciali, ecc.): solo in questo modo, l'opinione pubblica italiana avrebbe «ingoiato la pillola amara» della spartizione del TLT e della definitiva perdita della zona B³⁰. Il percorso proposto dal governo italiano, che prevedeva il miglioramento del clima politico come condizione preliminare per stemperare le tensioni derivanti dalle questioni territoriali, venne sostanzialmente accettato da Belgrado. Da tale decisione prese le mosse una lunga e tortuosa marcia di avvicinamento, le cui prime e più importanti tappe furono il viaggio di Moro in Jugoslavia, nel novembre del 1965, e quello del capo del governo federale jugoslavo, Mika Spiljak, nel gennaio del 1968. Nel corso delle due visite, in linea con l'impostazione voluta dal leader DC, non vennero affrontati i problemi confinari, ma solo quei temi utili al consolidamento della cooperazione in campo economico e culturale e al rafforzamento della collaborazione nelle principali questioni di politica internazionale (Vietnam, Medio oriente, rapporti Est-Ovest, disarmo), per suggellare la «comunanza di interessi e di propositi» esistente tra i due paesi in numerosi settori d'intervento politico ed economico³¹.

Indubbiamente, l'esperienza di governo del centro-sinistra diede un forte impulso al riavvicinamento con la Jugoslavia, grazie alla presenza all'interno dell'esecutivo di interlocutori maggiormente pronti a discutere costruttivamente con le autorità di Belgrado e più disponibili ad avviare un dialogo per una più ampia collaborazione politica. Tuttavia, il miglioramento delle relazioni bilaterali, pur costituendo sicuramente un fatto di grande importanza, rappresentava ancora un risultato parziale e incompleto. Senza la chiusura della questione di Trieste e degli altri contenziosi lasciati in eredità dal conflitto, non sarebbe stato possibile trasformare la coesistenza tra i due paesi in una vera e propria distensione, capace di superare il lungo dopoguerra adriatico e rimuovere l'ultimo impedimento alla pacificazione italo-jugoslava.

L'avvio delle «conversazioni esplorative» alla fine degli anni Sessanta

Ad accelerare e rendere definitivo il riavvicinamento tra le due sponde dell'Adriatico furono gli avvenimenti internazionali e le parallele vicende interne jugoslave della seconda

³⁰ *Appunto sul colloquio tra il sostituto del segretario di Stato agli Affari Esteri, Marko Nikezić, e l'ambasciatore italiano, Roberto Ducci*, Belgrado, 16 febbraio 1965; *Appunto sul colloquio tra l'assistente del Segretario di Stato agli Affari Esteri, Dušan Kvader, e l'ambasciatore italiano, Roberto Ducci*, Belgrado, 15 marzo 1965, «Visto da Tito», AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 246.

³¹ Sulle visite di Moro e Spiljak, si vedano: *Visita in Jugoslavia 8-12 novembre 1965, Verbali degli incontri dell'8 e 9 novembre 1965*, in ACS, AAM, b. 77, f. 215, s. f. 3; *Appunto sul colloquio tra il presidente Tito e il presidente del Consiglio dei ministri italiano, Aldo Moro*, Belgrado, 9 novembre 1965, in AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 145, f. 44/31; *Resoconto sommario delle conversazioni italo-jugoslave (8-9 gennaio 1968)*, «Visto dall'On. Ministro», in ACS, AAM, b. 66, f. 6. Inoltre: F. Imperato, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., pp. 104-105, e pp. 205-208.

metà degli anni Sessanta³². È noto, infatti, che la «primavera di Praga» del 1968 e la conseguente enunciazione della «dottrina Brežnev» misero in allarme il governo di Belgrado, alle prese con il riemergere dei problemi nazionali interni e preoccupato per un'eventuale applicazione di tale dottrina al caso jugoslavo³³. La violenta soluzione della crisi cecoslovacca imposta dall'Unione Sovietica e l'affermazione da parte del segretario generale del PCUS della necessità di assoggettare gli interessi di ogni singolo Stato socialista a quelli del movimento comunista internazionale destarono preoccupazione anche tra i responsabili politici italiani, interessati a preservare e consolidare il ruolo della Federazione jugoslava come necessario baluardo territoriale e politico tra l'Italia e i paesi del Patto di Varsavia. Fu per questo che il 2 settembre del 1968 Giuseppe Medici, ministro degli Esteri del governo monocoloro DC guidato da Giovanni Leone, comunicò al governo di Belgrado che l'Italia non avrebbe tentato di trarre alcun vantaggio da eventuali spostamenti verso i confini orientali delle truppe jugoslave di stanza lungo la frontiera con l'Italia³⁴. Di fronte all'instabilità della vicina Federazione jugoslava, erano del tutto evidenti le preoccupazioni italiane di vedere le truppe del Patto di Varsavia entrare in territorio jugoslavo in applicazione della «dottrina Brežnev» e di ritrovarsi a confinare direttamente con il blocco sovietico, riportando la cortina di ferro a ridosso di Gorizia e Trieste. Il pieno sostegno italiano venne sottolineato dalle visite in Jugoslavia, nel maggio e nell'ottobre del 1969, di Nenni, nominato ministro degli Esteri per alcuni mesi, tra il dicembre del '68 e l'agosto del '69, nel primo governo Rumor, e di Giuseppe Saragat, eletto presidente della Repubblica nel 1964, primo capo di Stato italiano a recarsi a Belgrado. In tali occasioni, i politici italiani si dissero entrambi convinti della necessità di aiutare la Jugoslavia socialista e non allineata a rimanere integra e indipendente, perché la vera frontiera orientale italiana era quella della Jugoslavia con le vicine democrazie popolari e non quella che correva lungo l'Isonzo³⁵.

L'atmosfera cambiò a tal punto che Roma e Belgrado tornarono a parlare concretamente anche della questione di Trieste e del confine settentrionale, in seguito alla decisione del

³² M. Bucarelli, *La «questione jugoslava»*, cit., pp. 35-39.

³³ V. Mićunović, *Moskovske Godine 1969/1971*, Jugoslovenska Revija, Belgrado 1984, pp. 17 ss.; Z. Vuković, *Od deformacija SDB do Maspoka i liberalizma. Moji stenografski zapisi 1966-1972*, Narodne Knjige, Belgrado 1989, pp. 11 ss. e pp. 236 ss.; M. Vrhunec, *Šest godina s Titom (1967-1973)*, Globus, Zagabria 2001, pp. 57 ss. e pp. 251 ss. J. Pirjevec, *Tito*, cit., pp. 527 ss. Anche: Leonhart a Rogers, Belgrado, 13 marzo 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. XXIX, *Eastern Europe; Eastern Mediterranean, 1969-1972*, d. 218.

³⁴ *Prica a Tepavac*, t. n. 578 (copia) «Visto dal presidente Tito», Roma, 2 settembre 1968, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247. Notizie della garanzia italiana alla Jugoslavia anche in: *Rapporti e contenzioso italo-jugoslavi*, appunto contenuto in *Documentazione per la visita di Stato in Jugoslavia del presidente della Repubblica, Saragat*, 2-6 ottobre 1969, «Riservato» a cura della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri, in ACS, AAM, b. 127, f. 5; *Appendice al Memorandum sul colloquio tra Nixon e Saragat*, Roma, 28 febbraio 1969, allegato a *Walters a Kissinger*, Parigi, 6 marzo 1969, in NARA, *Nixon Papers*, NSC, CO, Europe, b. 732. Anche: G. W. Maccotta, *La Jugoslavia di ieri e di oggi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1988, n. 2, pp. 231-232; Id., *In ricordo di Giuseppe Medici e Giovanni Fornari*, in «Affari Esteri», 2001, n. 159, p. 185; Inoltre: S. Mišić, *Jugoslovensko-italijanski odnosi i čehoslovenska kriza 1968. godine*, in *1968 – Četrdeset godina posle*, a cura di «Institut za Noviju Istoriju Srbije», Belgrado, Institut za Noviju Istoriju Srbije, 2008, pp. 293 ss.

³⁵ Sulla visita di Nenni in Jugoslavia nel 1969 si veda la documentazione in: AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 145, f. 44/43. Inoltre: P. Nenni, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, SugarCo, Milano 1983, pp. 331-334. Anche il diario del capo di gabinetto di Tito e consigliere per le questioni economiche: M. Vrhunec, *Šest godina s Titom (1967-1973)*, cit., pp. 62 ss. Sulla visita di Saragat in Jugoslavia: *Nota stenografica del colloquio tra le delegazioni di Stato della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia e della Repubblica italiana, presso la sede della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri*, Belgrado, 3 ottobre 1969, in AJ, APR, KPR (I-3-A), b. 145, f. 44/46. Anche la documentazione preparatoria in ACS, AAM, b. 127, f. 5.

governo Leone-Medici di avviare nuovi negoziati bilaterali nell'ottobre del 1968³⁶. L'incarico di condurre delle «conversazioni esplorative segrete» venne affidato all'ambasciatore italiano Gian Luigi Milesi Ferretti, vicedirettore degli Affari Politici della Farnesina, e a quello jugoslavo Zvonko Perišić³⁷; la scelta venne determinata dal ruolo particolare ricoperto dai due diplomatici, essendo entrambi a capo delle rispettive delegazioni in seno alla Commissione mista italo-jugoslava per l'applicazione delle Statuto delle minoranze (previsto dal Memorandum d'intesa del 1954); si ritenne, quindi, che, all'interno di tale organismo bilaterale, il rappresentante italiano e il suo omologo jugoslavo avrebbero potuto svolgere sondaggi e presentare proposte senza destare particolari clamori. Ribaltando in parte l'impostazione dei precedenti governi italiani, l'esecutivo guidato da Leone accettò la connessione tra la delimitazione della frontiera, l'eliminazione delle sacche e la spartizione definitiva del mancato Territorio libero di Trieste, chiedendo però che da parte jugoslava si accogliesse la richiesta italiana di inserire il problema territoriale in un più ampio negoziato politico ed economico; richiesta avanzata nella speranza di ottenere benefici e vantaggi in cambio di un accordo che una parte dell'opinione pubblica nazionale avrebbe inevitabilmente percepito come una rinuncia³⁸. La proposta italiana, articolata in 18 punti (relativi a tutte le questioni pendenti: incippamento definitivo della frontiera settentrionale; restituzione delle sacche; trasformazione in confine di Stato della linea di demarcazione del 1954; accordo sulla questione dei beni italiani della zona B; cooperazione economica), venne accolta positivamente dal governo jugoslavo, divenendo la base e il punto di partenza delle trattative che avrebbero dovuto portare alla conclusione di un accordo definitivo tra i due paesi³⁹; negoziati lunghi e difficili, che, per forza di cose, il breve governo Leone-Medici, seguito dall'altrettanto breve esecutivo Rumor-Nenni, non riuscirono a portare a termine⁴⁰.

Fu, quindi, solo nella seconda metà del 1969, dopo l'arrivo di Moro alla Farnesina (all'interno dei successivi governi Rumor e Colombo), che le conversazioni esplorative segrete entrarono nel vivo. Il politico pugliese accettò di proseguire il negoziato territoriale con la Jugoslavia, sempre più convinto che la sistemazione territoriale stabilita dal Memorandum di Londra fosse ormai «non modificabile con la forza» e «non modificabile con il consenso»⁴¹. Per Moro, la situazione fissata dal Memorandum di Londra andava rispettata senza apportare cambiamenti e le «sfere territoriali» risultanti da esso (che configuravano la spartizione di fatto del TLT) erano «fuori questione» e «fuori discussione». Il passaggio mancante per la stabilizzazione della frontiera comune era la modifica dello status giuridico dell'assetto definito dall'accordo del 1954 e la trasformazione della linea di demarcazione

³⁶ *Appunto sul colloquio tra Pavičević e Tralbalza*, «Strettamente segreto - Visto da Tito», Belgrado, 17 settembre 1968, *Appunto sul colloquio tra Nikezić e Medici*, New York 10 ottobre 1968, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247.

³⁷ *Appunto sul colloquio tra Nikezić e Tralbalza*, «Strettamente segreto - Visto da Tito», Belgrado, 29 ottobre 1968, *ivi*.

³⁸ *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, appunto «segretissimo», cit., in Carte Ottone Mattei; *Appunto sul colloquio tra Pavičević e Tralbalza*, «Strettamente segreto - Visto da Tito», Belgrado, 9 e 21 ottobre 1968, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247.

³⁹ *Appunto «segretissimo» per Moro del direttore generale degli Affari Politici, Roberto Ducci*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Quadro sinottico delle soluzioni previste per il contenzioso italo-jugoslavo*, senza data (ma 1974-1975), *ivi*.

⁴⁰ Nenni, nei pochi mesi di permanenza alla Farnesina, fu informato dei passi compiuti da Medici, assicurando la sua più completa approvazione all'iniziativa: *Appunto sul colloquio tra Perišić e Brigante Colonna*, «Strettamente segreto - Visto da Tito», Belgrado, 31 dicembre 1968, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247.

⁴¹ A. Moro, *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, p. 1547; G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., p. 65.

tra l'amministrazione italiana della zona A e quella jugoslava della zona B in confine di Stato. Naturalmente, Moro si rendeva conto che una soluzione rapida e improvvisa della questione di Trieste attraverso il riconoscimento della spartizione di fatto del TLT avrebbe suscitato numerose reazioni contrarie, sia a livello locale (anche all'interno della stessa DC triestina), che a livello nazionale, negli ambienti dell'estrema destra, da cui sarebbero potute venire accuse, contestazioni e violenze, proprio mentre la vita politica italiana attraversava una fase piuttosto delicata e turbolenta. Pertanto, continuava a essere convinto della necessità di giungere con gradualità a una soluzione globale, capace di risolvere il problema territoriale e allo stesso tempo di arrecare sicuri vantaggi politici ed economici, attraverso il rilancio dell'amicizia italo-jugoslava⁴².

Come era prevedibile, i colloqui si rivelarono piuttosto complessi e difficili, per l'impossibilità di superare in breve tempo incomprensioni e diffidenze causate da decenni di contrasti e ostilità. Le conversazioni segrete proseguirono tra fasi alterne per quasi due anni, fino all'autunno del 1970, quando – in data 21 novembre – i due incaricati conclusero i loro lavori con una relazione, che faceva stato dei pochi punti d'intesa e dei molti di divergenza tra le posizioni italiane e jugoslave. Il punto di maggior contrasto era rappresentato dalla pretesa italiana di legare il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B a un corrispettivo politico e territoriale, che non fosse soltanto la restituzione delle sacche create dalle truppe jugoslave nel 1947; per Belgrado, invece, esisteva un rapporto di reciprocità tra il riconoscimento italiano per la zona B e quello jugoslavo per la zona A, perché la non concessione del primo implicava la non concessione del secondo, rimettendo in discussione l'appartenenza di Trieste all'Italia: in buona sostanza, se per Roma la linea di demarcazione non era definitiva, allora nulla poteva essere considerato definitivo, neanche l'italianità di Trieste. I rappresentanti jugoslavi fecero chiaramente intendere che la sistemazione giuridica dell'ex TLT non era un tema di esclusivo interesse jugoslavo, ma anche italiano, perché un'ipotetica riesumazione di quanto previsto dal Trattato di pace avrebbe comportato la rimessa in discussione dello status di entrambe le zone: per Belgrado il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B era ormai un semplice atto dichiarativo del suo diritto e non costitutivo di esso, e non poteva essere portato a giustificazione o preso a pretesto per la richiesta di eventuali contropartite⁴³.

Le difficoltà e le complicazioni furono la conseguenza non solo della notevole distanza tra la posizione italiana e quella jugoslava, ma di una non piena sintonia tra i diplomatici italiani coinvolti nelle trattative. Secondo il direttore degli Affari Politici, Roberto Ducci (già ambasciatore a Belgrado dal 1964 al 1967), bisognava accettare realisticamente la situazione delineatasi dopo l'intesa del 1954 e formalizzare le frontiere di fatto ormai esistenti, compresa la linea di demarcazione tra le zone A e B. Al contrario, Milesi Ferretti (anche con il sostegno e il consenso del segretario generale degli Esteri, Roberto Gaja) rite-

⁴² *Resoconto sommario dell'incontro fra Moro e l'ambasciatore jugoslavo, Prica*, Roma, 12 dicembre 1970, in ACS, AAM, b. 131, f. 61; *Moro a Trabalza*, Roma, 15 dicembre 1970, tel. n. 279, in Carte Ottone Mattei; *Resoconto dell'incontro di Moro con Tepavac*, cit., in ACS, AAM, b. 147, f. 14.

⁴³ *Trabalza a Gaja*, Belgrado 8 dicembre 1970, nota di servizio «segretissimo - precedenza assoluta», in ACS, AAM, b. 131, f. 61; *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, appunto «segretissimo», cit.; *Appunto "segretissimo" per Moro del direttore generale degli Affari Politici, Roberto Ducci*, cit., in Carte Ottone Mattei. Gli appunti e i resoconti di Perišić si trovano in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247.

neva che il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B dovesse avere un «prezzo», individuato non solo nella restituzione delle sacche, ma soprattutto nell'ampliamento verso sud della zona A e nello spostamento del confine marittimo del Golfo di Trieste, in modo da attribuire alla città giuliana i due terzi del Golfo stesso⁴⁴. Una diversità di vedute e di impostazioni negoziali che non poté non influire sull'andamento delle trattative, contribuendo a rendere ancora più difficile il raggiungimento dell'obiettivo finale, l'accordo globale e definitivo tra Roma e Belgrado.

La conclusione – in verità non molto incoraggiante e positiva – delle conversazioni esplorative fu seguita da una nuova crisi nelle relazioni italo-jugoslave, accompagnata da polemiche politiche e propagandistiche. Tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre del 1970, infatti, le difficoltà negoziali furono acuite dalle resistenze degli esponenti politici triestini e dalle forti critiche avanzate in Parlamento dai leader dell'estrema destra nei confronti dell'operato del governo; critiche e resistenze dovute non solo all'annuncio della visita in Italia di Tito (programmata per il 10 dicembre in restituzione della visita di Stato effettuata da Saragat l'anno precedente)⁴⁵, ma anche alla pubblicazione sulla stampa di alcune notizie relative ai contatti in corso tra i due governi (la cui segretezza, evidentemente, iniziava a venir meno)⁴⁶. Il 28 novembre, era apparso sul quotidiano di Roma, «Il Tempo», un articolo intitolato *L'Italia rinunciarebbe alla Zona B di Trieste*, nel quale, riportando notizie definite «inquietanti» provenienti da ambienti diplomatici «ben informati», si annunciava la possibile conclusione di un accordo per la cessione della zona B alla Jugoslavia nel corso dell'imminente visita di Tito⁴⁷. L'articolo provocò proteste e polemiche, culminate in una serie di interrogazioni parlamentari presentate da alcuni deputati e senatori del MSI e della DC, con cui si chiedeva conto al governo delle «notizie circolanti in ambienti diplomatici» e delle «voci apparse sulla stampa» su questioni inerenti la sovranità italiana sulla zona B del mancato Territorio libero di Trieste⁴⁸. In risposta alle interrogazioni, Moro ribadì che durante la visita compiuta recentemente da lui e dal presidente Saragat in Jugoslavia non erano state affrontate le questioni territoriali ancora irrisolte e che lo stesso sarebbe accaduto in occasione del viaggio di Tito in Italia; il responsabile della Farnesina, poi, assicurò che l'esecutivo non avrebbe preso in considerazione «alcuna rinuncia ai legittimi interessi nazionali»⁴⁹. Come è noto, quest'ultima frase suscitò un netto irrigidimento da parte jugoslava, dando luogo a reazioni alquanto vivaci soprattutto in Slovenia e in Croazia. Secondo quanto affermato dal ministro degli Esteri jugoslavo, Mirko Tepavac, durante un colloquio con l'ambasciatore italiano, Folco Trabalza, le dichiarazioni di Moro

⁴⁴ *Appunto dattiloscritto*, senza data (ma anni Novanta) in Carte Ottone Mattei. Anche: G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 57-58.

⁴⁵ *Appunto sul colloquio tra Vratuša e Trabalza*, Belgrado, 11 agosto 1970, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247.

⁴⁶ *Rinvio della visita del Presidente Tito*, appunto e documentazione allegata, in Carte Ottone Mattei. Anche: P. Nenni, *I conti con la storia*, cit., pp. 541-543; G. Cavera, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana*, cit., pp. 24 ss.

⁴⁷ *L'Italia rinunciarebbe alla «zona B» di Trieste*, in «Il Tempo», 28 ottobre 1970.

⁴⁸ *Rinvio della visita del Presidente Tito*, cit., in Carte Ottone Mattei. Per le polemiche contro il governo da parte degli ambienti di estrema destra, si vedano: *La visita di Tito offende gli italiani; Vibrante adunata dei giuliano-dalmati contro la politica rinunciataria del governo; L'Italia non dimentica la «zona B» di Trieste*, in «Il Secolo», 2, 8 e 9 dicembre 1970. Anche: G. Cavera, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana*, cit., pp. 24 ss.

⁴⁹ La risposta di Moro è in: *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, *V Legislatura, Risposte scritte a interrogazioni*, vol. V, seduta del 5 dicembre 1970, p. 2443.

furono considerate «lesive» degli interessi jugoslavi, perché erano state date in risposta a un'interrogazione di «carattere specificamente irredentistico», dai cui contenuti e toni il governo italiano aveva dimostrato di non voler prendere le distanze; motivo per cui, secondo il governo di Belgrado, non esistevano più le condizioni «accettabili» per la venuta di Tito in Italia⁵⁰.

In realtà, dietro l'episodio della mancata visita del leader jugoslavo in Italia, si celava il fallito tentativo da parte del regime di Belgrado di operare una forzatura nei contatti segreti in corso. Nei colloqui preparatori del viaggio del presidente Tito, di fronte alla richiesta jugoslava di inserire le questioni confinarie tra gli argomenti di conversazione, sia Moro, che Ducci avevano chiarito che l'ufficializzazione delle conversazioni esplorative non sarebbe stata opportuna: le probabili reazioni della stampa e degli ambienti parlamentari inducevano i dirigenti italiani a mantenere un atteggiamento quanto mai prudente, nell'interesse del successo dell'incontro; pertanto, sarebbe stato più opportuno continuare a mantenere il massimo riserbo sulle conversazioni confidenziali già avviate e inserire nell'agenda del viaggio presidenziale i problemi di politica internazionale che interessavano i due paesi⁵¹. Nonostante l'impressione, da parte italiana, che i dirigenti jugoslavi avessero sostanzialmente recepito il punto di vista di Roma, nel novembre del 1970, nell'imminenza della visita, i collaboratori di Tito tornarono a chiedere con insistenza l'inserimento del problema territoriale nei temi di discussione. Il motivo per cui Belgrado sembrava voler tornare sui propri passi era identico a quello addotto da Roma: le esigenze di politica interna. In un doppio colloquio tra Ducci e Antun Vratuša, segretario aggiunto agli Esteri, svoltosi a Milano tra il pomeriggio del 30 novembre e la mattina del 1° dicembre alla presenza dell'ambasciatore jugoslavo, Srdja Prica, i rappresentanti di Belgrado dissero di comprendere perfettamente le numerose difficoltà interne del governo italiano (impegnato contemporaneamente anche nella trattazione della questione altoatesina, «altro argomento del tutto impopolare»); tuttavia, non potevano non far presente che anche il governo jugoslavo doveva fare i conti con la propria opinione pubblica, soprattutto di parte slovena e croata: a Lubiana e a Zagabria, infatti, mal si comprendevano le esitazioni italiane e si iniziava a sospettare che Roma avesse intenzione soltanto di «tirare il can per l'aia», senza voler effettivamente concludere. Di fronte alle perduranti contestazioni bulgare per la questione macedone e alle mai sopite pressioni albanesi per il problema del Kosovo, il regime di Belgrado, sotto pressione anche per il riemergere di contrasti nazionali interni, voleva che almeno il confine adriatico venisse formalmente riconosciuto, anche perché era stata proprio l'Italia a dichiarare spontaneamente nel settembre del '68 di essere interessata alla sopravvivenza, all'integrità e alla prosperità della Federazione jugoslava. Per questo, pur essendo disposti ad aspettare il momento più propizio per la soluzione definitiva della questione territoriale, i rappresentanti di Belgrado avevano bisogno di «una qualche forma di assicurazione», con cui da parte italiana si ribadisse la non archiviazione del problema, accompagnata da

⁵⁰ *Trabalza a Moro*, Belgrado, 8 dicembre 1970, tel. n. 1097, «Segretissimo - urgentissimo precedenza assoluta», in ACS, AAM, b. 131, f. 61.

⁵¹ *Appunto segreto sulle conversazioni tra Ducci e Pešić, sottosegretario agli Esteri jugoslavo*, 10 settembre 1970 (sul quale Moro annotò: «Sono d'accordo»); *Moro a Saragat e Colombo*, New York, 23 ottobre 1970, tel. n. 771 «Segreto», in Carte Ottone Mattei.

«qualche prova concreta di buona volontà». A tal fine, Vratuša e Prica illustrarono al direttore degli Affari Politici due proposte: la prima prevedeva un impegno – che avrebbe potuto essere preso dai due ministri degli Esteri durante la visita di Tito, attraverso uno scambio di note verbali o promemoria – per la prosecuzione delle conversazioni segrete finalizzate alla chiusura dei problemi confinari, premessa necessaria per qualsiasi soluzione globale delle questioni bilaterali; invece la seconda concerneva l'eventuale decisione dei due governi di studiare e predisporre, entro il 1971, una serie di misure atte a migliorare il benessere delle popolazioni di frontiera. Al termine del duplice colloquio, Vratuša accennò anche alla possibilità di concludere un trattato di amicizia e collaborazione, all'interno del quale il governo italiano avrebbe potuto riconoscere «con adeguate formulazioni» lo status quo territoriale esistente, senza giungere immediatamente alla stipulazione e alla registrazione di uno strumento formale⁵².

Le stesse argomentazioni e le stesse proposte furono al centro di altri colloqui tra i rappresentanti jugoslavi e l'ambasciatore Trabalza, svoltisi all'inizio di dicembre⁵³. La risposta del governo di Roma, però, continuò ad essere sostanzialmente negativa, non andando incontro alla principale richiesta jugoslava, vale a dire la rapida formalizzazione delle conversazioni confidenziali tra i due paesi in corso ormai da quasi due anni: da parte italiana, infatti, si diede la piena disponibilità a continuare i contatti esplorativi tra gli esperti (che eventualmente avrebbero potuto essere affiancati anche dagli ambasciatori a Roma e a Belgrado) e a prendere in considerazione lo studio di quei provvedimenti applicabili anche prima dell'accordo finale, ma solo dopo la conclusione del viaggio del presidente Tito. Durante la visita presidenziale, invece, la disponibilità italiana non sarebbe andata oltre «l'ascoltare con doverosa cortesia» il punto di vista jugoslavo in merito alle varie questioni pendenti⁵⁴.

Fu, quindi, l'indisponibilità italiana a provocare l'irrigidimento dei dirigenti jugoslavi, che approfittarono della risposta data da Moro in Parlamento per tirarsi fuori dalla situazione d'impaccio in cui si erano messi: bisognosi di un successo internazionale in una questione particolarmente sentita dalle popolazioni slovene e croate (quelle stesse popolazioni che sembravano voler mettere in discussione l'assetto interno del regime jugoslavo, chiedendo maggiore autonomia e l'attuazione di riforme liberali e democratiche), i rappresentanti di Belgrado avevano tentato di forzare i tempi e i modi del negoziato con Roma, subordinando la visita di Tito a condizioni che non erano state menzionate nel momento in cui l'invito stesso era stato accettato. Probabilmente, il rinvio della visita sembrò al governo di Belgrado la migliore via d'uscita non tanto per sottrarsi a un insuccesso diplomatico, quanto per evitare ulteriori complicazioni interne, riaffermando la ferma difesa degli interessi di sloveni e croati, sentitisi minacciati dalle affermazioni di Moro.

⁵² *Appunto «segretissimo» per Moro del direttore generale degli Affari Politici, Roberto Ducci*, cit., in Carte Ottone Mattei. Anche: S. Mišić, *Poseta Josip Broz Tita Italij 1971. Godine*, in *Tito – viđenja i tumačenja. Zbornik radova*, Belgrado, Institut za Noviju Istoriju Srbije e Arhiv Jugoslavije, 2011, pp. 508-512.

⁵³ *Trabalza a Moro*, Belgrado, 4 dicembre 1970, tel. n. 1076 «Segretissimo», in Carte Ottone Mattei; *Trabalza a Gaja*, Belgrado 8 dicembre 1970, cit., in ACS, AAM, b. 131, f. 61.

⁵⁴ *Moro a Trabalza*, Roma, 5 dicembre 1970, tel. n. 265 «Segretissimo», in Carte Ottone Mattei; *Moro a Trabalza*, Roma, 8 dicembre 1970, nota di servizio «Segretissimo – urgentissimo» in ACS, AAM, b. 131, f. 61.

La crisi, tuttavia, fu prontamente superata nelle settimane immediatamente successive⁵⁵, grazie a un colloquio chiarificatore tra Moro e l'ambasciatore Prica, durante il quale il responsabile della Farnesina affermò con chiarezza che da parte italiana non si voleva assolutamente rimettere in discussione o contestare la situazione di fatto creata dal Memorandum del 1954; tuttavia, la definizione formale di tale situazione costituiva per il governo italiano un problema «complesso e difficile», che poteva essere risolto solo nell'ambito di un negoziato globale in grado di produrre un accordo soddisfacente per entrambe le parti; proprio la complessità e la difficoltà del negoziato avevano spinto il governo di Roma a rifiutare ogni collegamento tra la visita del presidente Tito e la discussione delle questioni territoriali, che di certo non avrebbero trovato soluzione durante la sua breve permanenza in Italia⁵⁶.

Dopo un lungo lavoro diplomatico finalizzato alla concertazione di un testo condiviso, il 21 gennaio del 1971 i chiarimenti dati da Moro all'ambasciatore jugoslavo vennero resi di pubblico dominio attraverso una dichiarazione del leader democristiano di fronte alla Camera dei deputati: nell'intervento parlamentare, il responsabile della Farnesina sottolineò che la politica seguita dal governo italiano nei confronti della Jugoslavia era basata «sul più leale rispetto dei trattati e degli accordi in vigore, ivi compreso ovviamente il Memorandum d'intesa di Londra del 1954, e della sfera territoriale da esso risultante». Il 28 gennaio, a suggello della avvenuta ricomposizione della frizione, alla dichiarazione del ministro degli Esteri italiano fece seguito un intervento analogo di Tepavac davanti al Consiglio delle nazionalità: come il governo italiano, anche il governo jugoslavo – affermò Tepavac – riteneva necessario sviluppare ulteriormente le relazioni bilaterali «nel più conseguente rispetto degli accordi e dei trattati, incluso il Memorandum d'intesa del 1954, come pure delle loro implicazioni territoriali»⁵⁷.

Risolta la crisi, Roma e Belgrado decisero di rilanciare il dialogo attraverso un incontro tra i due ministri degli Esteri, svoltosi a Venezia il 9 febbraio del 1971. Moro ribadì il pieno rispetto del Memorandum di Londra, riconoscendo che l'intesa del 1954 non aveva più «alcun carattere di provvisorietà»; allo stesso tempo, però, precisò per l'ennesima volta che l'accordo avrebbe dovuto essere raggiunto senza provocare turbamenti nella vita pubblica italiana; per questo, riteneva necessario dare una soluzione globale a tutte le questioni ancora pendenti (sacche, rettifiche di confine, accordi economici e doganali) e non al solo problema di Trieste e Capodistria, attraverso un negoziato ampio, graduale e, soprattutto, segreto. Tepavac, al contrario, avendo la assoluta necessità di ottenere un successo internazionale da poter spendere di fronte all'opinione pubblica slovena e croata, tornò a premere per un rapida soluzione delle trattative o, almeno, per una loro ufficializzazione, affinché risultasse con chiarezza la volontà di entrambe le parti di giungere a un accordo finale; il

⁵⁵ Sugli sviluppi della crisi: *Trabalza a Moro*, Belgrado, 8 dicembre 1970, tel. n. 1097, cit.; *Messaggio di Moro a Tepavac*, Roma, 9 dicembre 1970 in ACS, AAM, b. 131, f. 61; *Trabalza a Moro*, Belgrado, 9 dicembre 1970, tel. n. 1107, «Segretissimo»; *Tepavac a Moro*, Belgrado, 12 dicembre 1970, Lettera personale, in Carte Ottone Mattei.

⁵⁶ *Resoconto sommario dell'incontro fra Moro e l'ambasciatore jugoslavo, Prica*, cit., in ACS, AAM, b. 131, fasc. 61; *Prica a Tepavac*, lettera «Visto da Tito», Roma, 9 dicembre 1970, in AJ, APR, KPR (I-2-48), b. 90.

⁵⁷ Si veda la documentazione per la preparazione delle dichiarazioni in: *Rinvio della visita del Presidente Tito*, cit., in Carte Ottone Mattei. Anche: *Appunto sul colloquio tra Tepavac e Trabalza*, «Segreto – Visto da Tito», Belgrado 24 e 30 dicembre 1970, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 247; *Appunto sul colloquio tra Tepavac e Trabalza*, «Segreto – Visto da Tito», Belgrado 8 gennaio 1971, ivi b. 248. Inoltre: S. Mišić, *Poseta Josip Broz*, cit. pp. 515 ss.

ministro jugoslavo chiedeva, quindi, l'abbandono del documento italiano articolato in 18 punti e accettato fino ad allora da Belgrado come base negoziale, per stralciare invece alcune questioni minori di immediata risoluzione (strada sul Sabotino, bacino dell'Isonzo ecc.) a beneficio delle popolazioni di frontiera; le questioni pendenti più importanti (frontiere, i beni della zona B, cittadinanza, Statuto speciale per le minoranze), invece, sarebbero state oggetto di negoziati ufficiali. Nel tentativo di trovare un compromesso in grado di rilanciare la trattativa senza creare imbarazzi ai due governi, Moro e Tepavac decisero che sarebbe stato opportuno proseguire le conversazioni esplorative segrete e, allo stesso tempo, concordare una serie di «pacchetti» equilibrati di pronta attuazione, per la soluzione dei problemi di più urgente interesse per le popolazioni locali. I due ministri degli Esteri, inoltre, stabilirono che i due esperti, Milesi Ferretti e Perišić, incaricati di riprendere le trattative sulla base di questi nuovi presupposti, fossero affiancati dai rispettivi ambasciatori a Roma e a Belgrado, Trabalza (sostituito poi dal giugno 1971 da Giuseppe Walter Maccotta) e Prica⁵⁸.

Una volta dissipate le incomprensioni e riprese le conversazioni bilaterali, fu possibile dar seguito anche alla visita di Tito in Italia. Il viaggio del presidente jugoslavo, che ebbe luogo il 25 e il 26 marzo del 1971⁵⁹, fu preceduto da un'accurata preparazione diplomatica da parte italiana, affinché fosse ben chiaro ai dirigenti di Belgrado che non sarebbe stato il caso di tornare sui problemi già affrontati a Venezia «con franchi e particolareggiati scambi di vedute», conclusisi con «intese reciprocamente soddisfacenti»; naturalmente – venne precisato dai rappresentanti italiani – non si aveva nulla in contrario a che Tito, ove lo avesse ritenuto opportuno, accennasse a tali questioni nel corso delle conversazioni riservate⁶⁰. Alla vigilia della partenza per Roma, il presidente jugoslavo fece sapere di essere stato informato dei risultati positivi dell'incontro di Venezia, così come del fatto che il governo italiano sarebbe andato incontro a serie difficoltà, qualora certi temi fossero stati sollevati e discussi nel corso della visita; di conseguenza, si impegnava a tenerne conto, ponendo come condizione che, in «conversazioni a quattr'occhi», si esprimesse soddisfazione per i risultati ottenuti e si manifestasse la determinazione di raggiungere, appena possibile, le soluzioni auspiccate⁶¹. Durante la permanenza del leader jugoslavo, non ci furono sorprese o imprevisti: entrambi i governi sottolinearono con entusiasmo le convergenze registratesi tra i due paesi su numerosi problemi di politica internazionale, senza che le questioni bilaterali relative alle frontiere e alle minoranze venissero approfondite, se non nei colloqui riservati tra Tito e Saragat, durante i quali i due capi di Stato concordarono nel considerare definitiva la situazione territoriale ormai delineatasi dopo il Memorandum del 1954⁶².

⁵⁸ *Resoconto dell'incontro di Moro con Tepavac*, «Segreto», Venezia, 9 febbraio 1971, in ACS, AAM, b. 147, f. 14; *Appunto sul colloquio tra Tepavac e Moro*, «Strettamente segreto», Venezia 9 febbraio 1971, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248. Il testo del comunicato ufficiale diramato alla fine dell'incontro è in: *Rinvio della visita del Presidente Tito*, cit., in Carte Ottone Mattei.

⁵⁹ Sulla visita di Tito in Italia del 25 e 26 marzo 1971, si veda la documentazione in: ACS, AAM, b. 133, f. 74. Anche: P. Nenni, *I conti con la storia*, cit., p. 578; G. Caverà, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana*, cit., pp. 29 ss.

⁶⁰ *Trabalza a Moro*, Belgrado, 23 febbraio 1971, tel. n. 220 «Segretissimo»; *Gaja a Trabalza*, Roma, 10 marzo 1971, nota di servizio «Segretissimo»; *Moro a Trabalza*, Roma, 10 marzo 1971, in Carte Ottone Mattei.

⁶¹ *Appunto sul colloquio tra Vratuša e Tito*, «Strettamente segreto», Belgrado 12 marzo 1971; *Appunto sul colloquio tra Mandić e Brigante Colonna*, «Visto da Tito», Belgrado 11 marzo 1971, in AJ, APR, KPR (I-2-48), b. 90; *Trabalza a Moro*, Belgrado, 12 marzo 1971, tel. n. 290 «Segretissimo», in Carte Ottone Mattei.

⁶² *Appunto sul colloquio tra Tito e Saragat*, Roma 25 e 26 marzo 1971, in AJ, APR, KPR (I-2-48), b. 90.

Il viaggio di Tito fu senza dubbio un fatto estremamente positivo, soprattutto alla luce di quanto era accaduto in dicembre. Tuttavia, l'impressione derivante dalla rinnovata amicizia italo-jugoslava era quella di due realtà politiche deboli e instabili, che avevano bisogno di reciproche concessioni per poter sopravvivere. Attraversati entrambi da profonde divisioni interne e turbati da gravi crisi politiche (di tipo etnico e nazionale in Jugoslavia, di carattere economico e sociale in Italia), i due paesi sembravano quasi volersi puntellare a vicenda o addirittura, in alcuni casi, rafforzarsi a spese dell'altro. Tito e i suoi collaboratori premevano per la rapida chiusura della questione territoriale, attraverso la spartizione del TLT, nella speranza di riconquistare il consenso sloveno e croato, sempre più incerto e oscillante. Moro, insieme a quanti ne condividevano il disegno politico di apertura nei confronti dei comunisti italiani, vedeva nella stretta collaborazione con la Jugoslavia, paese socialista, ma non allineato, un possibile terreno d'intesa per la creazione di un rapporto stabile e duraturo tra la DC e il PCI, unica via d'uscita per superare la fase di estrema instabilità politica e di forte contrapposizione sociale vissuta dal paese in quegli anni; esaurita l'azione del centro-sinistra organico, basato sulla collaborazione tra democristiani e socialisti, per Moro era necessario allargare l'area di governo, cooptando progressivamente i comunisti italiani e dando vita alla stagione della «non sfiducia» e della «solidarietà nazionale»; in quest'ottica, la collaborazione con Belgrado avrebbe potuto rappresentare uno dei banchi di prova (certamente non l'unico) per verificare la tenuta di una possibile intesa tra i due maggiori partiti italiani; un obiettivo, però, assai difficile da raggiungere per la presenza di un'estrema destra molto sensibile e attenta ai temi di Trieste e del confine orientale, e per le forti resistenze politiche locali, anche all'interno della stessa DC triestina; da qui, l'esigenza – esattamente opposta a quella del regime di Belgrado – di andare avanti gradualmente e senza clamori, nella speranza di trovare una soluzione globale, in grado di convincere l'opinione pubblica dell'importanza dell'amicizia e della collaborazione tra i due popoli anche a costo di qualche sacrificio⁶³.

L'attivazione del «canale segreto» e la conclusione degli accordi

Nonostante le positive premesse poste a Venezia e confermate a Roma, nel corso della visita di Tito, i lavori del «gruppo a quattro» voluto da Moro e Tepavac si trascinarono per molti mesi, senza riuscire a trovare un'intesa né per i pacchetti di rapida attuazione, né per la soluzione globale delle controversie italo-jugoslava.

Le riunioni del «gruppo a quattro», inframmezzate da incontri preparatori tra Milesi Ferretti e Perišić, ebbero luogo tra il marzo del 1971 e il gennaio 1973, in un periodo di estrema instabilità governativa in Italia, sottolineata dalla formazione di tre esecutivi nell'arco di 18 mesi e dallo svolgimento nel maggio del 1972 di elezioni politiche anticipate, e di gravi tensioni nazionali in Jugoslavia, culminate con l'epurazione di numerosi dirigenti comunisti, croati, sloveni e serbi, perché incapaci di attuare le riforme senza im-

⁶³ R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 211 ss.; L. Monzali, *La questione jugoslava*, cit., pp. 54-55; G. Caverà, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana*, cit., pp. 29 ss.

pedire il riemergere delle rivalità etniche. Dopo un inizio positivo, durante il quale furono concordati due «pacchetti» di misure riguardanti il settore di Gorizia, le conversazioni non portarono ad alcun risultato concreto, perché il governo jugoslavo non diede la propria approvazione alle poche misure di immediata attuazione predisposte dagli esperti. Al di là delle dichiarazioni di principio sulla necessità di dialogare e collaborare per la soluzione delle questioni pendenti, i punti di contrasto erano rimasti sostanzialmente immutati: da parte jugoslava, si insisteva affinché la nuova intesa avesse decorrenza dalla data di entrata in vigore del Trattato di pace del 1947, per ottenere l'implicito riconoscimento della legittimità dell'annessione *de facto* della zona B ed eliminare, così, ogni pretesa italiana ad avere eventuali contropartite sulla base di un «titolo residuale negoziale»; la soluzione proposta da Belgrado non solo avrebbe escluso la zona B dal negoziato, ma avrebbe influito sulla liquidazione di eventuali indennizzi per i beni perduti dagli italiani, che sarebbero stati valutati al valore del 10 giugno 1940. Da parte italiana, invece, in particolare da parte di Milesi Ferretti, si premeva per far decorrere le intese dalla data di entrata in vigore del futuro trattato; in questo modo, gli indennizzi si sarebbero rivalutati e soprattutto si sarebbero poste le basi per poter esigere un «prezzo» per la zona B, in termini politici, economici e, secondo Milesi Ferretti, anche territoriali. Il contrasto tra le posizioni italiane e quelle jugoslave venne ulteriormente aggravato anche dal problema delle minoranze slovene al di fuori del TLT; la questione, sollevata a più riprese dagli jugoslavi, che chiedevano strumenti di tutela e protezione per quelle popolazioni, incontrò la decisa opposizione dei negoziatori italiani, contrari a concedere a Lubiana la possibilità di allargare la propria influenza presso le comunità slovene di Gorizia, di Udine e delle Valli del Natisone. L'ultimo serio punto di divergenza era costituito dalla delimitazione delle acque territoriali del Golfo Trieste, che – come sappiamo – Milesi Ferretti intendeva attribuire per due terzi alla città giuliana. Vista la non disponibilità di entrambe le parti a fare passi indietro, soprattutto sul primo punto, si giunse inevitabilmente al muro contro muro e all'interruzione degli incontri⁶⁴.

L'iniziativa venne ripresa dal secondo governo Andreotti, con il ritorno di Giuseppe Medici alla Farnesina. Nell'incontro del 19 e 20 marzo 1973 a Dubrovnik, Medici e il nuovo ministro degli Esteri jugoslavo, Miloš Minić, concordarono di rilanciare il dialogo bilaterale, dando vita ad un vero e proprio negoziato, «segreto e possibilmente rapido», sulla base di un'apposita «piattaforma negoziale», che confermava in gran parte i 18 punti della proposta italiana del 1968⁶⁵. Consapevoli delle difficoltà negoziali, ma determinati a chiudere il lungo contenzioso territoriale, i due ministri degli Esteri, durante un colloquio riservato tenutosi a margine degli incontri ufficiali, stabilirono che, in caso di ennesima

⁶⁴ *Relazione sui tre incontri, tenutisi a Belgrado il 5 e il 6 giugno 1971, tra Prica e Maccotta alla presenza di Perišić e Milesi Ferretti*, «Strettamente segreto», Belgrado 6 giugno 1971; *Appunto su alcune questioni relative ai rapporti italo-jugoslavi*, «Strettamente segreto – Visto da Tito», Belgrado, 8 settembre 1971, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248; *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Quadro sinottico delle tappe più significative nelle trattative italo-jugoslave*, cit., ivi; *Volpe a Kissinger*, Roma, 22 marzo 1973, tel. n. 2256 «Confidential», in NARA, *Nixon Papers*, NSC, CO, Europe - Italy, Box. 696.

⁶⁵ *Promemoria sui colloqui tra Minić e Medici del 19 e 20 marzo 1973*, «Visto da Tito», Dubrovnik 20 marzo 1973, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248; *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Quadro sinottico delle tappe più significative nelle trattative italo-jugoslave*, cit., ivi; *Volpe a Kissinger*, Roma, 22 marzo 1973, cit., in NARA, *Nixon Papers*, NSC, CO, Europe - Italy, Box. 696. Anche: G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., p. 58; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, Koper, Založba Annales, 2007, pp. 49-50.

rottura della trattativa, si sarebbe attivato un «canale segreto», rappresentato da due tecnici: il direttore generale del ministero dell'Industria, Eugenio Carbone, e il presidente del Comitato federale per i rapporti economici, lo sloveno Boris Šnuderl⁶⁶.

L'incarico di condurre le trattative a livello ufficiale venne affidato ancora una volta a Milesi Ferretti e Perišić, elevati al ruolo di plenipotenziari e non più semplici esperti impegnati in conversazioni esplorative. Il negoziato, iniziato nell'aprile del 1973 e avallato – dal luglio 1973 – anche dal successivo governo Rumor-Moro, ben presto si arrestò. Fin dai primi contatti fu subito chiaro che la divergenza tra la posizione italiana e quella jugoslava continuava ad essere netta. Da parte italiana venne presentato un «pacchetto globale» per la soluzione di tutti i punti controversi, con l'indicazione che esso non costituiva il punto di partenza, ma il limite massimo delle concessioni italiane. Il testo prevedeva la restituzione pressoché integrale, ad eccezione di alcune lievi modifiche, delle sacche di territorio occupate abusivamente dagli jugoslavi nel 1947, con l'aggiunta di una correzione a favore dell'Italia della linea prevista dal Trattato di pace lungo le rive dell'Isonzo nei pressi del Monte Sabotino, per favorire la creazione di un bacino idrico; l'ufficializzazione della spartizione del TLT, con la richiesta di poter usufruire di un'area di 10 km², in corrispondenza della Val Rosandra e del Vallone dell'Ospo, per consentire l'allargamento della zona industriale di Trieste e per il reperimento delle risorse idriche; la ripartizione delle acque territoriali del Golfo di Trieste, attribuendo in esclusiva a ciascuna delle parti una fascia di tre miglia lungo le rispettive coste e istituendo una sorta di condominio italo-jugoslavo per il restante tratto di mare; la nomina di delegazioni *ad hoc* per la conclusione, nel più breve tempo possibile, di un accordo relativo ai beni italiani in zona B, con cui si sarebbe dovuto assicurare «la libera e permanente disponibilità di un congruo ed equo indennizzo», per quei beni la cui titolarità sarebbe stata persa o era già stata persa dai proprietari; l'affitto di una striscia territoriale della zona B, da destinare all'allargamento dell'area industriale triestina e, infine, un accordo per la cooperazione interportuale⁶⁷. Nel successivo incontro del maggio 1973, gli jugoslavi risposero con un controprogetto, che non solo non teneva conto del documento italiano, ma rappresentava anche un sensibile passo indietro rispetto ai negoziati precedenti: nel documento jugoslavo venivano eliminati, sia sul piano territoriale che su quello marittimo, alcuni vantaggi per Gorizia e Trieste che, seppur minimi, avrebbero potuto giustificare la conclusione di un accordo comportante la definitiva rinuncia italiana alla zona B; inoltre, da parte di Belgrado si pretendeva l'istituzione di una Commissione mista incaricata di occuparsi del problema delle minoranze; in questo modo, si sarebbe introdotto un *droit de regard*, in assoluto contrasto con quanto stabilito dai ministri Medici e Minić nell'incontro di Dubrovnik, nel corso del quale avevano concordato sull'opportunità di limitarsi a fare «dichiarazioni solenni» sull'argomento, lasciando a ciascun governo il compito di legiferare e agire unilateralmente sul piano interno. Alla controproposta di Belgrado seguì una reazione assolutamente negativa da parte italiana; nell'ultimo incontro del dicembre 1973, Milesi Ferretti sottolineò il carattere radicalmente

⁶⁶ *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei. Anche: V. Škorjanec, *Osimska*, cit., pp. 50 ss.

⁶⁷ *Relazione di Perišić a Minić sui colloqui con Milesi Ferretti*, «Visto da Tito», Belgrado 16 aprile 1973, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248. *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei.

diverso dei due testi: quello italiano era stato concepito come punto d'arrivo, allo scopo di evitare lunghe ed estenuanti trattative caratterizzate da «graduali cedimenti reciproci»; quello jugoslavo, invece, era chiaramente una piattaforma iniziale, per cui, se ad essa fosse stata contrapposta una analoga base di partenza italiana, sarebbero stati necessari anni di negoziato per addivenire a un accordo⁶⁸. Nonostante l'ambasciatore italiano ribadisse la assoluta «buona volontà» del governo di Roma di raggiungere un'equa soluzione (iniziativa a cui fece seguito qualche giorno dopo, il 9 gennaio del 1974, un'uguale assicurazione fornita al nuovo ambasciatore jugoslavo a Roma, Pavičević, da Moro, tornato alla Farnesina nel quarto governo Rumor)⁶⁹, era chiaro che le trattative avevano raggiunto una nuova battuta d'arresto, rendendo sempre più evidente l'enorme difficoltà di concludere un negoziato, che in sei anni – dal 1968 al 1974 – non aveva fatto un solo concreto passo in avanti nella soluzione del lungo contenzioso italo-jugoslavo⁷⁰.

L'ennesimo insuccesso negoziale diede vita, nella primavera del '74, a nuove polemiche alimentate dalla decisione delle autorità jugoslave di forzare lo stallo raggiunto dalle trattative apponendo la scritta «Repubblica federativa socialista di Jugoslavia – Repubblica socialista federativa di Slovenia – Confine di Stato», nei punti di transito tra la zona A e la zona B. Il negoziato andava avanti ormai da parecchi anni e in Jugoslavia era sempre più diffusa la sensazione che da parte italiana si perseguisse un fine esclusivamente dilatorio, in attesa di un momento favorevole, quale l'indebolimento interno del regime di Belgrado o un fatto internazionale, come l'invasione della Cecoslovacchia, per riprendere l'intera zona B. Da qui la decisione del governo di Belgrado di sbloccare la situazione con un fatto compiuto, per spingere l'ONU e le potenze firmatarie del Memorandum d'intesa a chiedere ai governi italiano e jugoslavo di chiudere la vertenza «con senso realistico»; il che, per Belgrado, significava sulla base dello status quo in atto dal 1954, tanto più che erano in corso i lavori della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, tra i cui principi ispiratori figurava anche il rispetto dell'integrità territoriale degli Stati e dell'inviolabilità delle loro frontiere⁷¹.

Il governo italiano rispose al fatto compiuto attuato da Belgrado con una nota del ministero degli Esteri, redatta in termini piuttosto severi, in cui, oltre a protestare per l'arbitrario cambio di status della linea di demarcazione, si aggiungeva – erroneamente – che tale linea divideva un territorio sotto sovranità italiana, anziché zone sotto amministrazione civile provvisoria. Nonostante il tentativo italiano di alleggerire *in extremis* il contenuto della nota sostituendola con una protesta verbale di portata più blanda, l'effetto presso gli ambienti di governo jugoslavi fu deleterio: il gesto venne interpretato come la conferma dei sospetti che si avevano nei confronti delle reali intenzioni italiane e rappresentava un

⁶⁸ *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Volpe a Kissinger*, Roma, 10 maggio 1973, tel. n. 3703 «Confidential», in NARA, *Nixon Papers*, NSC, CO, *Europe - Italy*, b. 696.

⁶⁹ *Appunto sul colloquio tra Pavičević e Moro*, «Strettamente segreto – Visto da Tito», Roma 9 gennaio 1974, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248.

⁷⁰ *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Quadro sinottico delle tappe più significative nelle trattative italo-jugoslave*, cit., ivi. Anche: V. Škorjanec, *Jugoslovansko-Italijanska pogajanja o dokončnosti meje*, in *Tokovi Historije*, 2007, nn. 1-2, pp. 233 ss.

⁷¹ *Carbone a Moro*, Roma, 15 dicembre 1974, relazione «Segretissimo», in Carte Ottone Mattei. Anche: G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., p. 61.

vero e proprio passo indietro rispetto alle assicurazioni date sulla non modificabilità della situazione di fatto esistente nell'ex TLT. Le relazioni bilaterali subirono, inevitabilmente, un brusco peggioramento, sottolineato soprattutto in Jugoslavia da dichiarazioni polemiche e interventi pubblici (come quello di Tito del 15 aprile a Sarajevo contro le rivendicazioni italiane e in difesa della sovranità jugoslava sulla zona B)⁷², che, a un certo punto, parvero assumere i toni e i contenuti di una vera e propria campagna anti-italiana, culminata con il concentramento di truppe jugoslave alla frontiera con l'Italia⁷³.

Per poter superare la situazione piuttosto critica venutasi a determinare nei rapporti italo-jugoslavi e riannodare il filo della trattativa, fu necessario che si attivasse il canale informale previsto a Dubrovnik da Medici e Minić, proprio come «linea di sblocco e di sicurezza» in caso di fallimento dei negoziati ufficiali. Le trattative segrete ebbero inizio nel luglio del 1974 in una località del tutto isolata nei pressi dell'aeroporto di Lubiana. Šnuderl e Carbone, esperti di questioni economiche, furono assistiti da diplomatici di carriera: il primo, da due ex membri dell'ambasciata jugoslava a Roma, il ministro Ratko Močivnik e il consigliere d'ambasciata Veselin Popovac; il secondo, dal consigliere di legazione Ottone Mattei, di origine fiumana, esperto di questioni adriatiche e balcaniche e conoscitore del serbo-croato⁷⁴. Fu subito chiaro che la distanza iniziale tra le posizioni italiane e quelle jugoslave non era certo diminuita: Carbone era stato autorizzato a trattare sulla base di quanto era stato stabilito negli incontri di Venezia del 1971 e di Dubrovnik del 1973 (restituzione delle sacche e richiesta di concessioni politico-economiche in cambio della zona B); Šnuderl, invece, avrebbe dovuto procedere tenendo conto della situazione confinaria esistente e avendo in mente le dichiarazioni di Tito relative alla non negoziabilità della sovranità jugoslava sulla zona B, ma soprattutto si sarebbe dovuto rifiutare di tornare ai 18 punti e alla piattaforma di Dubrovnik, come chiesto dall'Italia⁷⁵. Nonostante le premesse non fossero incoraggianti – come, del resto, non lo erano state in tutti i precedenti tentativi – i negoziati si conclusero il 21 novembre del 1974, con il raggiungimento di un'intesa complessiva su tutti i punti oggetto del contenzioso e con la stesura di una bozza di trattato e di accordo economico⁷⁶. La chiusura della vertenza fu possibile perché il governo italiano non avanzò più richieste di tipo territoriale nella zona B (anche se minime e simboliche), limitandosi a insistere per contropartite di ordine economico e commerciale; dopo i

⁷² V. Škorjanec, *Jugoslovansko-Italijanska pogajanja*, cit., pp. 236-237.

⁷³ *Appunto dattiloscritto*, cit., in Carte Ottone Mattei. Anche: G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 59-62. Nella primavera del 1974, si svolsero anche delle manovre navali della NATO nell'Adriatico; si trattava di operazioni, che pur non avendo alcun collegamento con la crisi in corso tra Roma e Belgrado, essendo state decise e programmate da tempo, non poterono non contribuire ad alimentare il clima di tensione tra Roma e Belgrado; su questo: *Kissinger a Volpe e Toon*, Washington, 25 aprile 1974, tel. n. 086711 «Secret», in NARA, *Nixon Papers*, NSC, CO, *Europe - Italy*, Box. 696; E. Ortona, *Anni d'America*, vol. III, *La cooperazione: 1967-1975*, Il Mulino, Bologna 1989, p. 494.

⁷⁴ *Promemoria sui negoziati in corso per la soluzione delle questioni pendenti tra Jugoslavia e Italia*, «Visto da Tito», Belgrado 17 ottobre 1974, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248.; *Appunto dattiloscritto*, cit., in Carte Ottone Mattei. Anche: G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 63-64; V. Škorjanec, *Osimska*, cit., pp. 83 ss., che, ad oggi, è la ricostruzione più analitica e puntuale dell'ultima fase delle trattative.

⁷⁵ *Promemoria sui negoziati in corso*, cit., in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248; *Tentativi di soluzione dei problemi pendenti con la Jugoslavia*, cit., in Carte Ottone Mattei; *Quadro sinottico delle soluzioni previste per il contenzioso italo-jugoslavo*, cit., ivi.

⁷⁶ *Relazione sui negoziati con l'Italia per i confini e altre questioni*, «Visto da Tito», Belgrado 25 novembre 1974, allegata a *Minić a Tito*, lettera «Strettamente segreto – Segreto di Stato – Visto da Tito», Belgrado 3 dicembre 1974, in AJ, APR, KPR (I-5-B), b. 248; *Carbone a Moro*, Roma, 15 dicembre 1974, cit., in Carte Ottone Mattei.

fallimenti delle precedenti esperienze negoziali, condotte per la maggior parte da Milesi Ferretti, all'interno della Farnesina prevalse la linea di Ducci, favorevole alla formalizzazione *sic et simpliciter* della spartizione del mai nato TLT, nella convinzione che il rilancio dell'amicizia italo-jugoslava potesse portare vantaggi politici ed economici maggiori. La «proposta globale» di accordo messa a punto da Šnuderl e Carbone prevedeva: la restituzione all'Italia delle sacche occupate abusivamente dalla truppe jugoslave o, in alternativa, lo scambio di aree equivalenti; la spartizione del Territorio libero di Trieste lungo la linea di demarcazione fissata dal Memorandum d'intesa del 1954, che in questo modo diventava confine di Stato, con l'impegno da parte jugoslava a mettere a disposizione dell'industria triestina le risorse idriche della Val Rosandra e del Vallone dell'Ospo, insieme a un'area di 14 km² da adibire a zona franca per l'espansione industriale di Trieste; la ripartizione delle acque territoriali del Golfo di Trieste nel rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra, attribuendo all'Italia una fascia di acque profonde per il libero transito delle superpetroliere; la decadenza del Memorandum del 1954 e dei suoi allegati, mantenendo, nella sola provincia di Trieste e nella zona B, un livello di tutela dei rispettivi gruppi etnici analogo a quello previsto dello Statuto speciale per le minoranze; l'indennizzo forfetario e considerato equo dalle due parti per tutti i beni confiscati dal 1945 fino alla data in cui sarebbe terminata la possibilità per i pertinenti della zona B di optare per l'Italia; il mantenimento nella disponibilità dei legittimi proprietari di un certo numero di proprietà, che sarebbe stato fissato con «benevolenza»; la conclusione di un accordo per la cooperazione economica in numerosi settori d'intervento (materie prime, risorse idriche ed energetiche, attività cantieristiche, collaborazione agricola, turistica e interportuale)⁷⁷.

Era la realizzazione di una zona industriale franca, situata sul Carso a nord-est di Trieste, tra Basovizza, Opicina e Sesana, ed estesa per lo più in territorio jugoslavo, ma sottoposta al regime delle merci dei punti franchi di Trieste, la reale contropartita individuata da Carbone per la popolazione italiana locale, che – a suo dire – avrebbe potuto trarre un grande vantaggio da una simile opportunità. In una lunga relazione a Moro del dicembre 1974, a commento dell'intesa raggiunta, il direttore generale del ministero dell'Industria faceva presente che, per apprezzare adeguatamente il valore della soluzione proposta, occorreva tener presente che il principale obiettivo da raggiungere era assicurare l'avvenire economico di Trieste. Per Carbone, al di là delle questioni territoriali, era la vita del territorio triestino che bisognava salvaguardare: «Trieste ha un significato economico, oggi ancor più di ieri, – spiegava il funzionario italiano – solo se può costituire la base del traffico e della trasformazione primaria delle merci destinate all'Europa centrale e dell'Est e, meglio ancora, se anche punto di partenza per l'Oriente»⁷⁸. Per costituire un centro «socio-economico» di vasta portata – asseriva Carbone – non poteva bastare il semplice allargamento della «ristretta attività locale»; pertanto, non poteva essere sufficiente la disponibilità di territori molto ristretti come la Val Rosandra e la Valle d'Ospo, cui si era fatto riferimento nelle prime fasi dei negoziati. Dopo un più attento esame, attraverso sopralluoghi e proiezioni

⁷⁷ Carbone a Moro, Roma, 15 dicembre 1974, cit., ivi; *Quadro sinottico delle soluzioni previste per il contenzioso italo-jugoslavo*, cit., ivi.

⁷⁸ Carbone a Moro, Roma, 15 dicembre 1974, cit., ivi.

aeree, le due zone a sud di Trieste erano state considerate da entrambe le parti del tutto inadatte all'insediamento di una vasta area industriale. Nelle considerazioni del direttore generale del ministero dell'Industria, la creazione di un grande distretto produttivo era di fondamentale importanza per convogliare le principali attività industriali delle zone più ricche della Jugoslavia (situate soprattutto in Slovenia) verso il porto Trieste ed eliminare così, sul nascere, la potenziale concorrenza di Capodistria e Fiume (possibile capolinea dell'idrovia che avrebbe dovuto collegare l'Adriatico al Danubio e al Mar Nero). La rinascita di Trieste, come terminale commerciale di un ampio bacino industriale, avrebbe permesso di rilanciare le attività portuali e di intercettare la ripresa dei traffici mediterranei con l'Africa e l'Oriente, seguita alla riapertura del Canale di Suez. Insomma – secondo Carbone – per far ripartire l'economia triestina, bisognava portare a ridosso di Trieste le industrie italiane e jugoslave, unico modo per obbligare gli jugoslavi e quanti commerciavano attraverso la Jugoslavia con l'Europa danubiana e balcanica, a fare base esclusivamente nell'area della città giuliana, per il traffico terrestre, marittimo e idroviario⁷⁹.

Dopo una serie di aggiustamenti al testo proposto da Šnuderl e Carbone (per i quali, comunque, furono necessari molti altri mesi), il negoziato giunse definitivamente a conclusione portando, pur tra numerose difficoltà, alla stesura definitiva degli accordi firmati a Osimo, il 10 novembre 1975, da Minić e da Rumor, ministro degli Esteri del quarto governo Moro. Con essi, quindi, si dava soluzione a tre questioni chiave: la sistemazione della frontiera italo-jugoslava, il miglioramento dei rapporti bilaterali e il trattamento delle rispettive minoranze nazionali dell'ex TLT. Roma e Belgrado riconoscevano *de iure* l'assetto territoriale del 1954, rendendo definitivo il confine tra le zone A e B. I rappresentanti dei due paesi dichiaravano di voler migliorare i rapporti di vicinato con un «salto di qualità nella collaborazione economica e culturale», decidendo una zona franca che avrebbe potuto favorire un eventuale inserimento della Jugoslavia nel Mercato comune europeo e dell'Italia nello spazio economico dell'Europa balcanica e orientale. I due governi, infine, si impegnavano a mantenere il livello di protezione delle rispettive minoranze nazionali nelle ex zone A e B previsto dalle norme dello Statuto speciale allegato al Memorandum di Londra, il cui contenuto complessivo, in virtù del nuovo accordo, era destinato a decadere⁸⁰.

Il 1° ottobre del 1975, Moro, nel presentare gli accordi in Parlamento, sottolineò le ragioni che avevano spinto i dirigenti italiani a cercare la nuova intesa con Belgrado fin dalla seconda metà degli anni Sessanta. Dopo aver precisato che la decisione era stata presa «guardando insieme agli interessi nazionali ed alle esigenze della vita internazionale», il *leader* democristiano ribadì uno per uno i motivi dell'accordo: il carattere definitivo e imm modificabile dell'assetto territoriale stabilito nel '54; le contropartite di carattere economico-sociale, soprattutto a vantaggio delle popolazioni delle zone di confine, ma anche, in qualche misura, di natura territoriale, con l'evacuazione delle sacche occupate dalle truppe jugoslave da quasi trent'anni; la definitiva attribuzione all'Italia di Trieste e della zona A, senza che future evoluzioni della politica internazionale potessero rimetterne

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Il testo degli accordi è in: M. Udina, *Gli accordi di Osimo*, cit., pp. 83 ss.

in discussione l'italianità; l'interesse essenziale dell'Italia che la Jugoslavia continuasse a essere «indipendente, integra e tranquilla»; e la necessità di rimuovere tutto quello che, senza alcun reale vantaggio, avrebbe potuto ostacolare la fiduciosa intimità tra due paesi, così vicini e complementari⁸¹.

Gli accordi furono approvati con un'ampia maggioranza parlamentare, trovando il consenso delle principali forze politiche, ad eccezione di alcuni esponenti della DC triestina o di origine istriana e dalmata, e del gruppo parlamentare del MSI. La questione di Trieste sembrava essere stata accantonata dalla maggior parte dell'opinione pubblica italiana, sempre più occupata dalle tensioni sociali, dalle difficoltà economiche e dai problemi di politica interna. Fu, invece, a livello locale che la conclusione degli accordi suscitò contrarietà e malumori: dopo aver sentito parlare per anni da esponenti dello stesso partito di Moro di provvisorietà della sistemazione del 1954 e della linea di demarcazione, era impensabile che non si verificassero reazioni fortemente negative, le cui conseguenze furono pagate proprio dalla DC, con la perdita del consenso locale, anche in termini elettorali, a vantaggio della nota «Lista del Melone»⁸².

Tuttavia, al di là delle comprensibili e prevedibili reazioni locali e degli ambienti legati agli esuli, è indubbio che le intese di Osimo contribuirono notevolmente a migliorare i rapporti tra Roma e Belgrado: per la prima volta nella storia delle relazioni italo-jugoslave, tra le due sponde dell'Adriatico si stabilì un'amicizia reale e sincera, caratterizzata da numerosi e importanti accordi economici, commerciali e finanziari, e sottolineata soprattutto dal ruolo fondamentale attribuito alla Jugoslavia nell'ambito della politica adriatica e balcanica dell'Italia, volta alla conservazione di un assetto regionale stabile e capace di garantire gli interessi nazionali.

⁸¹ L'intervento di Moro è in: *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI Legislatura, Discussioni, vol. 401, seduta pomeridiana del 1° ottobre 1975, pp. 23609 ss.

⁸² G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, cit., p. 66; R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 217-218; C. Belci, *Trieste. Memoria di trent'anni (1945-1975)*, Morcelliana, Brescia 1990, pp. 161 ss.