

Documenti e problemi *Documents and problems*

«C'è l'attesa di cose impossibili». Una lettera di Lino Sartori a Luigi Einaudi sull'ipotesi d'istituzione della Zona franca per la città di Trieste (1954)

«Impossible things are awaited». A letter by Lino Sartori to Luigi Einaudi about the hypothesis to institute the Free Zone for the city of Trieste (1954)

di Roberto Spazzali

Il documento qui proposto è la bozza di una lettera scritta, presumibilmente nei primi mesi del 1954, da Lino Sartori, allora direttore delle Finanze e dell'Economia della zona britannico-statunitense del Territorio libero di Trieste, al presidente della Repubblica Luigi Einaudi. Esso è conservato nell'archivio dell'Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia, assieme ad altri documenti riguardanti questioni economiche e mercantili degli anni del Governo militare alleato, ed è stato messo in luce nel corso di un riordino di quei fondi archivistici¹. L'oggetto della comunicazione verte sui benefici che l'economia triestina godrebbe dall'istituzione di una zona franca a vantaggio dell'attività produttiva e commerciale al momento del passaggio della cosiddetta zona A del Territorio libero di Trieste alla sovranità italiana: una sorta di area *extra moenia* rispetto alle norme tributarie italiane, in cui il gettito fiscale cittadino sarebbe rimasto nella totale disponibilità dell'amministrazione locale.

L'eterna ipotesi di Zona franca per Trieste

La questione era stata dibattuta e discussa negli ambienti economici triestini e alcuni circoli l'avevano caldeggiata e sostenuta, soprattutto all'indomani della dichiarazione bipartita dell'8 ottobre 1953, quando Gran Bretagna e Stati Uniti avevano data per prossima la cessione della zona di loro competenza all'amministrazione italiana. Era vista, soprattutto come un «paracadute» economico per agevolare il rientro di Trieste all'interno del sistema economico italiano, dopo anni di provvisorietà e soprattutto di notevoli finanziamenti elargiti con grande generosità dal governo italiano per sostenere non solo l'italianità politica e culturale ma quella economica della città. Come osserva Stefano Balestra in un

¹ AIRSML FVG, fondo Novecento Venezia Giulia, Documenti nuovi, b. 1, f. 55. Lettere e relazione redatte dal Direttore delle finanze e dell'economia del Governo Militare alleato, dottor Lino Sartori. Comprende: a. corrispondenza con G. Guglia, della Confederazione generale dell'Industria Italiana, Roma, datt., fotocopie, cc. 4. b. Articoli e interventi di Lino Sartori su questioni economiche triestine, potenzialità del porto e traffici; relazione su *Prospettive in merito alla istituzione di una zona franca di Trieste*, datt., cc. 39. c. Conferenza stampa del dott. Lino Sartori sul bilancio per il secondo semestre della Zona anglo-americana del TLT (5 agosto 1953), datt., cc. 23. d. Lettera a Luigi Einaudi, 15 febbraio 1954, datt., cc. 6; lettera al Capo del Dipartimento dei lavori e servizi pubblici, 21 giugno 1954, datt., cc. 1; lettera a Mario Martinelli, ministro per il Commercio estero, bozza, datt., s.d., cc. 11. Corrispondenza degli uffici del Governo Militare Alleato, in lingua inglese e traduzione, datt., cc. 12.

suo saggio proprio sulla questione della zona franca, quale oggetto di discussione politica negli anni immediatamente successivi al ritorno dell'Italia, la situazione internazionale gravante su Trieste aveva bloccato lo sviluppo e tenuto lontana l'effettiva ripresa economica del secondo dopoguerra, proprio per la condizione «artificiale» del capoluogo giuliano e per il mutato quadro di riferimento dell'hinterland mercantile, rimasto al di là della «cortina di ferro» oppure già attratto dalle tariffe agevolate dei porti tedeschi². Infatti, nel 1953 il porto di Trieste era entrato in crisi per l'assenza di infrastrutture ferroviarie e stradali adatte, per il declino dell'economia di transito e del settore dell'intermediazione mercantile, per la caduta di interesse commerciale verso i semilavorati e le rinfuse, orientato ora sulle materie prime grezze trattate in grande quantità che necessitavano di spazi ben più ampi di quelli disponibili. A completare il quadro, le grandi compagnie di navigazione, legate però alla Finmare, avevano ridimensionato gli scali a Trieste per effetto di un decreto legge che aveva ridotto numero e periodicità delle linee marittime. L'armamento navale era stato dirottato a Genova, che era riuscita ad intercettare importanti flussi di traffico anche in Germania ed Austria, mentre la concorrenza degli altri porti italiani, di quelli tedeschi e di Fiume risultava già insostenibile. La flessione aveva investito pure la cantieristica navale e l'indotto produttivo e industriale, con sensibili ripercussioni nell'occupazione. Se nel 1951 oltre 91.000 triestini avevano un lavoro stabile (di cui 25.000 nel settore del pubblico impiego), pochi anni più tardi la disoccupazione riguardava il 14% della forza-lavoro, contro la media nazionale italiana del 10%, anche se l'indice di ricchezza pro capite manteneva la città tra quelle con il migliore tenore di vita³.

Quindi la proposta di istituire una zona franca, all'atto del passaggio dal Governo militare alleato all'amministrazione italiana, poteva rappresentare una soluzione praticabile e di consenso, per rilanciare il porto e attrarre così nuovi traffici in una condizione di regime speciale daziario e doganale. Allora si vedeva ancora nel traffico portuale il futuro della città, e nella zona franca la principale prerogativa storica della settecentesca città franca (1766) e poi del porto franco (abolito nel 1891), trasformato quindi in due punti franchi confermati nel 1922 e 1924, ma sospesi il 6 ottobre 1940, pochi mesi dopo l'ingresso in guerra⁴. Il tema delle agevolazioni daziarie si presentava ciclicamente a Trieste, sempre in coincidenza con fasi congiunturali sfavorevoli e spesso sostenuto dagli ambienti della piccola impresa e del commercio che si sentivano meno tutelati dei grandi comparti e indifesi davanti alla concorrenza, per cui la ricerca delle franchigie era una forma di protezionismo del mercato interno, con qualche alettante prospettiva per le esportazioni. Anche dopo la Prima guerra mondiale diverse personalità politiche triestine si erano spese per la realizzazione di una Zona franca, sul modello di qu ella attuata a Zara (r.d.l. n. 295, del 13 marzo 1921) ma il contesto era molto diverso, con una città italiana isolata dal territorio metropolitano ed enclave sulla costa del Regno di Jugoslavia. Il tema del porto franco, o meglio di un porto internazionale per Trieste, era stato sostenuto da Gabriele Foschiatti nel luglio 1943 in un manifesto politico-economico del Partito d'azione, ripreso nei successivi

² S. Balestra, *La questione della Zona franca nel dibattito politico a Trieste fra il 1954 e il 1958*, «Quaderni del Centro studi economico-politici "Ezio Vanoni"», 1-2, (Trieste) gennaio-giugno 2001, p. 8.

³ Ivi, pp. 9-10, 12, 14-15.

⁴ Ivi, pp. 9, 16-17.

programmi del Comitato di liberazione nazionale della Venezia Giulia, e appoggiato con favore da Ferruccio Parri, leader azionista e presidente del Consiglio dei ministri nell'immediato dopoguerra⁵. Mentre le posizioni di Foschiatti andavano nella direzione di una collocazione di Trieste in un'Italia democratica e in un'Europa federale, le richieste ora avanzate dagli ambienti economici giuliani si limitavano a contrastare tanto la concorrenza della zona franca parziale istituita nel 1948 per la provincia di Gorizia e del minor costo del lavoro domestico, assai praticato in Friuli, quanto la concorrenza italiana che poteva contare su una produzione maggiore e una migliore rete distributiva della merce. Erano limiti allora insuperabili anche per una città che aveva goduto di notevoli e generosi finanziamenti dal governo italiano, ben al di là delle quote stabilite dal piano ERP, provocando un certo rilassamento programmatico nella classe dirigente a fronte di un sovradimensionamento strutturale che non aveva portato sviluppo economico. A Trieste i benefici erano superiori ai costi regolarmente saldati dal governo italiano, con scarsa liquidità e poca propensione all'investimento privato, mentre voci di sicuro credito rimanevano quella delle forniture al Governo militare alleato e quella degli appalti per i lavori pubblici, almeno fin quando l'amministrazione anglo-americana sarebbe rimasta. Ecco perché si vedeva nel ripristino dei punti franchi, se non nella realizzazione della Zona franca, l'ultima possibilità di compromesso, caduta l'ipotesi del Territorio libero, tra la sovranità politica italiana su Trieste e la tutela della sua autonomia economica, tanto da prospettare nel 1955, secondo uno studio di Manlio Resta, direttore dell'Istituto di economia dell'Università di Trieste, un riequilibrio delle perdite nel settore mercantile con l'attivazione di industrie nei punti franchi⁶.

Lino Sartori «ministro» delle Finanze e dell'Economia della zona A

Per tutti questi motivi la questione della zona franca interessava e preoccupava al tempo stesso il governo italiano, proprio nel corso dell'ultima crisi internazionale su Trieste. Il compito di spiegare al governo italiano come stavano le cose era spettato a Lino Sartori, nominato nell'autunno 1952 alla direzione della sezione Finanze e dell'economia della zona britannico-statunitense del Territorio libero di Trieste, per effetto dell'Accordo di Londra del 9 maggio 1952 che mutava sostanzialmente il profilo dell'amministrazione sulla cosiddetta zona A. A quasi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di pace (15 settembre 1947), non era stato reso esecutivo l'allegato VI, riguardante la sovranità del Territorio libero di Trieste con la nomina del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite di un governatore e l'elezione dell'assemblea legislativa, e la nomina degli organi governativi e giudiziari. Preso atto che il quadro internazionale era profondamente mutato con l'espulsione della Jugoslavia di Tito dal Cominform (28 giugno 1948), mentre le due zone, sotto le rispettive amministrazioni britannico-statunitense e jugoslava, stavano assumendo connotazioni politiche profondamente diverse, giunse dalla Gran Bretagna la disponibilità

⁵ *Il problema nazionale della Venezia Giulia. Orientamenti repubblicani del Partito d'azione* (Gabriele Foschiatti), in G. Paladin, *La lotta clandestina di Trieste nelle drammatiche vicende del CLN della Venezia Giulia*, Del Bianco Editore, Udine 2004, pp. 121-124; S. Balestra, *La questione della Zona franca*, cit., p. 17.

⁶ *Ivi*, p. 15.

di allargare la presenza italiana nell'amministrazione civile. Certamente sulla decisione pesarono gli incidenti scoppiati a Trieste il 20-25 marzo 1952, in occasione del quinto anniversario della cosiddetta Nota tripartita, la dichiarazione di Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti favorevole alla restituzione all'Italia del Territorio libero. La dura repressione delle manifestazioni, imputata all'inflessibilità del generale Winterton, offrì il destro alla diplomazia italiana per chiedere una maggiore presenza italiana negli organi di governo. Era inoltre una fase contrassegnata dallo stallo nelle trattative diplomatiche e, nell'imminenza delle seconde elezioni amministrative, sussisteva la preoccupazione che le forze politiche indipendentiste, o comprendenti un programma indipendentista, aumentassero nei consensi allontanando la soluzione italiana su Trieste, per cui il governo italiano ottenne che si tenessero nello stesso giorno di analoghe consultazioni in Italia e con la legge elettorale italiana (proporzionale nei centri maggiori e maggioritario nei centri minori). Le elezioni premiarono ancora i partiti filoitaliani ma quelli di ispirazione indipendentista raggiunsero i 2/5 dei consensi, per cui il 13 settembre 1952, con l'Ordine n. 165, furono abolite le figure del direttore esecutivo e del vicedirettore per gli Affari Civili, sostituite dal consigliere politico italiano, mentre il comandante di zona rimaneva la più alta carica. Nell'amministrazione pubblica furono inseriti ben 21 funzionari nominati dal governo italiano, contro i 6 britannici e i 5 statunitensi, sentito il parere dei partiti italiani di Trieste. La decisione fu sicuramente sofferta, come rammenta Diego De Castro, in quanto il Comitato provinciale della Democrazia cristiana si riunì per discutere se era opportuno favorire negli incarichi funzionari statali o personalità politiche⁷. Fu deciso di optare per una soluzione intermedia, con la nomina dei prefetti Gian Augusto Vitelli ed Adolfo Memmo, rispettivamente alla direzione dell'Amministrazione e degli Affari Interni, e quelle di Lino Sartori alle Finanze e di Diego de Castro, non proveniente dagli ambienti diplomatici ma di origini istriane e quindi buon conoscitore della situazione locale, come consigliere politico⁸. Lino Sartori era totalmente estraneo agli ambienti locali e la sua nomina era stato il risultato di un lungo braccio di ferro tra i partiti triestini e l'Ufficio per le zone di confine, dipendente dalla Presidenza del consiglio dei ministri, per evitare l'ulteriore centralizzazione romana su Trieste, che aveva cercato di abolire la Presidenza di zona, l'unico organo locale in cui i partiti politici potevano esprimere i propri rappresentanti, retto prima da Gino Palutan e poi da Carlo Schiffrer⁹. Lino Sartori si trovò tra le mani una struttura articolata che rappresentava il maggiore organo di controllo dell'economia di Trieste; infatti la II sezione Finanze ed Economia comprendeva i dipartimenti Finanze, Produzione, Commercio, Lavori pubblici, la sezione Prestiti, l'ufficio Agricoltura e Pesca, le Dogane e il corpo della Guardia di finanza. Ma chi era Lino Sartori, una figura di primo piano di quegli anni che attende ancora

⁷ D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, vol. II, LINT, Trieste 1981, pp. 234-235; R. Spazzali, *La struttura del Governo militare alleato a Trieste dal 1945 al 1954*, in *Trieste anni cinquanta. La città reale. Economia, società e vita quotidiana a Trieste, 1945-1954*, Edizioni Comune di Trieste, Trieste 2004, pp. 170-177.

⁸ Ivi, p. 686.

⁹ A. Millo, *La difficile intesa. Roma e Trieste nella questione giuliana 1945-1954*, Edizioni Italo Svevo, Trieste 2011, p. 119. Per comprendere il ruolo e i compiti dell'Ufficio zone di confine rimando al numero monografico di «Qualestoria», curato da R. Pupo, *U.Z.C. Ufficio per le zone di confine*, a. XXXVIII, 2, dicembre 2010.

di essere esaminata nella sua versatile attività nel campo dell'economia e della italiana¹⁰⁷. Nato nel 1903 a Casotto, frazione di Pedemonte, in Valdastico, (fino al 1918 Contea del Tirolo poi provincia di Trento e dal 1929 sotto Vicenza), e di formazione cattolica, dopo gli studi all'Istituto universitario superiore «Cesare Alfieri» di Firenze, è vicedirettore del settimanale «Vita trentina» (1926), di schietto orientamento antifascista, quindi viene assunto alla filiale veneziana del Banco di Napoli per diventare vicedirettore e poi direttore generale del Banco San Marco, istituto bancario fondato nel 1895 dal Comitato diocesano dell'Opera dei congressi. Ufficiale di fanteria durante la guerra, opera nella Resistenza veneta e nel 1945 Lino Sartori entra nella segreteria particolare del presidente del Consiglio dei ministri Alcide De Gasperi; quattro anni più tardi viene nominato ai vertici della Compagnia finanziaria di partecipazioni (1949), una *holding company* che ha il compito di acquisire e risanare le aziende dissestate, secondo le linee di pianificazione economica proposte da Pasquale Saraceno ed Ezio Vanoni, e sostenute dalla corrente dossettiana nel corso del III congresso nazionale della Democrazia cristiana (giugno 1949). Lino Sartori salva dal fallimento la Banca popolare di Roma (1945), un istituto a base cooperativa finito nelle mani della speculazione privata e poi dei gruppi assicurativi della Tirrena assicurazioni ed Istituto nazionale delle assicurazioni; raddrizza le sorti dei quotidiani «Il Sole» (1865), diretto da Mario Bersellini, e «Il Globo» (1945), diretto da Luigi Barzini jr., consegnandoli poi nelle mani della Confindustria. Successivamente entra nei comitati esecutivi dell'INA e dell'Assitalia fino alla nomina di direttore delle Finanze e dell'economia a Trieste. In tale veste partecipa alle sedute dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica, con sede a Parigi e diretta da Robert Marjolin già collaboratore di Jean Monet, costituita nel 1948 con il compito di controllare la distribuzione degli aiuti del piano Marshall, di cui il Territorio libero di Trieste era uno dei sedici Stati fondatori. Durante il periodo triestino Lino Sartori avrà occasione di studiare due particolari realtà: la Repubblica cinese di Taiwan che in pochi anni si era imposta come una realtà emergente nel Sud-est asiatico, anche grazie all'aiuto statunitense, e i rapporti tra il Portogallo e la sua colonia in Angola, dal 1951 trasformata in provincia d'oltremare. Un'attenzione non casuale, legata alla possibilità di applicare pure a Trieste tanto il modello di un territorio cinese dedicato prevalente ad un'economia aggressiva in forza di particolari agevolazioni daziarie, quanto di una colonia africana che assumeva precisi caratteri di autonomia amministrativa. Non a caso, tra gli esempi più ricorrenti di zona franca «aperta» per il capoluogo giuliano, c'erano quelli vigenti a Singapore, Tangeri, Hong Kong e Taiwan. Le preoccupazioni per il declino economico della città, in assenza di provvedimenti significativi, saranno raccolti nelle interviste pubblicate da Lino Sartori in *Trieste '54: prospettive e progetti economici*, un fascicolo di chiara intonazione governativa che però non taceva delle opinioni più ricorrenti e delle

¹⁰ M. Cumo, *Lino Sartori la vita e l'opera a Trieste, Firenze e Bolzano*, in «Scienza e Tecnica», a. LXIX, 426, Roma 2006, pp. 11-14. Di Lino Sartori si ricordano le seguenti pubblicazioni: *Una presenza per lo sviluppo 1919-1989*, Istituto veneto per il lavoro, Venezia 1989; *Il degrado dell'ambiente naturale come distorsione etica nello sviluppo economico e nel progresso tecnologico*, «Studi sociali», Ufficio centrale assistenti ACLI, 12, 1988.

aspettative riposte anche nella zona franca, come avrà modo di rilevare il quotidiano indipendentista giuliano «Il Corriere di Trieste»¹¹.

Conclusa l'esperienza triestina, Lino Sartori torna alla gestione delle imprese partecipate italiane, occupandosi di telecomunicazioni e telefonia per conto della STET e delle società TELVE, TIMO, SET, assume la presidenza del Centro studi e laboratori telecomunicazioni (CSELT) del gruppo STET e la presidenza della SEAT che cura la stampa e diffusione degli elenchi telefonici. Negli anni del primo sviluppo elettronico è vicepresidente della Galileo Ferraris e componente del consiglio della Federazione delle associazioni scientifiche tecniche di Milano (FAST), facendosi promotore dell'applicazione della telematica all'assistenza sanitaria, e collabora con il Comitato nazionale per l'energia nucleare. Sempre nel campo sanitario, nel 1969 dà vita con Susanna Agnelli all'Associazione italiana per la lotta alla leucemia. A Venezia, infine, promuoverà la fondazione Cini, ottenendo l'isola di San Giorgio dal Demanio militare.

Una attenta analisi della situazione economica triestina

Lino Sartori è personalità eclettica, mossa da una molteplicità di interessi, sicuramente attenta e sensibile, formatasi pure alla luce della particolare tradizione dell'autonomismo trentino e delle plurisecolari Regole che tuttora hanno il compito di gestire gli indivisibili patrimoni silvo-pastorali collettivi. È quindi persona adatta ad immergersi nella complessa realtà triestina del secondo dopoguerra, perché sensibile alle tematiche dell'autonomismo. Alla fine del 1953 predispose per il ministro per la riforma burocratica Salvatore Scoca un lungo memorandum sui vantaggi e limiti di una Zona franca per Trieste, con l'intento di chiarire le confuse idee che giravano negli ambienti ministeriali¹². La sua relazione era stata sottoposta alla lettura del presidente della Repubblica Luigi Einaudi al quale, da eccellente economista, non erano sfuggite alcune osservazioni focalizzate sulla necessità di governare la transizione dall'eccezionalità dei finanziamenti dello Stato e del Piano ERP, che sarebbe cessata con la restituzione della città all'amministrazione italiana, al pieno inserimento nel tessuto economico nazionale. Era un passaggio che preoccupava gli ambienti produttivi e commerciali di una Trieste priva di un'economia strutturata capace di fare fronte alle esigenze con le proprie risorse¹³. Dopo anni di sovvenzioni illimitate e di bilanci portati a pareggio con il denaro dello Stato italiano, gli ambienti politici ed economici chiedevano un regime daziario e fiscale speciale, con la possibilità di trattenere sul territorio il gettito erariale allo scopo di garantire il finanziamento della pubblica amministrazione che, comunque, non risultava sufficiente nemmeno per la spesa corrente.

¹¹ L. Sartori, *Trieste '54: prospettive e progetti economici*, Astra, Trieste 1954; *Trieste '54*, in «Il Corriere di Trieste» (Trieste), 28 ottobre 1954.

¹² Salvatore Scoca (1894-1962), irpino, politico democratico cristiano e componente del Consiglio nazionale del suo partito, era stato sottosegretario di Stato al ministero del Tesoro nel terzo governo Bonomi e alle Finanze nel secondo governo De Gasperi, infine ministro senza portafoglio nel governo Pella; partecipa ai lavori dell'Assemblea costituente, eletto alla Camera dei deputati nelle prime tre legislature, da cui si dimette nel 1958 per assumere l'incarico di avvocato generale dello Stato. Inoltre, aveva presieduto la commissione speciale per la legge sulla Cassa del mezzogiorno.

¹³ Per il quadro economico triestino rimando a G. Mellinato, P. A. Toninelli, *La città reale: l'evoluzione del quadro economico*, in *Trieste anni cinquanta*, cit., pp.11-17.

Nella lettera di Sartori a Einaudi ci sono molti elementi di continuità congiunturale triestina, li colti come tipiche configurazioni della mentalità ricorrente dell'imprenditoria locale. Egli si era trovato davanti ad una situazione assai particolare: spese e passivi erano regolarmente messi sul bilancio del governo italiano, che saldava regolarmente per dovere patriottico, in nome dell'italianità a Trieste non si badava a chiedere continuamente contributi di ogni genere. Il vizio di mandare il conto a Roma, sapendo bene che la politica della continua concessione tornava utile sul piano politico, aveva abituato troppo bene l'economia cittadina, priva di qualsiasi iniziativa propria. Ora, la richiesta di istituzione di una Zona franca, nell'ipotesi di ritorno della città all'amministrazione italiana, trovava il fronte economico diviso: da una parte il settore commerciale per evidenti motivi defiscalizzanti; dall'altro quello industriale, contrario in quanto si sarebbe trovato a dover trattare la produzione locale diretta principalmente al mercato italiano come merce di esportazione, con il rischio della concorrenza a fronte di una qualità e una varietà merceologica che Trieste non poteva garantire. È da osservare che nessun ambiente locale guardava al mercato estero e tantomeno a quelle prime abbozzate forme di collaborazione tra gli Stati europei che stavano maturando nel secondo dopoguerra. Paradossalmente, una zona franca avrebbe posto le industrie triestine in condizione di operare come estere ma su territorio nazionale, con i limiti già accennati, aggravati dal risentimento del comparto industriale italiano verso imprese in godimento di agevolazioni doganali e fiscali, almeno per i settori potenzialmente concorrenziali; comparto che avrebbe potuto chiedere ed ottenere misure protezionistiche, oppure scegliere la via della delocalizzazione triestina, per trarne i massimi vantaggi erariali. In una chiave di lettura di economia nazionale, una Zona franca con caratteristiche produttive era vista come un esercizio di concorrenza sleale e di *dumping* a sfavore del mercato interno italiano. Un rischio che le maggiori industrie triestine (cantieristica, siderurgia, compagnie di navigazione) non intendevano correre, dal momento che i loro bilanci erano spesso ripianati dai finanziamenti del governo che avrebbe dovuto giustificare così ampie concessioni, rinunciando quindi agli aiuti statali.

Sartori era anche scettico sulle effettive possibilità di trattenere a Trieste l'intero gettito fiscale annuale, come nel caso di una regione a statuto speciale. La tabella proposta all'attenzione del presidente Einaudi dimostra che le entrate annuali comunali erano meno di un decimo di quelle governative, pari a 32 miliardi di lire: lasciarle completamente in godimento locale avrebbe creato non poche rimostranze politiche nel resto d'Italia e lo Stato non sarebbe stato disposto a rinunciare a quel gettito, sapendo che in tutti i casi avrebbe dovuto garantire una necessaria integrazione per gli enti locali, e quindi affrontare maggiori spese, senza benefici effettivi a favore del comparto industriale ma solo sul costo della vita. Eppure, per molti triestini era un atto compensativo a fronte della rinuncia di altre provvidenze statali, mentre la pressione politica per ottenere crediti, alleggerimenti fiscali e sussidi era ancora forte, perché era un argomento che trovava indiscutibile seguito. In quei primi mesi del 1954 a Trieste si viveva in «attesa di cose impossibili», commenta Lino Sartori, sapendo bene che l'argomento poteva trovare esclusivamente una spendibilità politica ma non pratica, confermata dalle decisioni assunte nel corso di quell'anno, con la chiusura della questione di Trieste.

Certamente le precisazioni offerte da Lino Sartori influenzarono l'opinione di Luigi Einaudi, tanto che alla ripresa delle trattative diplomatiche, l'ambasciatore Pietro Quaroni riportò nel colloqui di Londra il pensiero del presidente della repubblica: una zona franca, se andava costituita, doveva essere estesa a tutta la provincia (zona A del Territorio libero) ponendo il controllo doganale sul confine amministrativo con la contigua provincia di Gorizia. Una posizione contrastata da diversi ministeri, che tuttavia era vista come l'unico

rimedio per fronteggiare la concorrenza di Capodistria che si candidava a diventare il secondo sbocco marittimo jugoslavo¹⁴. L'8 ottobre 1954 però, il presidente del Consiglio dei ministri Mario Scelba espresse al Senato l'intenzione di tutelare i traffici portuali e l'attività produttiva con provvedimenti speciali, accennati pure nel discorso tenuto a Trieste il 4 novembre¹⁵. In verità si giunse soltanto al ripristino dei punti franchi, come già vigenti nel 1939, con semplice atto amministrativo del commissario generale del governo italiani per il territorio di Trieste (decreto 29 del 19 gennaio 1955): essi dovevano essere delimitati e dotati di strutture proprie per la conservazione della merce, ma furono considerati inadeguati alle aspettative cittadine, da cui il sorgere di un movimento di opinione per l'istituzione della Zona franca, con interessanti risvolti politici nella seconda metà degli anni Cinquanta e, vent'anni più tardi, in occasione dell'accesso dibattito intorno all'ipotesi di una Zona franca industriale sul confine prevista dall'accordo di Osimo (10 novembre 1975), a cui si voleva contrapporre la realizzazione di una zona franca integrale su tutta la provincia di Trieste.

IL DIRETTORE DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA TRIESTE

15 febbraio 1954

Signor Presidente

Voglia permettermi di dirLe la mia gratitudine per l'attenzione che ha voluto dare ai memorandum, ch'io preparai per il Ministro Scoca che, dopo la dichiarazione anglo-americana dell'8 ottobre, fu incaricato dal Governo di studiare la trasformazione dell'amministrazione triestina e che me li richiese. Li preparai con una ampiezza e ciò non soltanto per il desiderio di dargli un quadro possibilmente completo della situazione locale, ma anche per rimediare alle insufficienti e alle inesatte cognizioni di molti uffici ministeriali. È questa una verità molto spiacevole, ma che ogni giorno si rende visibile e dalla quale derivano conseguenze piccole e grandi, ma sempre sfavorevoli, così sul campo amministrativo come in quello politico.

Per quanto riguarda le entrate e spese pubbliche del Territorio triestino, non è facile darne un quadro compiuto, per lo meno ciò non è facile. Infatti elementi importanti, sia per l'entrata e per la spesa, escono, per così dire, dalle mie possibilità di controllo.

Per esempio, le spese per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati vengono fatte dal Ministero degli Interni direttamente e col tramite dell'Opera Nazionale Giuliani e Dalmati; ad altre spese, di carattere essenzialmente politico, provvede la Presidenza del Consiglio (Ufficio Zone di Confine); il contributo dello Stato per la gestione delle linee di navigazione del Lloyd Triestino viene corrisposto dal Tesoro, col tramite della Finmare.

Ho cercato di fare del mio meglio e mi prendo la libertà di inviarLe gli elementi che ho raccolto.

¹⁴ D. De Castro, *La questione di Trieste*, cit., vol. II, p. 864. Una traccia evidente dei suggerimenti di Lino Sartori è rinvenibile in un intervento di Luigi Einaudi, in data 11 giugno 1954. Il testo è pubblicato in *Il problema della franchigia doganale di Trieste e territorio dal 1919 al 1956*. Relazione del consigliere Bino Bardi presentata nella riunione del Consiglio comunale di Trieste il 2 ottobre 1956 ad illustrazione della mozione sulla Zona franca presentata il 27 settembre. Confutazione delle obiezioni. Mozione 4 ottobre 1956, "Quaderni Giuliani", Trieste 1957, pp. 21-22.

¹⁵ V. Lisiani, *Good-bye Trieste*, Mursia, Milano 1964, pp. 288-289, 298.

Mi permetto anche di far notare che la prassi amministrativa è qui difforme dal sistema nazionale e che molti procedimenti sono davvero singolari. Tutto, qui, fa capo al bilancio del Governo, che provvede non soltanto alle spese di competenza statale, ma anche, direttamente od indirettamente, al fabbisogno di tutti gli Enti locali e pubblici in genere, i quali usano passare i loro conti al Governo che, finora, li ha sempre saldati. Si è formata così negli Amministratori degli Enti Locali ed Autonomi l'abitudine ad una politica di spesa molto facile, da loro giustificata con l'interesse nazionale che verrebbe difeso, soddisfacendo qualunque richiesta, ed evitando così il malcontento e quindi l'ostilità all'Italia. Mi permetto di dire che questa politica, secondo me, è sbagliata (oltre che indecorosa) ed in effetti assolutamente contrari all'interesse nazionale.

Per ciò che riguarda gli accordi internazionali per la soluzione del problema di triestino, voglia consentirmi, Signor Presidente, di osservare che anche l'esperienza locale conferma pienamente la persuasione che sia di gran lunga preferibile far concessioni ampie per atto di propria volontà, piuttosto che accettare per trattato limitazioni della sovranità italiana.

La Jugoslavia, avendo cognizione di questa convenienza italiana e del suo interesse nettamente contrario, tende ad imporre nettamente le limitazioni alla sovranità italiana per assicurarsi un'ingerenza tanto più vantaggiosa per sé quanto più dannosa per l'Italia. È da considerare, però, l'efficacia che in un difficile gioco più diplomatico potrebbero avere concessioni di questo genere e l'eventuale opportunità o necessità di valersene come mezzo per negoziare e conseguire vantaggi o limitare rinunce.

A questo proposito sarebbe forse utile, per determinare favorevoli orientamenti dell'opinione pubblica locale e, possibilmente, anche in quella internazionale, aver pronti e a render noti quei provvedimenti che l'Italia potrebbe attuare allorché le sarà restituita la sovranità sul territorio triestino. La opportunità, anzi la necessità di avere chiare le idee in proposito è ovvia, tuttavia mi permetto di dire che l'apparenza non è confortante: negli ambienti locali c'è l'attesa di cose impossibili, mentre in numerosi uffici ministeriali c'è parecchia confusione e di incertezza.

A proposito della Zona franca, mi permetto di fare le seguenti osservazioni.

a. La Zona franca è invocata dagli ambienti commerciali; non c'è unità di vedute sull'estensione territoriale – che per alcuni dovrebbe esser limitata alla città, per altri dovrebbe comprendere tutto il territorio triestino che sarà restituito all'Italia – ma tutto l'ambiente commerciale è concorde nella richiesta.

L'ambiente industriale, invece, è recisamente contrario, ritenendo che la protezione doganale giovi all'industria molto più della Zona franca. Il contrasto è obiettivo e deriva dalla opposizione di interessi. La posizione degli industriali si spiega col fatto che la produzione triestina viene venduta sul mercato nazionale.

Gli organi locali di coordinamento economico, ed in particolare la Camera di Commercio tentando di armonizzare i punti di vista, propongono dei provvedimenti complessi, mediante i quali si vorrebbe dare a ciascuno la possibilità di valersi, con costante libertà di scelta, dei benefici della protezione doganale oppure di quelli della Zona franca. Secondo me, invece di una somma di benefici, si avrebbe una somma di inconvenienti.

b. Nel valutare l'idea della Zona franca occorre tener presente la situazione della provincia di Gorizia, dove sono in atto franchigie doganali per contingenti, e ciò in forza

degli articoli 11 e seg. della legge 1 dicembre 1948 n.1438. I circoli economici e politici goriziani lamentano l'insufficienza dei benefici e reclamano nuovi provvedimenti.

Non c'è alcun dubbio che, se la Zona franca fosse concessa a Trieste, Gorizia vorrebbe esservi inserita e sarebbe difficile resistere alla richiesta, dato che la situazione economica di quella provincia è certamente peggiore di quella triestina.

Non ho elementi per giudicare quali possano essere gli effetti delle ripercussioni della Zona franca così estesa ma ritengo che sia molto difficile poter accedere a quest'idea; tra l'altro, vi sono gravi difficoltà tecniche, quali l'ampiezza della linea di vigilanza che dovrebbe essere stabilita tra la Zona franca e il territorio doganale.

- c. La concessione della Zona franca troverebbe vigorose opposizioni dell'industria nazionale. Infatti, o le industrie triestine vengono poste allo stato di industrie estere e le loro importazioni nel territorio nazionale considerate come importazioni dall'estero (nel qual caso, come già detto, la franchigia doganale non sarebbe gradita ai triestini), oppure alle industrie triestine viene consentito di introdurre nel territorio nazionale i loro prodotti in esenzione dai diritti di confine (analogamente in quanto fu stabilito con il Regio decreto legge del 13 marzo 1921 n. 295) e le industrie del territorio nazionale solleverebbero energiche proteste.

La convinzione non è soltanto teorica, ma il frutto dell'esperienza già conseguita: piccolissimi benefici già goduti dalle industrie triestine (per esempio, l'acquisto diretto all'estero e dei grassi per la fabbricazione del sapone), hanno suscitato le reazioni delle industrie nazionali concorrenti e dello stesso Ministero dell'Industria. E se la condizione delle industrie triestine risultasse di largo favore rispetto può quelle nazionali, è prevedibile l'ampio afflusso di nuovi stabilimenti nel territorio triestino, come aggravate conseguenze.

- d. Dal punto di vista del contrabbando, nelle ipotesi che sull'attuale linea di demarcazione fra il territorio nazionale e quello triestino fosse istituita la frontiera doganale, le conseguenze sarebbero importanti.

Il territorio triestino offrirebbe occasioni merceologiche di contrabbando più larghe di qualsiasi altro territorio estero. Il gioco combinato dei dazi, delle imposte di fabbricazione, delle norme protettive e valutarie dei singoli Stati, riduce a poche le merci adatte al contrabbando; il territorio triestino – franco per le importazioni da ogni paese – potrebbe, invece, offrirle tutte.

Per via di terra la vigilanza potrebbe esser facile ed efficiente, perché la linea di demarcazione breve; molto più difficile, pesante ed oneroso risulterebbe, però il controllo per impedire il contrabbando di amare, specialmente lungo il litorale friulano e veneto.

Se poi, come ho accennato, la Zona franca dovesse comprendere la provincia di Gorizia, gli inconvenienti sarebbero moltiplicati.

L'ipotesi di un sistema fiscale ridotto alle sole imposte dirette sui redditi e sui patrimoni e commisurate secondo i criteri vigenti in Italia, presenta conseguenze molto gravi. Ciò risulta evidente dall'analisi della situazione tributaria attuale.

Limitando l'indagine alle finanze del Governo ed a quelle del Comune di Trieste, si hanno, per grandi cifre, i seguenti dati:

1. Entrate governative annuali: totale 32 miliardi

così suddivise:

a. Imposte di fabbricazione:	10 miliardi
b. Dazi:	5 miliardi
c. Imposte di consumo:	6 miliardi
d. Tasse di bollo ed altre imposte sugli affari:	2,5 miliardi
e. Servizi:	1 miliardo
f. Varie:	0,5 miliardo
g. Monopoli:	4 miliardi
h. Imposte dirette:	3 miliardi
2. Entrate annuali del comune di Trieste:	totale 2,9 miliardi

così suddivise:

a. Imposta di famiglia:	300 milioni
b. Imposta industria, commerci, profess.:	200 milioni
c. Imposta sui consumi:	1.900 milioni
d. Compartecipazione all'imposta sugli spettacoli:	300 milioni
e. Altre:	200 milioni

Limitando i tributi alle imposte dirette sul reddito e sul patrimonio si avrebbe una situazione del tutto nuova e diversa, con ripercussione sui bilanci dello Stato e degli enti locali, nell'economia locale ed anche con probabili reazioni sul territorio nazionale.

Lo Stato perderebbe gran parte delle entrate, anche ammettendo la possibilità di un incremento del gettito delle imposte dirette. E tanto nel caso dell'annessione pura e semplice, come in quello dell'istituzione, sotto la piena sovranità italiana, di un ordinamento particolare (per esempio quello di regione a statuto speciale), la perdita non sarebbe compensata dalla riduzione delle spese dipendenti dalla presenza del Governo militare alleato: il bilancio dello Stato, in definitiva, dovrebbe sopportare un onere molto più grande di quello attuale.

Gli enti locali, e in primo luogo il Comune di Trieste, avrebbero bisogno di maggiori contribuzioni ad integrazione dei loro bilanci anche sotto questo aspetto il bilancio dello Stato sarebbe aggravato da maggiori spese.

Le situazione dell'economia locale sarebbe notevolmente modificata. L'industria avrebbe una riduzione sui costi, ma la detta riduzione, in linea generale (per esempio delle costruzioni navali, la lavorazione della juta, ecc.) non sarebbe sufficiente per affrontare la concorrenza internazionale, mentre potrebbe creare sperequazioni nel mercato nazionale, nel caso della produzione triestina vi fosse liberamente ammessa.

Il costo della vita dovrebbe segnare sensibili riduzioni e ciò potrebbe suscitare l'incremento, per l'immigrazione, della popolazione, con probabile inasprimento del problema dell'occupazione.

Dal punto di vista della psicologia triestina questi benefici sarebbero accolti come necessari e dovuti, ma lo sarebbero considerati compensativi per la rinuncia ad altre provvidenze statali. È, infatti, costante e generale la simultanea richiesta di alleggerimenti fiscali

e di più larghi interventi governativi, del credito (che qui si vorrebbe accollare allo Stato), dei sussidi alle industrie, dei lavori pubblici, dell'assistenza sociale, del pagamento dei saldi passivi degli enti locali e delle aziende pubbliche,ecc.

Il mio desiderio di rispondere in modo compiuto e preciso alle Sue richieste, Signor Presidente, è così grande da lasciarmi il timore di non essere riuscito.

La prego di considerare con benevolenza il mio tentativo, che ho dovuto svolgere con scarsi mezzi e senza la meditazione che sarebbe necessaria, ma che il pressante lavoro quotidiano non mi lascia.

Vogliate permettermi, Signor Presidente, di esprimerLe i miei sentimenti di ossequio e di devozione profonda. La prego anche di consentirmi di dirLe la mia riconoscenza profonda per l'onore ambito di esser messo a discutere davanti alla Sua Persona.