

Note critiche
Reviews

Osimo dalla prospettiva italiana e da quella jugoslava: due nuovi contributi

di Arrigo Bonifacio e Bogdan Živković

Il 2018 si è rivelato un anno particolarmente vivace e significativo per quanto riguarda gli studi incentrati sul Trattato di Osimo e sul percorso che portò alla sua firma nel novembre del 1975. Tra i vari contributi sulle relazioni italo-jugoslave il 2018 ha infatti visto anche la pubblicazione di ben due monografie dedicate al tema: *Pomirenje na Jadranu. Jugoslavija i Italija na putu ka Osimskim sporazumima iz 1975 (Riconciliazione sull'Adriatico. Jugoslavia e Italia sulla strada per gli accordi di Osimo del 1975)* di Saša Mišić (Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Belgrado) e *La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)* di Benedetto Zaccaria (Franco Angeli, Milano).

L'incubo di ogni storico è quello di scoprire *ex-post* di aver involontariamente pubblicato un lavoro analogo a quello di un collega, ma Saša Mišić e Benedetto Zaccaria, che non sapevano l'uno del lavoro dell'altro, possono tranquillamente tirare un sospiro di sollievo e dichiarare lo scampato pericolo. Per quanto i due autori abbiano infatti contemporaneamente dato alle stampe due volumi incentrati sul medesimo tema, questi ultimi non sono solo originali *per sé*, ma addirittura si corroborano, valorizzano e completano a vicenda, peraltro fornendo così un significativo contributo all'avanzamento degli studi dedicati al percorso che portò Italia e Jugoslavia ad Osimo. I due autori, entrambi storici delle relazioni internazionali, hanno infatti analizzato il tema delle relazioni italo-jugoslave da angolazioni diverse. Saša Mišić ha adottato l'ottica jugoslava, focalizzando l'attenzione sulla correlazione tra le relazioni jugo-italiane e la politica estera jugoslava in generale da una parte e gli aspetti di politica interna jugoslava dall'altra, prestando una discreta attenzione al processo di *confederalizzazione* della Jugoslavia, caratterizzato da un progressivo decentramento dei poteri alle Repubbliche e dall'approfondirsi delle distanze tra queste ed il governo federale. Benedetto Zaccaria ha invece adottato l'ottica italiana, focalizzando l'attenzione prioritariamente sui nessi insistenti tra le relazioni italo-jugoslave ed altri aspetti della politica estera italiana quali il processo di distensione e quello d'integrazione europea, pur senza dimenticare le correlazioni con la crisi politica italiana di quegli anni sul piano interno e, sul piano esterno, la coeva crisi interna jugoslava.

Sintomatico del diverso percorso intrapreso dai due studiosi è l'uso delle fonti. Non essendo ad oggi ancora disponibile il carteggio diplomatico italiano conservato presso l'Archivio storico diplomatico del ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale italiano, entrambi gli studiosi hanno utilizzato le uniche fonti interamente disponibili, ossia quelle jugoslave conservate presso l'*Arhiv Jugoslavije*, completandole ed incrociandole con fondi non sempre analoghi. Se

infatti entrambi gli autori hanno utilizzato, ad esempio, i fondi Aldo Moro e Pietro Nenni conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, coerentemente con l'approccio proposto ed i propri interessi di ricerca Saša Mišić ha fatto un ampio uso di fonti jugoslave non limitandosi alla documentazione dell'*Arhiv Jugoslavije* ma prendendo in considerazione anche il carteggio conservato presso il *Diplomatski arhiv* del *Ministarstva spoljnih poslova Srbije* e l'*Arhiv Republike Slovenije*. Benedetto Zaccaria ha utilizzato carteggi europei, come quelli conservati presso gli Archivi storici della commissione europea, tedeschi e francesi, conservati presso il *Politisches Archiv* dell'*Auswärtiges Amt* e gli *Archives diplomatiques* del *Ministère des Affaires étrangères*, oltre che la documentazione italiana conservata presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica e l'Archivio Giulio Andreotti dell'Archivio storico istituto Luigi Sturzo.

Pomirenje na Jadranu e *La strada per Osimo* non differiscono dunque per il semplice fattore linguistico (il primo è scritto in serbo, il secondo in italiano), ma affrontano lo stesso tema da due prospettive diverse, rispettivamente quella jugoslava ed italiana, fornendo così due diverse versioni – o meglio visioni – delle medesime vicende grazie alle quali il lettore può, in ottica comparata, non solo ricostruire in maniera significativamente articolata i processi che portarono alla firma del Tratto di Osimo ed i momenti maggiormente significativi della vicenda, ma anche comprendere distintamente come talvolta alcune vicende di rilevanza primaria per una delle parti non lo furono affatto per la controparte. Esemplare a tal proposito è l'approccio dei due volumi nelle rispettive sezioni introduttive. Sia Mišić che Zaccaria, peraltro confermando la periodizzazione già proposta dalla letteratura esistente, fanno partire il percorso che portò al agli accordi del 1975 nel 1968, all'indomani dell'invasione della Cecoslovacchia da parte delle forze del Patto di Varsavia, in seguito al quale il ministro degli Esteri italiano Giuseppe Medici comunicò all'ambasciatore jugoslavo in Italia che il suo paese avrebbe potuto spostare l'esercito dalla frontiera con l'Italia a quella orientale. Da quel momento infatti non solo furono rilanciate le relazioni tra Roma e Belgrado, ma furono anche avviate delle conversazioni segrete miranti al superamento del Memorandum d'intesa di Londra (MIL) del 1954 tra i due diplomatici addetti al Comitato misto italo-jugoslavo per l'applicazione dello Statuto delle minoranze, Gian Luigi Milesi Ferretti e Zvonko Perišić. Per il periodo precedente alla crisi cecoslovacca, entrambi i volumi propongono delle sezioni introduttive in cui si ripercorrono i rapporti tra i due paesi dalla fine della Seconda guerra mondiale al 1968. Sia nella panoramica offerta da *Pomirenje na Jadranu* che da *La strada per Osimo* viene ricordata la questione di Trieste e quella – irrisolta – del confine di Stato tra i due paesi: in essa viene individuata da entrambi i volumi la vera causa del mancato miglioramento delle relazioni politiche tra Italia e Jugoslavia, relazioni che invece su altri piani, primo fra tutti quello economico, stavano producendo dei risultati particolarmente positivi. Per questo motivo, affrontando le relazioni italo-jugoslave durante il periodo intercorrente tra la firma del MIL e l'invasione della Cecoslovacchia, sia Mišić che Zaccaria analizzano approfonditamente l'aspetto economico. Nella sezione introduttiva de *La strada per Osimo* vengono però evidenziati anche due aspetti

particolarmente interessanti. Da una parte, nell'ambito dell'analisi dell'aspetto economico delle relazioni italo-jugoslave viene evidenziato come il governo di Roma favorisse in ambito sia bilaterale che comunitario l'integrazione economica della Jugoslavia con l'Italia e con la CEE di modo da favorirne l'ancoraggio a Occidente. Dall'altra, viene evidenziato come con il passare del tempo per la classe dirigente italiana, tanto quella politica quanto quella diplomatica, divenisse sempre più chiaro che, per quanto riguardava la questione confinaria, il problema non fosse tanto il *se* quanto piuttosto il *quando* riconoscere lo *status quo* ed ufficializzare la sovranità di Belgrado sulla Zona B, riconfermando di riflesso quella italiana sulla Zona A ed eliminando una costante causa di attriti politicamente sempre più inopportuni. Nell'analisi di questo percorso interno alla classe dirigente italiana, già convinta della necessità della scelta alla metà degli anni Sessanta, particolarmente interessante è il ruolo svolto da un episodio apparentemente minore per il grande pubblico dell'epoca, la «crisi delle carte d'identità» del 1967, quando la Jugoslavia aveva rilasciato in Zona B carte d'identità monolingui con valore di cittadinanza senza che seguissero proteste significative sul piano locale. Per Roma fu la prova – nota Zaccaria – di come neppure a Trieste nessuno credesse più nella possibilità di un ritorno della Zona B all'Italia, contribuendo a far sì che il riconoscimento italiano della sovranità jugoslava sulla Zona B fosse sempre più una semplice questione di tempo, un atto dovuto da rimandare ad un momento politicamente più propizio.

Il momento propizio fu, come già anticipato, l'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe del Patto di Varsavia, cui seguirono il messaggio di Giuseppe Medici e l'avvio delle conversazioni segrete tra Gian Luigi Milesi Ferretti e Zvonko Perišić. Da quel momento iniziò il lungo percorso che avrebbe portato Italia e Jugoslavia ad Osimo. Entrambi i volumi affrontano l'evoluzione dei rapporti tra i due paesi nei mesi che seguirono all'invasione della Cecoslovacchia, con l'intensificazione degli scambi di visite tra Roma e Belgrado e l'attivismo italiano in sede comunitaria finalizzato alla concessione di accordi economici con la CEE vantaggiosi per la Jugoslavia. I rapporti italo-jugoslavi, incanalatisi in un nuovo, promettente percorso, dovettero però ben presto affrontare delle nuove problematiche, questa volta di ordine principalmente interno. L'Italia viveva un periodo di difficoltà politica ed economica e si palesava il fenomeno della violenza armata: in quel frangente si rivelava dunque impossibile qualsiasi concessione alla Jugoslavia da parte della classe politica italiana, peraltro già contemporaneamente impegnata - come evidenzia Zaccaria - a chiudere la questione altoatesina. In Jugoslavia, invece, agli annosi problemi di natura economica si assommarono quelli, politicamente ancor più rilevanti, dell'antagonismo nazionale: le rivolte nazionali in Slovenia e Croazia ridisegnarono infatti la geografia politica interna al paese, portando per la prima volta il governo federale a perdere il controllo assoluto sulla vita politica e diplomatica jugoslava, ed a dover dunque concertare la propria politica estera jugoslava con le Repubbliche slovena e croata, fautrici di un inasprimento della linea negoziale con l'Italia. Si trattava, come evidenzia Mišić, dell'inizio di una nuova era, caratterizzata dal progressivo accentramento del potere in mano alle élite nazionali repubblicane: il processo di *confederalizzazione* della Jugoslavia e, in prospettiva, quello del

suo disfacimento, potevano dirsi già in corso. Esemplare, per comprendere quanto la crisi interna dei due paesi influisse sulle loro relazioni, fu la questione del rinvio della prima – ed unica – visita di Tito in Italia. Le autorità slovene avevano infatti cercato di rendere pubblica l'esistenza di colloqui per la chiusura della vertenza confinaria, dimostrando peraltro come quelle federali non fossero più nemmeno in grado di bloccare una fuga di notizie a questo livello. Quando fu poi la stampa italiana ad evocare l'esistenza dei negoziati in corso, Aldo Moro – all'epoca, dicembre 1970, ministro degli Affari esteri – non ebbe altra scelta se non quella di riconfermare pubblicamente la posizione ufficiale dell'Italia di rivendicazione dei «legittimi interessi nazionali» sulla Zona B, dichiarazione che portò al rinvio della visita di Tito in Italia. La crisi politica rientrò in seguito all'incontro del febbraio 1971 tra i ministri degli Esteri interessati, Aldo Moro e Mirko Tepavac, durante la quale il primo assicurò il secondo che il governo italiano avrebbe riconosciuto la linea di demarcazione tra Zone del Territorio Libero di Trieste (TLT) come confine di Stato non appena ciò sarebbe stato politicamente possibile. In seguito a ciò la visita di Tito in Italia fu riprogrammata, a condizione però che da parte jugoslava non si facesse più accenno in pubblico all'esistenza dei negoziati segreti in corso. Al di là del rinvio della visita in sé, questa crisi portò Italia e Jugoslavia a vedersi in una nuova ottica: Roma aveva compreso come in Jugoslavia si fosse oramai aperta la questione della gestione del dopo-Tito, e comprendeva come il governo federale fosse sempre più soggetto alla volontà delle autorità repubblicane; Belgrado di contro credeva che l'Italia attraversasse una forte crisi interna, e che il governo di Roma, perennemente instabile per via del rischio eversivo, fosse spinto dal pericolo di un'ascesa delle destre e dagli stessi Stati Uniti d'America a dover posticipare l'accordo con la Jugoslavia. Per ciascuno degli interessati la debolezza della controparte iniziava dunque a rendere sempre più indispensabile il raggiungimento di un accordo, visto che eventuali stravolgimenti nell'equilibrio politico-istituzionale del vicino avrebbero potuto non solo rimettere in discussione l'accordo stesso, ma addirittura riaprire la questione dell'assetto politico-territoriale del TLT, mettendo potenzialmente a rischio il controllo della Zona A in ottica italiana e quello della Zona B in ottica jugoslava. Questa nuova visione della situazione interna della controparte, unita alla crescente consapevolezza della necessità di pervenire ad un accordo, fu alla base del riavvicinamento tra le diplomazie dei due paesi. Fu in questo contesto che, per scongiurare un eventuale insuccesso nelle trattative in corso sin dal 1968, tra Gian Luigi Milesi Ferretti e Zvonko Perišić, nel marzo del 1973 i ministri degli Esteri Giuseppe Medici e Miloš Minić decisero di creare un canale negoziale parallelo, affidato questa volta a due componenti della Commissione italo-jugoslava per la cooperazione economica, l'italiano Eugenio Carbone e lo sloveno Boris Šnuderl.

Nonostante l'apertura di un doppio canale negoziale le trattative non portarono a sostanziali avanzamenti, complici l'immobilismo del governo italiano, messo in difficoltà sul piano interno dall'ascesa elettorale del Partito comunista italiano, dal referendum sul divorzio e dalla crisi energetica. Questo immobilismo, se funzionale agli interessi italiani, era però deleterio per quelli del governo federale jugoslavo,

sempre più pressato dalle Repubbliche di Slovenia e Croazia, desiderose di chiudere quanto prima la questione confinaria con l'Italia. Ciò portò nel gennaio del 1974 il governo federale jugoslavo, bisognoso dopo la repressione delle rivolte nazionali in Slovenia e Croazia di dimostrarsi attento agli interessi nazionali delle sue due Repubbliche settentrionali, a cedere alla pressione della leadership locale – ed in particolar modo, spiega Mišić, di quella slovena – e compiere un gesto unilaterale, ovvero l'affissione di cartelli sulla linea di demarcazione tra Zona del TLT in cui questa veniva definita «Confine di Stato». La «crisi dei cartelli» che ne conseguì fu tra le più gravi nei rapporti italo-jugoslavi sin dai tempi del dopoguerra: l'Italia ribadì pubblicamente come la sovranità jugoslava non fosse mai stata estesa alla Zona B, mentre la Jugoslavia parlò di attacco italiano alla propria sovranità e indipendenza. Raffreddatisi gli animi sulla vicenda, le parti compresero una volta di più la necessità di convenire ad un accordo: non a caso, non appena fu chiusa la querelle diplomatica, nel luglio del 1974 Italia e Jugoslavia decisero di attivare il canale Carbone-Šnuderl.

Come è noto, il canale che portò Italia e Jugoslavia a giungere all'accordo che sarebbe poi stato firmato ad Osimo fu raggiunto proprio nella trattativa tra Eugenio Carbone e Boris Šnuderl. L'approccio a questo negoziato offerto dai due volumi è radicalmente diverso: se da una parte *La strada per Osimo* evita di addentrarsi nei dettagli della trattativa, limitandosi a focalizzare l'attenzione sulle ragioni politiche che spinsero Roma e Belgrado a intavolare questi nuovi colloqui, dall'altra *Pomirenje na Jadranu* descrive approfonditamente il percorso negoziale, focalizzando l'attenzione sul lato jugoslavo e su come Boris Šnuderl, sloveno, fosse maggiormente propenso ad eseguire le istruzioni ricevute da Lubiana che non quelle ricevute dalle autorità federali, teoricamente le uniche competenti per la materia. Nell'ambito dell'analisi delle trattative, dove una parte fondamentale fu giocata dalle questioni di natura economica, particolarmente interessante risulta l'aspetto della tutela delle minoranze, in merito al quale sin dal dopoguerra Belgrado e Lubiana si erano sempre fatte fautrici di approcci diversi. Il governo federale, particolarmente sensibile al rispetto del principio di non ingerenza, aveva sempre cercato di evitare, quando possibile, che attraverso le relazioni con l'Italia si creassero precedenti ritenuti pericolosi per via delle altre minoranze presenti nel paese, prime fra tutte quella albanese, bulgara e ungherese. Di avviso diametralmente opposto si era invece sempre rivelata Lubiana, desiderosa di ottenere la maggior tutela possibile per la minoranza slovena in Italia. Durante la trattativa Carbone-Šnuderl la linea auspicata da Lubiana si impose definitivamente, ed il negoziatore jugoslavo cercò con tenacia di ottenere l'estensione delle tutele di cui godeva la minoranza slovena della Zona A anche alle provincie di Gorizia e Udine. L'Italia si rifiutò di accogliere questa richiesta, spinta da vari motivi, il più noto dei quali è il desiderio della Democrazia cristiana, specie quella del Friuli Venezia Giulia, di arginare le accuse di cedimento che sarebbero immancabilmente arrivate da destra una volta reso pubblico il raggiungimento dell'accordo. Ancora più rilevante per il gioco diplomatico sembrerebbe però essere un altro punto: Roma – spiega Zaccaria – era intenzionata a limitare quanto più possibile l'influenza jugoslava nel Friuli Venezia Giulia, a

maggior ragione in vista del dopo-Tito, per il quale era considerato molto probabile il ritorno della Jugoslavia – o quantomeno della sua porzione centro-meridionale – nell'orbita sovietica. Per questo motivo l'Italia decise di non portare sul tavolo negoziale la questione delle minoranze, cosa peraltro non necessaria visto che ciò era già stato fatto dalla controparte jugoslava, e si limitò a concordare che, decaduto il MIL ed il relativo Statuto delle minoranze, queste ultime avrebbero continuato ad essere oggetto delle medesime tutele fino ad allora godute tramite protezioni di natura costituzionale interna agli Stati ed alle Repubbliche di residenza.

Dopo aver ripercorso il processo che portò alla pubblicizzazione del raggiungimento dell'intesa tra le parti ed alla firma del Trattato ad Osimo, più volte posticipati per questioni legate alle dinamiche della politica interna italiana, nella fase conclusiva sia *Pomirenje na Jadranu* che *La strada per Osimo* affrontano le molteplici ripercussioni degli accordi, nell'ottica jugoslava il primo e in quella italiana il secondo. Entrambi i volumi evidenziano come l'accordo ebbe nel suo complesso ricadute sensibilmente positive sulle relazioni italo-jugoslave e sulla posizione internazionale di entrambi i paesi. Per quanto riguarda invece il piano locale l'accordo trovò forte opposizione a Trieste, la cui società civile come è noto si dimostrò ostile al Trattato e si oppose energicamente all'istituzione di una Zona franca che questo prevedeva *si potesse* – e non, evidenzia Zaccaria, *dovesse* – creare alle spalle della città. A prescindere dall'analisi delle ripercussioni del Trattato, che trovano *Pomirenje na Jadranu* e *La strada per Osimo* in sostanziale armonia, va evidenziato però come i due volumi offrano interpretazioni parzialmente differenti riguardo alle motivazioni che spinsero i due paesi all'accordo ed al contesto politico-internazionale in cui questo fu raggiunto. Entrambi gli autori concordano infatti sul fatto che il timore di uno stravolgimento interno della controparte sia stato sia per l'Italia che per la Jugoslavia motivo di spinta verso il raggiungimento di un accordo. Mišić, peraltro in linea con la letteratura pregressa, sostiene inoltre che l'Italia non avesse alternative alla firma di un accordo per via del clima di distensione europeo instauratosi con la Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa (CSCE), nell'ambito del quale il perdurare di una vertenza confinaria sarebbe stata politicamente insostenibile. Di contro, Zaccaria sostiene invece che l'accordo non vada contestualizzato nell'ambito della distensione continentale di quegli anni, evidenziando come, nonostante i tentativi jugoslavi in tal senso, non ci sia mai stata una sostanziale interrelazione tra l'andamento della CSCE e quello del negoziato, avviato ben prima della Conferenza. Secondo l'autore de *La strada per Osimo* la CSCE fu infatti un semplice strumento utilizzato in Italia per catalizzare il consenso dell'opinione pubblica attorno all'accordo, il quale però fu politicamente motivato da ben altro ordine di considerazioni, ovvero dal desiderio di chiudere la vertenza confinaria prima della morte di Tito, assicurando così i confini repubblicani italiani – compresa la città di Trieste – da qualsiasi mutamento interno alla Jugoslavia.

In sintesi, non si può non evidenziare come i due volumi abbiano offerto agli studiosi delle relazioni italo-jugoslave l'opportunità di usufruire, non solo in ottica comparativa, di due rilevanti contributi dedicati allo stesso tema e da due diverse prospettive. Le analogie analitiche e interpretative non sono certo poche, fatto

che alla luce dell'approfondita conoscenza del fenomeno in questione da parte di entrambi gli autori può dirsi quantomeno fisiologico. Ciononostante, come già evidenziato, i due contributi riescono non solo ad essere entrambi originali, ma anche a completarsi a vicenda grazie alle loro peculiari prospettive, analisi e conclusioni, contribuendo così ad un sensibile avanzamento dello studio della storia dell'Italia e della Jugoslavia e delle loro relazioni bi- e multilaterali.