

ISTITUTO REGIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO
DI LIBERAZIONE NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

2

QUALESTORIA

Rivista di storia contemporanea

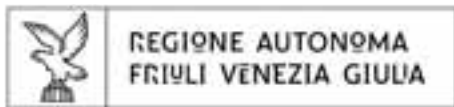
Osimo: il punto sugli studi

a cura di Raoul Pupo

qs

Anno XLI, N.ro 2, Dicembre 2013

Realizzato con il contributo della



Comitato di redazione: Tullia Catalan, Franco Cecotti, Diego D'Amelio, Patrick Karlsen, Giulio Mellinato, Monica Rebeschini, Fabio Todero

Comitato scientifico: Giuseppe Battelli (Università di Trieste), Marco Bellabarba (Università di Trento), Massimo Bucarelli (Università del Salento), Andrea Di Michele (Archivio provinciale di Bolzano), Marco Dogo (Università di Trieste), Darko Dukovski (Università di Fiume, Università di Pola), Paolo Ferrari (Università di Udine), Andrea Graziosi (Università di Napoli), Aleksej Kalc (Znanstveno-raziskovalni center SAZU, Institut za slovensko izseljenstvo in migracije), Giorgio Mezzalana (Trento), Marco Mondini (Istituto storico italo-germanico di Trento), Luciano Monzali (Università di Bari), Egon Pelikan (Università del Litorale, Capodistria), Giovanna Procacci (Università di Modena e Reggio Emilia), Raoul Pupo (Università di Trieste), Silvia Salvatici (Università di Teramo), Nevenka Troha (Istituto di storia contemporanea di Lubiana), Marta Verginella (Università di Lubiana), Rolf Woersdorfer (Technische Universität di Darmstadt)

Direttore: Tristano Matta

Direttore responsabile: Diego D'Amelio

Redattore: Fabio Todero

Direzione, redazione e amministrazione:

Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia

Salita di Greta 38, 34136 Trieste – tel./fax 04044004

<http://www.irsmi.eu>

qualestoria@irsmi.eu

La rivista non si intende impegnata dalle interpretazioni e vedute espresse da articoli e note firmati o siglati. Non si restituiscono i manoscritti anche se pubblicati. È vietato riprodurre in tutto o in parte gli articoli senza citarne la fonte.

Tutti i contributi pubblicati in questa rivista sono preventivamente valutati da esperti interni ed esterni alla redazione. In particolare, i saggi pubblicati nella sezione *Studi e ricerche* sono sottoposti a peer review; una volta acquisiti i giudizi dei due esperti cui i testi sono stati inviati in forma anonima, la redazione si esprime intorno alla pubblicabilità o meno dei contributi, invitando se del caso gli autori a intervenire secondo le indicazioni fornite dai referee.

A tale scopo, gli autori dei saggi sono invitati a non inserire nei testi riferimenti diretti e indiretti che ne consentano l'identificazione.

Laddove un numero della rivista raccolga gli atti di un convegno o si avvalga di una curatela scientifica, il sistema del peer review non viene utilizzato o viene utilizzato solo in parte a seconda del numero dei curatori.

«Qualestoria» è attualmente inserita in ACNP, ESSPER, GBV (Gemeinsname Bibliotheksverbund), RES. È inoltre presente nella liste aggiornate delle riviste ai fini della abilitazione scientifica nazionale (delibera ANVUR) n. 17 del 20/02/2013)

In copertina: Carso triestino, tabelle di confine (foto di Franco Cecotti)

QUALESTORIA – BOLLETTINO DELL'ISTITUTO REGIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Periodico semestrale

N.S. anno XLI, n. 2, dicembre 2013

Registrazione del Tribunale di Trieste n. 455 del 23.2.1978

Iscrizione al ROC n. 16557 del 29.06.2000

Quote di abbonamento per il 2013:

ordinario 30 Euro; sostenitore 60 Euro; per l'estero 41,5 Euro.

Costo di questo numero 15 Euro; arretrati il doppio.

I versamenti vanno effettuati su:

- c.c.p. 12692349 intestato a Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia

- BANCOPOSTA IT/48/H/07601/02200/000012692349

- Unicredit Banca IT 90 Z 02008 02230 000005469067

Poste italiane S.p.A.

Stampa: Art Group Srl - Trieste

Sommario *Contents*

Osimo: il punto sugli studi *Osimo: an update on the studies* a cura di Raoul Pupo

Raoul Pupo Introduzione - *Introduction* 5

Studi e ricerche *Studies and researches*

Raoul Pupo Una storia sbagliata? Uno sguardo al breve secolo dei rapporti italo-jugoslavi - *A wrong history? A look at the short century of Yugoslav-Italian relations* 9

Massimo Bucarelli La politica estera italiana e la soluzione della questione di Trieste: gli accordi di Osimo del 1975 - *Italian foreign policy and the settlement of the Trieste question: the Osimo Agreements of 1975* 29

Saša Mišić La Jugoslavia e il Trattato di Osimo - *Yugoslavia and the Osimo Treaty* 55

Diego D'Amelio Il dibattito pubblico sul trattato di Osimo fra ragion di Stato e protesta locale - *The public debate about the Osimo Treaty between raison d'etat and local protest* 83

Fabio Capano L'Associazionismo Adriatico: una Risposta ad Osimo - *Adriatic associative network: an answer to Osimo* 109

Documenti e problemi *Documents and problems*

Roberto Spazzali «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)* 131

Gli autori di questo numero 143

Introduzione

di Raoul Pupo

Sono passati quasi quarant'anni dalla firma degli accordi di Osimo. Quattro decenni sono un tempo sufficiente affinché un trattato internazionale divenga oggetto di studio, purché si diano alcune condizioni, prima fra tutte la disponibilità delle fonti. Al riguardo, è noto che la situazione italiana non è delle migliori, nel senso che il nucleo documentario principale, quello relativo all'attività diplomatica italiana conservato presso l'archivio del ministero degli Esteri, per gli anni Settanta non è ancora disponibile. Certo, altri fondi consentono di colmare in parte la lacuna, a cominciare dalle carte Moro consultabili presso l'Archivio centrale dello Stato e da quelle Andreotti, conservate presso l'Istituto Sturzo, ma in ogni caso l'assenza della documentazione primaria si sarebbe rivelata esiziale per la ricerca, in particolare per quanto riguarda la parte decisiva del negoziato, se gli studiosi non avessero potuto contare sui materiali raccolti dal consigliere di legazione Ottone Mattei, che affiancò il direttore generale del ministero dell'Industria, Eugenio Carbone, nella trattative svoltesi presso il castello di Strmol. Parallelamente, in anni recenti si sono resi disponibili anche i fondi conservati presso gli archivi di Belgrado (Carte Tito, fondi della Lega dei comunisti e del ministero degli Esteri della Repubblica federativa di Jugoslavia), nonché la documentazione raccolta dal negoziatore jugoslavo Boris Šnuderl. Se a ciò si aggiungono le notizie ricavabili dalle testimonianze e ricordi di altri diplomatici ed uomini politici del tempo in qualche modo coinvolti nella gestione della vicenda, ecco che si dà la possibilità di puntare ad una ricostruzione critica dell'atto che pose formalmente fine al lungo contenzioso confinario tra Italia e Jugoslavia.

In tale direzione si sta muovendo un progetto scientifico internazionale, promosso dai colleghi Massimo Bucarelli e Luciano Monzali, dedicato ad un'analisi complessiva del processo di riavvicinamento e di riconciliazione tra Italia e Jugoslavia culminato negli Accordi di Osimo. La ricerca non si limita ad esaminare il processo negoziale, ma guarda anche all'indietro e di lato. All'indietro, collocando la trattativa finale nel complesso dei rapporti italo-jugoslavi dopo il 1954; di lato, verificando le reazioni agli accordi da parte delle due superpotenze e di alcuni altri Stati europei particolarmente interessati alla vicenda, nonché gli orientamenti maturati in merito nelle due repubbliche jugoslave più attente ai rapporti con l'Italia, vale a dire Slovenia e Croazia. Infine, un segmento specifico della ricerca è dedicato alle reazioni al trattato espresse dalle forze politiche e dall'opinione pubblica italiane, a livello sia nazionale che locale.

Gli esiti di tale lavoro confluiranno in un volume in lingua inglese, a cura di Massimo Bucarelli, Luciano Monzali, Raoul Pupo e Luca Riccardi. Nel frattempo, si è pensato di offrire agli studiosi ed ai lettori italiani un'anticipazione di alcuni primi risultati della ricerca, approfittando della disponibilità offerta dalla rivista «Qualestoria». Questo fascicolo monografico comprende quindi una serie di contributi che si articolano attorno ai due poli principali della ricerca: le trattative diplo-

matiche e le reazioni politiche. Si inizia dunque, nella sezione Studi e ricerche, con una panoramica di lungo periodo, affidata a Raoul Pupo, sulle tormentate relazioni intrattenute dallo Stato italiano e da quello jugoslavo nel secolo scorso. Seguono poi due saggi dedicati specificatamente alle trattative che condussero agli accordi, opera rispettivamente di Massimo Bucarelli e Saša Mišić. Si cambia poi versante tematico, con il contributo di Fabio Capano dedicato alle reazioni al trattato da parte dell'associazionismo adriatico, cui segue quello di Diego D'Amelio sul dibattito pubblico da esso indotto. Assonante al tema, in quanto relativa alla situazione a Trieste dopo il 1954, è pure una lettera di Lino Sartori del 1954 destinata a Luigi Einaudi sull'ipotesi d'istituzione della Zona franca per la città di Trieste presentata nella sezione Documenti e problemi a cura di Roberto Spazzali.

Naturalmente, rispetto al volume finale previsto dal progetto, quella qui presentata è, per ovvi motivi di spazio e disponibilità dei contributi, soltanto una selezione assai parziale. Sul versante diplomatico, mancano le reazioni agli accordi registrate nelle principali capitali, anche se qualche indicazione è presente nei saggi qui pubblicati, mentre sul piano delle reazioni politiche sarà interessante leggere le pagine che Patrick Karlsen dedicherà al PCI e a Vittorio Vidali. Manca pure, e purtroppo mancherà anche nel volume, un'analisi di quello che per gli studiosi è certamente il soggetto politico più interessante del dopo Osimo a Trieste: quella Lista per Trieste che, pur essendo fortemente radicata nella tradizione politica locale, costituì per alcuni versi un'anticipazione di altre forme di aggregazione alternativa ai partiti tradizionali che in Italia avrebbero conosciuto ampia fortuna, dal leghismo al grillismo. Speriamo che ciò costituisca lo stimolo per un avvio delle ricerche.

Nel loro insieme, i diversi articoli offrono molti spunti di riflessione, cui si può qui fare solo rapido cenno. La stipula degli accordi di Osimo è stata frequentemente considerata come una delle espressioni più evidenti della cosiddetta «piccola *Ostpolitik*» italiana, promossa soprattutto da Aldo Moro. È un giudizio che va accolto con una certa cautela, perché certamente il riavvicinamento italo-jugoslavo si inseriva bene nella strategia morotea volta a superare le rigidità della divisione dell'Europa in due blocchi, ma altrettanto sicuramente – a differenza della *Ostpolitik* tedesca – non si poneva fuori asse rispetto alle indicazioni della potenza egemone dello schieramento occidentale, gli Stati Uniti. Anzi, il governo di Washington condivideva in pieno le preoccupazioni di quello di Roma per il dopo Tito e non poteva che vedere con favore l'impegno italiano a consolidare quello Stato jugoslavo la cui autonomia da Mosca costituiva un elemento fondamentale degli equilibri strategici in Europa. E difatti, in un primo momento la stipula dell'accordo fra Italia e Jugoslavia fu accolta con una certa stizza al Cremlino, anche se poi i commenti ufficiali suonarono positivi.

Un altro aspetto sul quale varrà la pena di discutere è costituito dal metodo negoziale grazie al quale si pervenne all'accordo, vale a dire il «canale speciale» costituito dai due plenipotenziari Carbone e Šnuderl, che si attivò nell'estate del 1974, dopo che i tentativi condotti attraverso i normali canali diplomatici non avevano condotto ad alcun risultato. Le competenze dei due negoziatori e i loro rapporti con i rispettivi apparati diplomatici costituiranno certamente materia di approfondi-

menti, ma già la scelta dei due negoziatori, rispettivamente il direttore generale del ministero dell'Industria italiano ed il presidente del Comitato federale per i rapporti economici jugoslavo, indicavano la volontà dei due governi di privilegiare i temi della collaborazione economica rispetto a quelli del tracciato del confine.

Sempre sul piano metodologico, un ulteriore tema spesso evocato è quello dell'assoluta riservatezza della trattativa finale. Al riguardo, per orientare la discussione in senso positivo è opportuno avanzare alcuni distinguo. Come sa bene chiunque si occupi di storia delle relazioni internazionali, le indiscrezioni costituiscono uno dei classici strumenti cui ricorre chi non si ritiene soddisfatto dell'andamento di una trattativa, ma non vuole assumersi la responsabilità del suo fallimento. Ciò era già accaduto molte volte nel corso dei negoziati italo-jugoslavi che si succedettero nel dopoguerra sulla questione confinaria ed è alquanto ovvio che le due parti, nel momento in cui compivano il massimo sforzo per giungere ad un accordo che entrambe desideravano, cercassero di garantirsi il più possibile da eventuali sorprese, ben sapendo fra l'altro che non mancavano – perlomeno all'interno della società civile, delle forze politiche e forse della stessa diplomazia italiane – quanti avrebbero visto con favore l'ennesimo scacco negoziale. Diverso è il discorso per quanto riguarda la consultazione riservata dei vertici delle istituzioni locali, che poi i disposti del trattato avrebbero dovuto gestire. L'impressione – tutta da approfondire – è che la dirigenza politica della Repubblica di Slovenia sia stata posta nelle condizioni di seguire meglio, se di non di orientare, i passaggi conclusivi del negoziato, più di quanto non poté la dirigenza triestina e quella della regione Friuli Venezia Giulia.

Quanto ai contenuti degli accordi, è abbastanza evidente che la svolta nel lunghissimo negoziato si ebbe nel momento in cui il governo italiano abbandonò la linea fino a quel momento prevalente all'interno della Farnesina ed incarnata dall'ambasciatore Milesi Ferretti, che prevedeva richieste di compensazione territoriale – anche se minime e simboliche – in zona B, per adottare invece quella preconizzata da altri esponenti della carriera diplomatica, come l'ambasciatore Ducci, secondo il quale invece le compensazioni alla rinuncia italiana alla zona B sarebbero dovute essere di natura economica, tali da consentire il rilancio dell'area di frontiera ed in particolare di Trieste. Questa fu la linea poi seguita da Carbone, anche se il pacchetto messo a punto si sarebbe rivelato in parte inattuabile e, sul piano politico, addirittura controproducente. Da parte jugoslava invece, a facilitare l'accordo fu la disponibilità a lasciar cadere uno dei temi sui quali la diplomazia di Belgrado si era maggiormente impegnata nelle precedenti tornate negoziali, vale a dire la richiesta di estendere a tutta la regione Friuli Venezia Giulia le forme di tutela già previste dai precedenti accordi per i cittadini di lingua slovena residenti nelle province di Trieste e Gorizia.

Passando alle reazioni agli accordi, è noto che esse in Italia furono assai modeste. In parlamento il Movimento sociale votò doverosamente contro, ma non tentò alcuna forma di mobilitazione. Del resto, l'Italia stava vivendo i suoi anni di piombo e tutte le forze politiche, da destra a sinistra passando per il centro, dovevano fronteggiare emergenze che si chiamavano strategia della tensione e terrorismo, per non parlar della crisi economica. Agli occhi degli italiani, il confine orientale era

assai lontano ed anche quelli che sapevano, più o meno, dove si trovasse Trieste, certo ignoravano, o avevano dimenticato, che cosa fosse la zona B. Diversa era naturalmente la situazione a Trieste e qui si sente davvero la necessità di un impegno analitico che esplori – con il necessario distacco critico e la serenità di sguardo che ci si può attendere dalle nuove generazioni di storici – l'intreccio fra le motivazioni tradizionali dell'opposizione al riavvicinamento fra Italia e Jugoslavia e le nuove forme di protesta legate all'evoluzione della società, della coscienza civile e del sistema politico, quali l'ecologismo e l'antipolitica.

Per tutte queste ragioni quindi, il fascicolo monografico di «Qualestoria» dedicato agli Accordi di Osimo si propone, per un verso quale primo bilancio di un largo impegno di studi e per l'altro quale sollecitazione di una nuova stagione di ricerche.

Studi e ricerche *Studies and researches*

Una storia sbagliata? Uno sguardo al breve secolo dei rapporti italo-jugoslavi

di Raoul Pupo

Abstract – A wrong history? A look at the short century of Yugoslav-Italian relations

The present essay focuses on the long-term complicated events which characterized the Yugoslav-Italian relations, paying special attention to the Eastern borders. Starting point of this process was the difficult signing of the Treaty of Rapallo, followed by the many contradictions and uncertainties of Mussolini's policy towards the neighbour state, which was characterized by the unappeased Italian territorial ambitions in the Balkans and culminated in the Italian occupation of Yugoslavia during World War II. The aftermath of the war was marked on the other hand by the political protagonism of Communist Yugoslavia, which could take part both in the peace talks and in the definition of the new borders from a position of strength. The Treaty of Peace signed in Paris sanctioned the loss of quite all the Julian March territory, while leaving at the same time the whole issue unregulated by creating the Free Territory of Trieste (FTT), which was to remain a dead letter. The Memorandum of Understanding signed in London led to the division of the FTT between the two neighbour states. The new international position of Tito together with the new Yugoslav-Italian relations, the Italian internal political affairs and the new world order led to a progressive détente and to the final signing of the Treaty of Osimo, which marked the end of a long period characterized by difficulties and tragic clashes.

Keywords: Italy, Yugoslavia, the Treaty of Osimo, Eastern Border

Parole chiave: Italia, Jugoslavia, Trattato di Osimo, confine orientale

In una delle prime sintesi dedicate alla politica estera italiana nel secondo dopoguerra, Sergio Romano scriveva, a proposito dei rapporti italo-jugoslavi: «L'Italia sembrava condannata dalla storia a sbagliare continuamente i tempi della sua politica jugoslava»¹. È un giudizio che si può discutere, ma che contiene certo molti elementi interessanti per comprendere le tendenze di lungo periodo delle relazioni fra Roma e Belgrado in quel secolo breve, del quale la Jugoslavia costituì una delle creazioni più effimere e più tragiche.

Nata nel 1918, nel momento dell'apparente trionfo degli Stati per la nazione in Europa, la Jugoslavia non resse all'esplosione delle loro rivalità e finì per scomparire dopo poco più di vent'anni, nel 1941, aggredita dai suoi vicini e lacerata dalle divisioni interne fra etnie che

¹ S. Romano. *Guida alla politica estera italiana. Dal crollo del fascismo al crollo del comunismo*, Rizzoli, Milano 1993, p. 168.

non erano riuscite a costruire fra loro un equilibrio stabile. Dal vortice della Seconda guerra mondiale la Jugoslavia risorse, collocandosi questa volta all'interno di un altro dei grandi processi storici novecenteschi, quello delle rivoluzioni bolsceviche. Potè così dar vita ad uno Stato apparentemente più solido e ritagliarsi anche una funzione autonoma e significativa in un mondo diviso in blocchi contrapposti. Crisi del comunismo ed esaurirsi della guerra fredda finirono però per dissolvere agli inizi degli anni Novanta del secolo passato i leganti che tenevano assieme le molte eterogeneità del paese, che non superò la crisi economica che da tempo la attanagliava e si sfaldò nuovamente in un bagno di sangue.

L'Italia, costituitasi come Stato unitario mezzo secolo prima e dotata di risorse economiche certamente superiori, nonostante le sue molte fragilità resse meglio il terribile Novecento e riuscì a sopravvivere anche ai propri malsani sogni di grandezza culminati nella guerra fascista. Tentò più volte, e con ogni mezzo fino agli anni Quaranta, di liberarsi del suo scomodo vicino balcanico, ma quando finalmente si rassegnò a fare di necessità virtù, ed a partire dagli anni Sessanta si decise addirittura ad investire sulla stabilità della Jugoslavia, quest'ultima cominciò ben presto ad avvitarci in una crisi senza uscita, fino a precipitare in un abisso che lasciò l'Italia completamente spiazzata, costringendola a faticose rimonte nei confronti degli Stati successivi, ben consapevoli dello scarso entusiasmo mostrato dal governo di Roma nei confronti dell'indipendenza slovena e croata.

Ma andiamo con ordine. Alla fine del 1918 una delle più robuste spinte alla creazione del Regno SHS venne dal desiderio dei gruppi dirigenti nazionali sloveni e croati di bloccare l'esecuzione della clausole confinarie del Patto di Londra, che assegnava all'Italia la Venezia Giulia e la Dalmazia, entrambe abitate anche da popolazioni slovene e croate e da loro considerate parte integrante dei rispettivi «territori etnici»². Visto da parte dell'Italia, ciò voleva dire che il nuovo Stato balcanico nasceva con un'impronta anti-italiana: non solo infatti il governo di Belgrado contestava quelli che il governo di Roma considerava diritti acquisiti, ma sbarrava anche la strada verso quell'egemonia adriatica cui l'Italia da tempo aspirava.

Si trattava decisamente di una sgradita sorpresa per i circoli liberali e nazionalisti italiani, che avevano contato sulla dissoluzione dell'Austria-Ungheria non soltanto per liberare le «terre irredente», ma anche per rimuovere ogni ostacolo alla penetrazione economica e politica dell'Italia nell'Europa centrale³. La loro prima reazione fu pertanto quella di negare la realtà: fino al dicembre del 1920 il governo italiano rifiutò di riconoscere il Regno SHS e si ingegnò in vario modo a minarne la compattezza, appoggiando clandestinamente i movimenti separatisti croati, macedoni, montenegrini e albanesi. Alle annessioni già previste dal Patto di Londra, il governo di Orlando e Sonnino cercò inoltre di aggiungere quella di

² I. Lederer, *La Jugoslavia dalla Conferenza della pace al Trattato di Rapallo*, Il Saggiatore, Milano 1966, pp. 50 ss.; D. Šepić, *Italija, saveznici j jugoslavensko pitanje 1914-1918*, Školska knjiga, Zagabria 1970; M. Bucarelli, *Mussolini e la Jugoslavia (1922-1939)*, Graphis, Bari 2006, p. 8.

³ M. G. Melchionni, *La vittoria mutilata. Problemi ed incertezze della politica estera italiana sul finire della grande guerra (ottobre 1918-gennaio 1919)*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 1981; F. Caccamo, *L'Italia e la «Nuova Europa»*, Luni, Milano-Trento 2000; per alcune teorizzazioni dell'imperialismo italiano vedi: M. Alberti, *Adriatico e Mediterraneo*, Società editoriale italiana, Milano 1915; A. Tamaro, *Italiani e slavi nell'Adriatico*, Athenaeum, Roma 1915; Id., *L'Adriatico - Golfo d'Italia. L'italianità di Trieste*, Fratelli Treves, Milano 1915; R. Timeus (Fauro), *Scritti politici, (1911-1915)*, Tip. Lloyd Triestino, Trieste 1929; Id., *Trieste*, Trieste 1966.

Fiume, mescolando così disinvoltamente, a seconda delle proprie necessità, considerazioni strategiche e rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli.

I responsabili della politica estera jugoslava erano pressati a loro volta dalla necessità di consolidare il consenso di tutte le componenti nazionali verso il nuovo assetto statale: per questo, scelsero una linea negoziale massimalista, chiedendo che il nuovo confine italo-jugoslavo coincidesse con la vecchia frontiera fra Italia ed Austria, per modificare la quale l'Italia aveva combattuto la Grande guerra⁴. Tale decisione mise fra l'altro fuori gioco gli esponenti italiani democratici, eredi della tradizione mazziniana, che durante il conflitto avevano cercato una mediazione con i patrioti jugoslavi, incitando il governo italiano a rinunciare ad una parte dei territori promessi dal Patto di Londra⁵. Se a ciò si aggiunge la simpatia del presidente americano Wilson per la causa jugoslava e lo scarso entusiasmo di Gran Bretagna e Francia nei confronti di un possibile competitore italiano nell'Europa già asburgica, è facile comprendere l'*impasse* in cui rapidamente precipitò la conferenza della pace⁶. Nelle more dei negoziati, l'impresa fiumana di D'Annunzio esacerbò ulteriormente gli opposti nazionalismi⁷.

La svolta venne nel 1920. Per un verso, il governo italiano guidato da Giovanni Giolitti, con Carlo Sforza al ministero degli Esteri, decise di considerare la Jugoslavia non più un ostacolo ma un possibile punto di appoggio per le iniziative italiane nell'Europa danubiana e balcanica. Di conseguenza, Giolitti e Sforza offrirono ai loro interlocutori di Belgrado un accordo che, grazie ad una convenzione antiasburgica dal chiaro contenuto antirevisionista, tutelava la sicurezza del Regno SHS dai suoi molti nemici esterni ed interni, in cambio dell'abbandono della maggior parte delle rivendicazioni adriatiche che stavano a cuore alle componenti slovena e croata. Per parte sua, la Jugoslavia soffriva di un grave isolamento, dopo che il suo principale sponsor internazionale, il presidente americano Wilson, si era ritirato dalle diatribe europee. Anche la situazione politica interna appariva tutt'altro che consolidata e l'élite serba che controllava di fatto le istituzioni jugoslave ritenne prudente firmare con l'Italia un accordo – il Trattato di Rapallo – che ne tutelava l'egemonia, privando della principale sponda internazionale le forze separatiste.

Tutto ciò non cancellò naturalmente i reciproci risentimenti. Sloveni e croati si sentirono traditi, perché il trattato del 1920 ed i successivi accordi di Roma del 1924 lasciavano all'Italia la Venezia Giulia, Fiume e Zara. Ad inasprirli inoltre concorse anche il pessimo trattamento riservato dall'Italia alle minoranze slovena e croata della Venezia Giulia. I nazionalisti italiani rimpiangevano invece la rinuncia alla Dalmazia e continuavano ad agitare il mito della «vittoria mutilata» creato dalla fervida fantasia dannunziana. Dopo la fine dell'impresa di Fiume peraltro, il nuovo leader del radicalismo nazionale italiano divenne

⁴ I. Lederer, *La Jugoslavia*, cit., pp. 101-102; 172, passim.

⁵ M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale 1866-2006*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 103-107.

⁶ Sulla conferenza della pace, oltre ai testi già cit. alla nota 3, vedi R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo*, vol. I., *L'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, Il Mulino, Bologna 1991, pp. 155-257; H. J. Burgwyn, *The Legend of the Mutilated Victory: Italy, the Great War, and the Paris Peace Conference, 1915-1919*, Greenwood press, Westport 1993; L. Monzali, *Italiani di Dalmazia (1914-1924)*, Le Lettere, Firenze 2007, pp. 89-115; Id., *Il sogno dell'egemonia. L'Italia, la questione jugoslava e l'Europa centrale*, Le Lettere, Firenze 2010.

⁷ P. Alatri, Nitti, *D'Annunzio e la questione adriatica*, Feltrinelli, Milano 1959; M. A. Ledeen, *D'Annunzio a Fiume*, Laterza, Roma-Bari 1975.

Benito Mussolini, che era un politico assai più pragmatico del Poeta: egli non esitò quindi a dare il via libera a Giolitti sul Trattato di Rapallo, ottenendone in cambio quella legittimazione politica cui il movimento dei fasci di combattimento aveva fino ad allora invano aspirato e che si sarebbe concretata pochi mesi dopo, nell'inserimento dei candidati fascisti nelle liste del blocco nazionale in occasione delle elezioni politiche. Anche successivamente alla presa del potere, Mussolini continuò a muoversi su di un doppio binario. Nella propaganda, non rinunciò mai ai toni fortemente antislavi, che si accompagnarono concretamente ad una dura politica di «bonifica etnica», diretta all'assimilazione forzata dei gruppi minoritari. Sul piano diplomatico invece, proseguì ancora per alcuni anni la politica di buon vicinato con la Jugoslavia impostata da Sforza e fu lui, nel 1924, a dare il via libera ad un patto di amicizia e collaborazione fra i due paesi dal carattere fortemente anti-revisionista⁸.

Non si trattava però di una scelta definitiva e per vent'anni la politica estera italiana continuò ad oscillare fra due linee: una che puntava alla dissoluzione della Jugoslavia ed alla creazione di uno Stato croato, indipendente ma satellite dell'Italia, ed un'altra che riteneva preferibile un accordo con la dirigenza serba come elemento stabilizzatore dell'area balcanica, in funzione di contenimento antitedesco⁹. Non v'è dubbio però, che dietro simili oscillazioni il peso di quell'antislavismo che costituiva uno degli elementi fondanti dell'ideologia fascista creò un terreno assolutamente sfavorevole alla costruzione di un'intesa duratura; e ciò tanto più, dal momento che tale atteggiamento si inseriva, potenziandolo, nel solco di continuità dell'antagonismo nazionale fra italiani e slavi del sud, che le due parti continuarono ad alimentare con campagne giornalistiche ed atti di prevaricazione nei confronti delle rispettive minoranze¹⁰.

In ogni caso, l'Italia, che pur ambiva ad essere riconosciuta come grande potenza, mostrò di non essere in grado di svolgere adeguatamente un simile ruolo. Infatti, non riuscì né a sottomettere gli Stati – come la Jugoslavia – che occupavano il suo spazio strategico, né ad inserirli in un progetto comune, sorretto dalla capacità della potenza guida di tener conto degli interessi degli Stati minori e di compiere anche parziali rinunce per consolidare la propria egemonia. A determinare tale difficoltà, oltre al peso di un'ideologia ipernazionalista, non fu estranea la debolezza del sistema produttivo e finanziario italiano, le cui capacità di penetrazione nei mercati danubiano-balcanici dipendevano eccessivamente dal controllo politico diretto che il governo sarebbe stato capace di imporre sul territorio¹¹.

L'idillio diplomatico sbocciato fra Italia e Jugoslavia nel 1920 non durò ad ogni modo a lungo. La crisi esplose nel 1927, quando l'Italia decise di non rinnovare gli accordi del 1924, e ad innescarla non fu la questione alto-adriatica, bensì quella albanese. Uno dei corollari del Patto di Roma del 1924 consisteva nella rinuncia italiana a perseguire una politica egemonica in Albania. Tale disponibilità venne interpretata dal governo di Belgrado come un via libera all'aumento della propria influenza. Il Regno SHS sostenne pertanto nel 1924 la presa

⁸ M. Bucarelli, *Mussolini e la Jugoslavia*, cit., pp. 5-34.

⁹ Ivi, passim; per un diverso approccio, che sottolinea invece la continuità aggressiva dell'Italia, vedi E. Collotti, N. Labanca, T. Sala, *Fascismo e politica di potenza: politica estera 1922-1939*, La Nuova Italia, Firenze 2000.

¹⁰ D. I. Rusinow, *L'Italia e l'eredità austriaca*, La Musa Talia, Venezia 2010, pp. 228-247.

¹¹ T. Sala, *Tra Marte e Mercurio. Gli interessi danubiano-balcanici dell'Italia*, ora in Id., *Il fascismo italiano e gli Slavi del sud*, Irsml FVG, Trieste 2008, pp. 333-374.

del potere di Ahmed Zogolli, il quale però subito dopo si rivolse all'Italia per liberarsi dalla tutela jugoslava. In effetti, all'esclusiva sull'Albania – che deteneva le chiavi dell'Adriatico – Mussolini non aveva alcuna intenzione di rinunciare, con o senza il consenso jugoslavo. Pertanto l'Italia stipulò con il nuovo governo di Tirana una serie di accordi sempre più impegnativi, come il Patto di Tirana del 1926, perfezionato nel 1928 con una convenzione militare in funzione anti-jugoslava¹². Belgrado reagì al tentativo di accerchiamento accostandosi decisamente alla Francia e questa volta fu l'Italia a sentirsi accerchiata. La spirale continuò, con il governo di Roma impegnato a tessere una serie di accordi bilaterali con tutti gli Stati danubiano-balcanici ad eccezione della Cecoslovacchia, al fine di avvolgere lo Stato SHS in una rete ostile e contemporaneamente contenere l'influenza francese.

A far le spese della rinnovata ostilità fra i due paesi furono soprattutto le rispettive minoranze, ma con qualche differenza. In Dalmazia erano rimaste soltanto alcune migliaia di italiani da maltrattare, in parte protetti dalle clausole del Trattato di Rapallo che avevano consentito ai dalmati di lingua italiana di optare per la cittadinanza del Regno d'Italia senza dover per questo abbandonare il territorio: gli jugoslavi quindi, oltre e ancor più che con le persone, se la presero con i leoni di pietra che decoravano le mura delle città un tempo veneziane¹³. Nella Venezia Giulia invece viveva circa mezzo milione di sloveni e croati, cui il governo fascista decise di dare un ulteriore giro di vite. Alla persecuzione del ceto politico e degli intellettuali ed alla distruzione del tessuto economico e culturale delle minoranze, si aggiunse l'impegno a renderle invisibili, attraverso il divieto dell'uso pubblico della lingua e l'italianizzazione di nomi e toponimi¹⁴. I tentativi di ribellione di conseguenza promossi da alcuni gruppi di giovani furono repressi con grande durezza¹⁵.

La contrapposizione italo-jugoslava divenne dunque totale e giocata con tutti i mezzi. Ad esempio, il governo italiano rinnovò l'appoggio ai gruppi separatisti macedoni, kosovari e croati; in particolare, sostenne il movimento ustascia che nel 1932 si sentì così forte da tentare un'insurrezione nella Lika, peraltro fallimentare¹⁶. Da parte sua, il governo di Belgrado

¹² P. Pastorelli, *Italia e Albania 1924-1927. Origini diplomatiche del Trattato di Tirana del 22 novembre 1927*, Firenze 1967; E. Collotti, *Fascismo e politica di potenza*, cit., pp. 56-58; L. Monzali, *Il sogno dell'egemonia*, cit., pp. 41-43.

¹³ Ivi, p. 48.

¹⁴ L. Cermelj, *Sloveni e Croati in Italia tra le due guerre*, Editoriale stampa triestina, Trieste 1974; E. Apih, *Italia, fascismo e antifascismo nella Venezia Giulia. 1918-1943*, Laterza, Bari 1966; M. Kacin, J. Pirjavec, *Storia degli sloveni in Italia. 1866-1998*, Marsilio, Venezia 1998.

¹⁵ Oltre alle opere già cit. alla nota precedente, vedi M. Puppini, M. Verginella, A. Verrocchio, *Dal processo Zaniboni al processo Tomažič*, Udine, Gaspari, 2003, e S. Dini, *Il tribunale speciale per la difesa dello stato e l'irredentismo jugoslavo*, in «Qualestoria», 2004, n. 1, pp. 65-80.

¹⁶ Sul sostegno italiano all'indipendentismo croato e in particolare al movimento ustaša, si veda T. Sala, *Le basi italiane del separatismo croato (1929-1941)*, in *L'imperialismo italiano e la Jugoslavia*, a c. di M. Pacetti, Argalia, Urbino 1981, pp. 283-350; J. J. Sadkovich, *Opportunismo esitante: la decisione italiana di appoggiare il separatismo croato*, in «Storia contemporanea», 1985, n. 3, pp. 406-426; P. Iuso, *Il fascismo e gli ustascia. Storia del separatismo croato in Italia*, Gangemi, Roma 1998; Id., *Una politica destabilizzante e una progettualità assente: il fascismo, la Jugoslavia e gli Ustaša (1925-1940)*, in *L'Italia fascista quale potenza occupante: lo scacchiere balcanico*, a c. di B. Mantelli, «Qualestoria», 2002, n. 1, pp. 85-102; E. Gobetti, *Dittatore per caso. Un piccolo duce protetto dall'Italia fascista*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli 2001; Id., *Da Marsiglia a Zagabria. Ante Pavelic e il movimento ustaša in Italia*, in *L'Italia fascista quale potenza occupante*, a c. di B. Mantelli, cit., pp. 103-115; M. Ferrara, *Fascismo e separatismo croato*, in «Nuova storia contemporanea», 2002, n. 1, pp. 45-67.

appoggiò apertamente il movimento dei fuoriusciti sloveni e croati dalla Venezia Giulia e diede una mano al gruppo irredentista e terrorista TIGR¹⁷.

Dopo quasi un decennio di ostilità, che in qualche caso fece temere anche il precipitare di uno scontro armato, il pendolo oscillò nuovamente nella direzione opposta. L'impulso venne questa volta impresso dalla preoccupazione, comune ai due governi, per il nuovo dinamismo mostrato dalla politica estera tedesca dopo l'avvento al potere di Hitler. Già nel 1934 Mussolini, desideroso di riavvicinarsi alla Francia anche per ottenere il via libera all'impresa etiopica, era pronto a riprendere il dialogo con la Jugoslavia. Gli ustascia tentarono di sabotarlo con l'attentato che nell'ottobre di quell'anno a Marsiglia costò la vita al re Alessandro ed al ministro degli Esteri francese Barthou, ma riuscirono solamente a rallentarlo.

Il disgelo vero e proprio arrivò così solo tre anni dopo, all'interno però di un quadro di riferimento ormai diverso. Rimasta internazionalmente isolata dopo la conquista del suo impero africano, l'Italia fascista si avvicinò rapidamente alla Germania nazista, fino a dar vita nel 1936 all'Asse Roma-Berlino. Ciò comportò un generale riorientamento della politica estera italiana, che concentrò sempre più la sua attenzione sull'espansione nel Mediterraneo ed in Medio Oriente, e sostituì le precedenti velleità egemoniche verso l'area danubiano-balcanica con il progetto di un condominio italo-tedesco nella regione. In questa prospettiva, i responsabili della politica estera fascista pensarono – o meglio, sognarono – di accompagnare, e riequilibrare, l'Asse Roma-Berlino con un «Asse orizzontale» Roma-Belgrado, possibilmente allargato anche all'Ungheria, Polonia e Romania, non tanto ormai in funzione di contenimento anti-tedesco, quanto, più modestamente, per cercare in qualche modo di tenere sotto controllo l'innarrestabile spinta germanica, evitando che i singoli paesi ne venissero singolarmente travolti uno dopo l'altro¹⁸. L'operazione fu facilitata dal fatto che il premier jugoslavo dell'epoca, Stojadinović, simpatizzava apertamente per il fascismo. Inoltre, di fronte al radicale revisionismo tedesco al governo jugoslavo tornava assai utile una garanzia supplementare, oltre a quella già assicurata dalla Piccola intesa e dalla protezione francese. Infine, sottrarre al separatismo croato l'appoggio italiano poteva favorire Stojadinović nei suoi tentativi di accordo con il partito contadino croato.

Con gli accordi del 25 marzo 1937 pertanto, i due contraenti si impegnavano a non prestare più aiuto ai movimenti irredentisti e separatisti presenti nei due paesi¹⁹. L'Italia rinunciava nuovamente ad una politica anti-jugoslava in Albania e prometteva anche di attenuare la pressione contro le minoranze slovena e croata della Venezia Giulia. Grazie anche a nuove intese economiche, la Jugoslavia sembrava dunque avviata a divenire un punto di appoggio, sul piano ideologico e di potenza, per la politica balcanica del fascismo: invece, ancora una volta l'intesa ebbe breve durata.

I clamorosi eventi del 1938, con l'Anschluss e il Patto di Monaco, mostrarono quanto fosse velleitario il disegno italiano di tenere a bada l'espansionismo tedesco. Alla fine dell'anno la Germania si proponeva ormai come potenza egemone dell'intera area danubia-

¹⁷ M. K. Wohinz, *Il primo antifascismo armato. Il movimento nazional-rivoluzionario degli sloveni e croati in Italia*, in «Storia contemporanea in Friuli», 1988, n. 19, pp. 35-66; A. Kalc, *L'emigrazione slovena e croata dalla Venezia Giulia fra le due guerre e il suo ruolo politico*, in «Annales», 1996, n. 8.

¹⁸ M. Bucarelli, *Mussolini e la Jugoslavia*, cit., pp. 367-368, 389.

¹⁹ D. Rusinow, *L'Italia e l'eredità austriaca*, cit., pp. 281-285.

no-balcanica, l'influenza francese sulla regione era crollata e si erano dissolti anche i sogni fascisti di un duopolio italo-tedesco nell'Europa centrale. Tutto quello che l'Italia riuscì ad ottenere dal suo ormai debordante alleato, fu una dichiarazione di disinteresse del governo tedesco per la questione croata, considerata di competenza dell'Italia²⁰.

Dal punto di vista jugoslavo quindi, il rapporto privilegiato con l'Italia non serviva più a nulla e ciò mise in crisi la politica di Stojadinović, che si era pure rivelato incapace di risolvere il problema croato. La sua sostituzione con Cvetković nel febbraio 1939 segnò un nuovo corso per la politica estera jugoslava, che preferì rivolgersi direttamente alla Germania ed alla Gran Bretagna per veder garantita la propria integrità. Contemporaneamente, gli accordi stipulati nell'agosto fra il premier ed il leader del partito contadino croato, Maček, riuscirono finalmente a stabilizzare la situazione interna del paese.

L'Italia reagì malissimo allo scacco. Nell'aprile del 1939 decise di annettere l'Albania senza consultare gli jugoslavi, mentre le autorità fasciste ripresero a complottare con gli ustascia, nella vana speranza che una rivolta da essi suscitata in Croazia potesse offrire l'occasione per un intervento militare italiano, con la conseguente dissoluzione del Regno jugoslavo²¹. Nel contempo, i servizi segreti jugoslavi, cui poi si aggiunsero anche quelli britannici, ricominciarono a sostenere i gruppi irredentisti sloveni e croati nella Venezia Giulia²².

L'approssimarsi e poi lo scoppio del conflitto europeo resero ancora più sincopato e confuso l'alternarsi dei due orientamenti presenti all'interno della politica estera italiana in merito ai rapporti con la Jugoslavia. Subito dopo l'entrata in guerra, nell'estate del 1940, Mussolini preparò l'invasione della Jugoslavia, che sarebbe dovuta scattare in settembre²³. Il piano fu però stoppato dalla Germania, che preferiva tener fuori dalle operazioni belliche i Balcani, sui quali esercitava già un sufficiente controllo economico e politico. L'Italia allora cambiò un'altra volta politica: impantanato a partire dall'autunno in una campagna di Grecia militarmente irrisolvibile, il governo di Roma cercò nuovamente un accordo privilegiato con quello di Belgrado, offrendo anche uno scambio di popolazioni fra sloveni e croati della Venezia Giulia e albanesi del Kossovo²⁴. Ma ormai, dopo le ripetute sconfitte in Grecia, in Africa e nel Mediterraneo, l'Italia in termini di potenza non contava più nulla. Pertanto il governo di Belgrado, guidato dal principe reggente Paolo, cercò per quanto possibile di mantenersi neutrale, ma quando la pressione tedesca si fece troppo forte, preferì allearsi direttamente con Berlino senza passare per Roma²⁵.

L'adesione jugoslava al Patto Tripartito suscitò però una sollevazione delle forze armate jugoslave, sobillate dalla Gran Bretagna, e il principe Paolo dovette abbandonare il potere. La reazione tedesca al voltafaccia jugoslavo fu quella prevedibile: i tedeschi attaccarono senza preavviso il 6 aprile, trascinando con sé l'Italia, che finalmente si trovava a combattere

²⁰ M. Toscano, *Le origini diplomatiche del patto d'Acciaio*, Sansoni, Firenze 1956, pp. 169-171.

²¹ G. Ciano, *Diario 1936-1943*, Rizzoli, Milano 1990, pp. 262, 269, 274; A. Breccia, *Jugoslavia 1939-1941. Diplomazia della neutralità*, Giuffrè, Milano 1978, pp. 64-77; P. Juso, *Il fascismo e gli ustascia*, pp. 125 e ss.

²² A. Kalc, *L'emigrazione slovena e croata*, cit.; T. Ferenc, *Akcije organizacije TIGR c Austriji in Halliji spomladi 1940*, Borec, Lubiana 1977.

²³ T. Zurlo, «Emergenza E». *Studi e predisposizioni militari alla frontiera giulia nel periodo luglio-ottobre 1940*, in «Memorie storiche militari», 1979, pp. 369-426.

²⁴ A. Breccia, *Jugoslavia 1939-1941*, cit., pp. 443-449.

²⁵ Ivi, pp. 465-570.

la guerra contro gli jugoslavi a lungo invocata dalla propaganda fascista, ma al rimorchio della Germania²⁶.

Comunque, sembrava la fine della Jugoslavia, sconfitta e sbranata dai suoi aggressori, e il trionfo dell'Italia, che annetteva oltre alla Dalmazia – da tempo agognata – anche la Slovenia meridionale, come cuscinetto nei confronti della Grande Germania e il Montenegro, a completamento del dominio costiero adriatico. Inoltre, la nuova compagine indipendente croata pareva proprio quello Stato satellite che la diplomazia italiana aveva preconizzato: alla sua guida infatti venne insediato Ante Pavelić, il leader degli ustascia per anni ospitato ed addestrato in Italia.

Con le annessioni e le occupazioni in Jugoslavia, cui si aggiungevano quelle in Grecia, la politica fascista passava dunque nell'Europa orientale dalla fase nazionalista a quella compiutamente imperiale. Si trattava però di una dimensione di potenza che l'Italia non era in grado di reggere. L'annessione italiana della Dalmazia non poteva certo ben disporre né la popolazione né il governo ultranazionalista croato²⁷. A sua volta la Germania, pur ostentando ufficiale disinteresse per un'area considerata quale riserva italiana, partì immediatamente alla conquista economica del nuovo Stato croato e vi riuscì in breve tempo. La Croazia di Pavelić quindi non fu per nulla lo Stato fantoccio dell'Italia immaginato da Mussolini e finì per spostarsi sempre più nell'orbita tedesca.

Sul campo, andò anche peggio. In tutti i territori occupati le truppe italiane furono coinvolte in una guerra civile, innescata ovviamente dall'invasione, nella quale finirono molto spesso per ritrovarsi a combattere contro i partigiani comunisti assieme non solo alle formazioni ustascia croate, formalmente alleate dell'Italia, ma anche alle milizie etniche serbe. Queste ultime peraltro, che degli ustascia erano nemiche giurate, facevano capo al gen. Mihailović, ministro della Guerra del governo jugoslavo in esilio a Londra, ma ciò nonostante erano armate proprio dagli italiani, che sul campo si ritrovarono di fatto alleati dei loro nemici²⁸.

Oltre che una gran confusione politica il conflitto in Jugoslavia generò anche livelli elevatissimi di violenza e nel tentativo di contenere il movimento di liberazione guidato da Tito i soldati italiani commisero gravi crimini di guerra. Particolarmente vasto risultò il fenomeno delle deportazioni di civili dalle aree ad alta densità partigiana e la mortalità per fame e stenti nei campi di concentramento fu assai elevata²⁹. Gli orrori della guerra partigiana e della controguerriglia approfondirono ovviamente i contrasti già esistenti fra italiani e slavi,

²⁶ S. Bianchini, F. Privitera, *6 Aprile 1941. L'attacco italiano alla Jugoslavia*, Marzorati, Milano 1993; J. H. Burgwyn, *L'impero sull'Adriatico. Mussolini e la conquista della Jugoslavia 1941-1943*, LEG, Gorizia 2006, pp. 52-56.

²⁷ R. Pupo, *Slovenia e Dalmazia fra Italia e Terzo Reich*, in *L'Italia fascista quale potenza occupante*, a c. di B. Mantelli, cit., pp. 129-141; Id., *Le annessioni italiane in Slovenia e Dalmazia 1941-1943. Questioni interpretative e problemi di ricerca*, in «Italia contemporanea», 2006, n. 243, pp. 181-211; J. H. Burgwyn, *L'impero sull'Adriatico*, cit., pp. 56-76.

²⁸ T. Sala, *Il fascismo italiano e gli Slavi del sud*, cit.; J. H. Burgwyn, *L'impero sull'Adriatico*, cit., pp. 124 e ss.; E. Gobetti, *L'occupazione allegra. Gli italiani in Jugoslavia, 1941-1943*, Carocci, Roma 2007; Id., *Alleati del nemico. L'occupazione italiana in Jugoslavia (1941-1943)*, Laterza, Roma-Bari 2013; *L'occupazione italiana della Jugoslavia (1941-1943)*, a c. di F. Caccamo, L. Monzali, Le Lettere, Firenze 2008.

²⁹ A. Kersevan, *Un campo di concentramento fascista. Gonars, 1942-1943*, Kappavu, Udine 2003; S. Capogreco, *I campi del Duce. L'internamento civile nell'Italia fascista (1940-1943)*, Einaudi, Torino 2004; *La deportazione dei civili sloveni e croati nei campi di concentramento italiani 1942-1943. I campi del confine orientale*, a c. di B. M. Gombac, D. Mattiussi, Centro isontino di ricerca e documentazione storica e sociale L. Gasparini, Gorizia 2004;

soprattutto dopo che il movimento partigiano sloveno e quello croato si estesero anche alla Venezia Giulia ed al Friuli orientale.

Dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 l'Italia passò dallo status di potenza imperiale a quello di mero oggetto della politica internazionale. Invano quindi cercò di influire sulla sorte delle aree di confine. Non ci riuscì la diplomazia tradizionale, che ottenne solo un blando interesse da parte di inglesi ed americani, e non ce la fece nemmeno la diplomazia parallela della Resistenza. Per la verità, il massimo organo politico del movimento di liberazione italiano, il Comitato di liberazione nazionale per l'alta Italia, riuscì ad impostare nel corso del 1944 un negoziato con gli jugoslavi, ma solo fino a quando il movimento guidato da Tito rimase in attesa del riconoscimento anglo-americano del suo ruolo di principale forza politica in Jugoslavia³⁰. Quando tale riconoscimento arrivò, nella tarda estate del 1944, svanì qualsiasi interesse dei nuovi leader jugoslavi a trattare con gli italiani.

Invece, la leadership comunista jugoslava cominciò ad elaborare un grande disegno di politica estera, con un duplice obiettivo: rovesciare verso l'esterno le spinte nazionaliste dei principali gruppi etnici che si stavano affrontando nella guerra civile, e creare uno scenario regionale che evitasse il pericolo che la Jugoslavia si trovasse nel dopoguerra di nuovo accerchiata da potenze ostili. Due furono anche gli strumenti approntati alla bisogna. Uno molto tradizionale, vale a dire le rivendicazioni territoriali nei confronti di tutti gli Stati confinanti: verso l'Italia le richieste erano sostanzialmente quelle del 1919. Ed uno invece molto meno ortodosso, e cioè l'egemonia sui partiti comunisti dei paesi vicini. I piani di guerra dell'Unione Sovietica, infatti, prevedevano lo scioglimento del Komintern per rassicurare gli alleati occidentali sulle buone intenzioni del movimento comunista, ed è in questo spazio che Tito ebbe l'astuzia di inserirsi per promuovere, dal Danubio all'Egeo e passando per l'Adriatico, un polo regionale di partiti comunisti coordinato dal «fratello maggiore» jugoslavo³¹.

In particolare, la micro-rete clandestina del Partito comunista d'Italia dipendeva quasi totalmente dal sostegno degli jugoslavi, che immaginavano di poter orientare a proprio piacimento i compagni italiani, spingendoli a trasformare la guerra di liberazione in rivoluzione e ad accettare come fraterno aiuto l'occupazione jugoslava del nord-est del paese³². Accadde invece che le disposizioni impartite da Stalin a Togliatti agli inizi del 1944 fossero diverse: in Italia il PCI non doveva battersi per la conquista del potere, ma per sostituire il fascismo con una democrazia liberale, nella quale i comunisti avrebbero avuto un ruolo di primo piano, assieme però agli altri partiti del Comitato di liberazione nazionale. Per la base e molti dirigenti del partito la strategia jugoslava era tuttavia molto più affascinante di quella delineata da Togliatti e quest'ultimo dovette faticare non poco per imporre la propria linea. Ci

³⁰ G. Fogar, *Trieste in guerra. Società e resistenza*, Irsml FVG, Trieste 1999, pp. 129-130; R. Pupo, *Trieste '45*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 53-58.

³¹ Vedi I. Banac, *With Stalin against Tito. Cominformist Splits in Yugoslav Communism*, Cornell University Press, New York 1988; G. Swain, *Tito and the Twilight of the Comintern*, in *International Communism and the Communist International*, a c. di T. Rees, A. Thorpe, Manchester University Press, Manchester 1999; Id., *Tito: a Biography*, I. B. Tauris & Co. Ltd., London 2010.

³² P. Karlsen, *Frontiera rossa. Il PCI, il confine orientale e il contesto internazionale 1941-1955*, LEG, Gorizia 2010, pp. 39-62.

riuscì, perché così voleva Stalin, ma quel che invece non poté fare fu di opporsi alla richiesta jugoslava di occupare la Venezia Giulia, come premessa alla sua annessione³³.

Alla fine della guerra quindi la Jugoslavia si trovava in una posizione di forza. Paese vincitore dopo essere stato aggredito dall'Italia, poteva ragionevolmente reclamare compensi. Una parte consistente delle forze politiche italiane – i comunisti – era quantomeno neutralizzata, al di là delle acrobazie dialettiche di Togliatti. Inoltre l'armata jugoslava, grazie ad un'avventurosa offensiva finale, era riuscita ad occupare tutti i territori rivendicati alla frontiera con l'Italia³⁴. Unico neo, e non da poco, gli anglo-americani avevano deciso di non poter fare a meno di Trieste come base di rifornimento per l'occupazione dell'Austria. Fatto ancor più grave, avevano interpretato la corsa jugoslava verso l'Isonzo come un *ballon d'essai* sovietico, volto a testare la determinazione con cui gli Alleati avrebbero difeso i loro interessi strategici sul limite fra le aree di occupazione in Europa. Ne seguì una breve scaramuccia diplomatica – da alcuni ritenuta la prima crisi del dopoguerra europeo – nel corso della quale il governo jugoslavo poté contare su di un sostegno sovietico assai più tiepido del previsto: i venti di guerra fredda non spiravano ancora sull'Europa e per Stalin l'alto Adriatico non valeva certo una frattura con gli anglo-americani, quando ben altre poste erano in gioco³⁵. Di conseguenza, gli jugoslavi si dovettero ritirare da Trieste, Gorizia e Pola, ove venne instaurata un'amministrazione militare anglo-americana.

Ciò che la Jugoslavia non era riuscita ad ottenere direttamente sul campo, poteva però guadagnare alla conferenza della pace. Il governo di Roma si illuse inizialmente che, grazie alla Resistenza ed ai combattimenti sostenuti dal Corpo italiano di liberazione a fianco degli Alleati, il popolo italiano si fosse guadagnato il «biglietto di ritorno» rispetto alle colpe del fascismo³⁶. Invece non era così e l'Italia si trovò a pagare per intero il prezzo dell'alleanza con la Germania nazista. Così com'era accaduto nel 1919, anche nel 1946 all'interno del negoziato sui confini le valutazioni di ordine etnico ebbero un valore secondario e quasi esclusivamente propagandistico: ciò che veramente contava erano i rapporti di forza e gli equilibri fra le grandi potenze. Per comprendere come si fossero invertiti i ruoli fra Italia e Jugoslavia rispetto al 1919, basti osservare che nel 1946 le discussioni ebbero per oggetto i margini occidentali e non più quelli orientali della regione, la Dalmazia non entrò nemmeno nel negoziato e la contesa ebbe quale perno e simbolo non più Fiume, ma Trieste.

Alla frontiera orientale l'Italia perse quindi quasi tutti i territori che aveva ottenuto dopo la Prima guerra mondiale: sotto la sovranità di Roma rimase infatti solo la parte meridionale della provincia di Gorizia, con la città capoluogo. La Jugoslavia vide accolta la maggioranza delle sue richieste, con un'eccezione assai significativa. Americani ed inglesi erano sempre più convinti della valenza strategica del porto di Trieste al punto che, un paio di anni dopo, avrebbero considerato la città giuliana uno dei «baluardi dell'Occidente» lungo la cortina di

³³ Ivi, pp. 62-71.

³⁴ G. Cox, *La corsa per Trieste*, Leg, Gorizia 1985; S. Petelin, *La liberazione del litorale sloveno*, Pretoki, Gorizia 1999; R. Pupo, *Trieste '45*, cit., pp. 136-171.

³⁵ G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Franco Angeli, Milano 1986, pp. 89-109; M. Cattaruzza, 1945. *Alle origini delle questione di Trieste*, in «Ventesimo secolo», 2005, n. 7, pp. 97-111; R. Pupo, *Trieste '45*, cit., pp. 172-186.

³⁶ S. Lorenzini, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Il Mulino, Bologna 2007.

ferro³⁷. Trieste quindi non doveva assolutamente cadere in mano jugoslava, cioè sovietica, ed era meglio che non fosse neanche restituita all'Italia, troppo debole ed isolata per difenderla. La soluzione sulla quale venne costruito il compromesso con l'Unione Sovietica, fu perciò quella di dar vita ad uno Stato cuscinetto, il Territorio libero di Trieste, comprendente la città ed una stretta striscia costiera nell'Istria occidentale.

Per opposti motivi, né il governo di Roma né quello di Belgrado si dissero entusiasti delle decisioni di Parigi, ma non poterono fare a meno di accettarle. A rompere lo schema ci provarono i comunisti italiani, che dal punto di vista politico erano rimasti spiazzati dal pieno appoggio offerto dall'URSS alla Jugoslavia. Dopo un incontro a sorpresa fra Togliatti e Tito nel novembre del 1946 cercarono quindi di promuovere un accordo diretto fra Italia e Jugoslavia, presentando come propria una delle varianti tattiche della linea negoziale jugoslava: Trieste sarebbe andata all'Italia e Gorizia alla Jugoslavia³⁸. Il tentativo di Togliatti di riguadagnare spazio politico di fronte all'opinione pubblica nazionale italiana si risolse però in un boomerang. La diplomazia italiana rifiutò uno scambio che dava alla Jugoslavia una città (Gorizia) che il trattato di pace aveva assegnato all'Italia, in cambio di una città (Trieste) che il medesimo trattato non aveva concesso alla Jugoslavia e che quindi il governo di Roma sperava di recuperare in altro modo. Inoltre, l'accordo Togliatti-Tito non prevedeva la contiguità territoriale fra Trieste e il resto del territorio italiano. Di conseguenza, l'iniziativa venne bollata come «infame baratto» e Togliatti venne accusato di aver tradito gli interessi nazionali italiani. Era un'accusa che il PCI si portò addosso sino alla fine della sua storia e che negli anni Novanta del XX secolo, al sorgere della cosiddetta «seconda repubblica», avrebbe spinto gli eredi del partito comunista a farsi promotori di un riscoperta in chiave nazionale della storia del confine orientale italiano³⁹.

Fallita ogni ipotesi di negoziato bilaterale, non restava dunque che costituire il TLT. Invece, nell'anno intercorso fra le decisioni di Parigi e l'entrata in vigore del trattato di pace (15 settembre 1947), inglesi e americani cambiarono idea. O meglio, si accorsero che lo strumento tattico (il TLT) scelto per conseguire l'obiettivo strategico (e cioè il mantenimento del controllo alleato su Trieste) era troppo rischioso. C'era infatti il pericolo che dopo il ritiro delle truppe alleate le organizzazioni comuniste locali, aiutate dagli jugoslavi, potessero prendere il potere. Pertanto, il governo di Londra e quello di Washington decisero di bloccare la nomina del governatore del TLT, in modo da mantenere per un tempo indefinito lo status quo⁴⁰. Di conseguenza, la zona A del Territorio libero, comprendente Trieste, continuò ad essere amministrata da un Governo militare alleato (AMG) e la zona B, comprendente i comuni di Capodistria, Isola, Pirano, Buie, Umago e Cittanova, rimase sotto amministrazione militare jugoslava (VUJA).

Seguì una lunga fase di stallo, mentre quella che veniva ormai chiamata la «questione di Trieste» costituì uno dei principali centri di ri-aggregazione del sentimento nazionale italia-

³⁷ G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 189-190.

³⁸ L. J. Gibijanskij, *Mosca, il Pci e la questione di Trieste*, in *Dagli archivi di Mosca. L'Urss, il Cominform e il Pci (1943-1951)*, a c. di F. Gori, S. Pons, Carocci, Roma 1998; P. Karlsen, *Frontiera rossa*, cit., pp. 151-159.

³⁹ L. Mattina, *Democrazia e nazione. Dibattito a Trieste tra Luciano Violante e Gianfranco Fini*, EUT, Trieste 1998.

⁴⁰ G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 186-191.

no dopo il disastro dell'8 settembre 1943⁴¹. A mutare con impreveduta rapidità fu il contesto internazionale. Tra la fine del 1947 e gli inizi del 1948 era ormai esplosa la Guerra fredda e ciò inizialmente favorì l'Italia. All'interno della nuova contrapposizione bipolare il ruolo strategico della penisola italiana era evidentemente notevole e ciò spinse americani ed inglesi a svolgere una politica positiva nei confronti del governo italiano, retto da un leader filo-occidentale come Alcide De Gasperi, per evitare che cadesse in mano comunista. Vennero varati diversi provvedimenti di sostegno all'Italia ed ai partiti anticomunisti e i due governi alleati decisero anche di sostenere le rivendicazioni di quello di Roma su Trieste. E così, il 20 marzo 1948, nell'imminenza delle prime elezioni politiche italiane, i governi di Parigi, Londra e Washington emanarono una Dichiarazione tripartita nella quale riconoscevano il buon diritto dell'Italia e recuperare l'intero Territorio libero⁴². Si trattava di una mossa priva di effetti pratici, perché una revisione del trattato di pace richiedeva l'assenso sovietico, ma il suo valore elettorale era considerevole e così pure quello diplomatico. L'Italia non era più internazionalmente isolata, nel negoziato sulla sorte del TLT avrebbe ottenuto l'appoggio alleato e Trieste si trovava ormai fuori pericolo, presidiata com'era dalle truppe anglo-americane ed amministrata da un governo militare che cercava in ogni modo di favorire gli italiani.

L'entusiasmo italiano fu peraltro di breve durata. Con grande sorpresa degli osservatori internazionali, nell'estate del 1948 esplose la crisi fra la Jugoslavia e l'Unione Sovietica. In prima battuta l'espulsione della Jugoslavia dal Cominform sembrava preludere ad un indebolimento della posizione jugoslava, mentre invece costituì la premessa per il suo riallineamento internazionale. Ad essere indebolito infatti fu il controllo sovietico su tutta l'area balcanica e dalla nuova, vantaggiosa, contingenza, americani ed inglesi pensarono ben presto di trarre profitto. La parola d'ordine quindi, a Washington come a Londra, divenne «tenere a galla Tito»⁴³: in tal modo, la minaccia costituita dall'Armata rossa si sarebbe spostata molto più ad est, a tutto vantaggio della difesa della Pianura padana e delle coste dell'Egeo. In cambio del sostegno occidentale il governo di Belgrado avrebbe inoltre cessato di appoggiare la guerriglia comunista in Grecia, stabilizzando i Balcani meridionali. Ma per tenere a galla Tito, era anche necessario «salvargli la faccia» sulla questione di Trieste. Di ciò inglesi ed americani si convinsero abbastanza presto, tanto che nell'estate del 1949 all'interno del Dipartimento di stato si ragionava nei seguenti termini: «non si potrebbe prendere neppure in esame la restituzione della zona anglo-americana all'Italia senza l'accordo jugoslavo anche se i sovietici fossero d'accordo»⁴⁴. Era il completo rovesciamento della Dichiarazione tripartita, anche se questa non venne mai formalmente ritirata.

Trieste quindi da «baluardo dell'Occidente» si era in un breve volger di tempo trasformata in un «masso erratico», depositato dal ritirarsi della guerra fredda dalle sponde dell'Alto

⁴¹ M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale*, cit., pp. 325-326.

⁴² D. de Castro, *La questione di Trieste, L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, LINT, Trieste 1981, vol. I, pp. 721-755; G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 191-197.

⁴³ G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 206-224; B. Heuser, *Western «Containment» Policies in the Cold War. The Yugoslav Case 1948-1953*, Routledge, Londra e New York 1989; L. M. Lees, *Keeping Tito Afloat. The United States, Yugoslavia, and the Cold War*, Pennsylvania State University Press, University Park 1997.

⁴⁴ Acheson all'ambasciata americana di Londra, 29 giugno 1949, in FRUS; 1949, III, pp. 509-511.

Adriatico⁴⁵. Ciò non toglie che, sul campo, le precezioni fossero molto diverse: fin dall'estate del 1945 e poi avanti per un decennio le popolazioni dell'area di frontiera vissero in un clima di contrapposizione totale fra due mondi, quello occidentale e quello comunista, divisi da una linea di confine sempre più impermeabile. In entrambe le zone, il sommarsi di antagonismi nazionali ed ideologici generò un clima esplosivo, punteggiato da episodi di violenza⁴⁶. Per le diplomazie, la prospettiva era diversa: quello fra Italia e Jugoslavia era stato derubricato a contenzioso bilaterale fra un paese membro dell'Alleanza atlantica ed un altro che inglesi ed americani averebbero desiderato quanto prima integrare nel sistema difensivo dell'Occidente: pertanto, il governo di Washington e quello di Londra cominciarono a premere su Roma e Belgrado affinché si accordassero amichevolmente sulla spartizione del Territorio libero.

Non era cosa facile. Gli italiani ovviamente partivano dalla Dichiarazione tripartita, puntando a scambiare le cittadine costiere della zona B a popolamento quasi esclusivamente italiano con l'entroterra del Territorio, prevalentemente sloveno e croato. Gli jugoslavi invece desideravano far pesare la loro condizione di *beati possidentes* della zona B, mentre l'Italia non aveva voce in capitolo nella zona A. Per di più, il trattato di pace aveva soddisfatto quasi integralmente le rivendicazioni croate, ma non quelle slovene: e gli sloveni, oltre a dover ancora metabolizzare la rinuncia a Trieste, da loro tradizionalmente considerata «il polmone della Slovenia», avevano bisogno di uno sbocco al mare per la loro repubblica. Lo desideravano all'interno del golfo stesso di Trieste, in modo da poter costruire accanto alla città italiana una Nova Trst jugoslava, prospettiva che faceva rizzare i capelli in testa agli italiani di Trieste.

Dietro le difficoltà diplomatiche stava però anche il peso degli antichi antagonismi nazionali e dei drammi che avevano diviso popoli e classi dirigenti, impregnando di sé le rispettive culture politiche. Gli jugoslavi sentivano ancora bruciare il ricordo delle persecuzioni fasciste fra le due guerre mondiali e degli orrori dell'occupazione italiana dopo il 1941. Gli italiani erano rimasti traumatizzati dalle violenze di massa scatenatesi a loro danno nei due periodi in cui la Venezia Giulia era stata governata dalle autorità comuniste jugoslave, vale a dire dopo l'8 settembre 1943 nell'Istria interna e dopo il 1° maggio 1945 soprattutto a Trieste e Gorizia. In entrambi i casi gli occupanti, che consideravano il territorio come già annesso alla Jugoslavia, avevano immediatamente avviato la liquidazione dei «nemici del popolo», così com'erano abituati a fare nel corso della guerra di liberazione/guerra civile/guerra rivoluzionaria jugoslava. Dentro una categoria così elastica, nella Venezia Giulia erano finiti fascisti, membri dell'apparato repressivo, uomini delle istituzioni, ma anche gli esponenti più in vista delle comunità italiane dell'Istria, agrari e industriali, dirigenti di associazioni patriottiche ed anche antifascisti e combattenti contro i tedeschi, che però non accettavano la guida dei comandi partigiani jugoslavi e si opponevano all'annessione alla Jugoslavia. Nell'autunno del 1943 le vittime erano state alcune centinaia, nel 1945 alcune migliaia. Gli

⁴⁵ G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 224-237; Id., *Trieste 1953-1954. L'ultima crisi*, MGS Press, Trieste 1994, p. 9.

⁴⁶ B. Novak, *Trieste 1941-1954. La lotta politica, etnica e ideologica*, Mursia, Milano 1973.; D. de Castro, *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 163-189.

italiani chiamarono «foibe» tali stragi, perché parte dei corpi delle vittime venne gettata nelle voragini del Carso e tale memoria avrebbe pesato a lungo sui rapporti di confine⁴⁷.

Al ricordo di quanto accaduto solo pochi anni prima si sommava l'esperienza di un fenomeno ancora in corso, che gli italiani chiamarono «esodo» istriano⁴⁸. Il trattato di pace prevedeva una clausola di salvaguardia delle minoranze, in forza della quale i cittadini di madrelingua italiana residenti nei territori passati sotto la sovranità jugoslava potevano optare per la cittadinanza italiana e trasferirsi in Italia. Di tale clausola si servì la stragrande maggioranza della componente italiana per fuggire appena possibile dalla Jugoslavia, dove gli italiani si sentivano nazionalmente perseguitati, economicamente vessati, oppressi dal punto di vista politico e religioso e sottoposti ad un processo di distruzione identitaria. Inizialmente il governo italiano provò a frenare l'esodo, perché si rendeva conto che la partenza degli italiani avrebbe indebolito qualsiasi eventuale rivendicazione sui territori ceduti. Poi però, visto che il flusso era inarrestabile, cercò di organizzare l'accoglienza in Italia. Parallelamente, le autorità italiane tentarono con ogni mezzo di evitare l'esodo degli italiani che vivevano nella zona B del TLT, dove l'amministrazione jugoslava aveva solo carattere provvisorio. In effetti, sostenuti materialmente in maniera clandestina e confortati nella speranza che tutto il Territorio libero sarebbe tornato all'Italia, alcune decine di migliaia di italiani rimasero sulla loro terra fino alla metà degli anni Cinquanta.

Gli storici hanno a lungo dibattuto se l'esodo si possa considerare un fenomeno di espulsione di massa su base nazionale. Studi recenti condotti in prospettiva comparata fra i diversi spostamenti forzati di popolazione in ambito europeo hanno consentito di mettere meglio a fuoco la questione, chiarendo meglio la distinzione tra deportazioni, espulsioni ed esodi. Con questo ultimo termine quindi oggi si intendono:

quei casi in cui un gruppo di abitanti fu indotto a fuoriuscire dai confini politici del territorio in cui viveva a causa di pressioni esercitate dal governo che lo controllava, sia in termini di violenza diretta sia in termini di privazione di diritti, soprattutto in corrispondenza di un radicale mutamento politico che investiva le relazioni tra stati (conflitti bellici, crolli e costruzioni di stati). In tali circostanze la migrazione forzata non era il chiaro obiettivo iniziale del governo in questione, né tantomeno quest'ultimo la organizzò; il risultato finale fu comunque l'emigrazione quasi totale del gruppo. Questi casi vanno senza dubbio compresi nel novero delle migrazioni forzate, anche se furono gli unici in cui la scelta di migrare fatta dai singoli o dalle singole famiglie ma estesasi fino ad acquisire una dimensione di massa, ebbe un ruolo attivo nello spostamento⁴⁹.

⁴⁷ Foibe. *Il peso del passato. Venezia Giulia 1943-1945*, a c. di G. Valdevit, Marsilio, Venezia 1997; G. Rumici, *Infoibati. I nomi, i luoghi, i testimoni, i documenti*, Mursia, Milano 2002; R. Pupo, R. Spazzali, *Foibe*, Bruno Mondadori, Milano 2003; E. Apih, *Le foibe giuliane*, LEG, Gorizia 2010; R. Pupo, *Trieste '45*, cit., pp. 228-257.

⁴⁸ R. Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Rizzoli, Milano 2005; per una prospettiva comparata vedi *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, a c. di M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo, ESI, Napoli 2000; *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, a c. di G. Crainz, R. Pupo, S. Salvatici, Donzelli, Roma 2008; A. Ferrara, N. Pianciola, *L'età delle migrazioni forzate. Esodi e deportazioni in Europa 1853-1953*, Il Mulino, Bologna 2012.

⁴⁹ A. Ferrara, Nicola Pianciola, *L'età delle migrazioni forzate*, cit., p. 18.

Gravati dalla pesantezza dei vissuti collettivi antagonisti e molto distanti nei loro obiettivi, italiani e jugoslavi sino all'inizio degli anni Cinquanta non riuscirono a raggiungere alcun accordo, nonostante le pressioni alleate⁵⁰. La situazione si sbloccò solo nel 1953 a seguito dell'indebolimento della posizione italiana. Alcide De Gasperi, che non aveva mai voluto prendere in considerazione la spartizione del TLT lungo la linea di demarcazione fra zona A e zona B, uscì sconfitto dalle elezioni politiche del giugno di quell'anno e venne sostituito da Giuseppe Pella, posto a capo di un governo di basso profilo sostenuto anche dai partiti di estrema destra. La Jugoslavia ne approfittò per alzare il tiro delle sue rivendicazioni, al fine di posizionarsi meglio nella prospettiva del negoziato finale. Pella reagì in modo clamoroso, facendo eseguire dimostrazioni militari ed accarezzando anche l'idea di un colpo di mano su Trieste⁵¹. Dietro tale cortina fumogena stava però la disponibilità del nuovo governo italiano a chiudere rapidamente la partita, rinunciando a qualsiasi rivendicazione sulle cittadine della zona B.

Verso tale direzione si mossero anche i governi di Londra e Washington, che decisero di avventurarsi in una mediazione forzata, certi che italiani e jugoslavi l'avrebbero accolta, anche se con qualche protesta di facciata. Così, l'8 ottobre del 1953 i due governi alleati comunicarono ufficialmente la loro intenzione di sciogliere il Governo militare alleato che aveva sede a Trieste e di consegnare all'Italia l'amministrazione della zona A del TLT. Contro le loro previsioni però, Tito si mise di traverso e minacciò un intervento militare a Trieste. Sulla scelta jugoslava di assumere una linea dura pesarono almeno due fattori. Il primo, la difficoltà di far accettare all'opinione pubblica un'imposizione esterna certamente poco gradita in un paese che aveva fatto della propria fiera autonomia rispetto alla grandi potenze uno degli elementi costitutivi della sua identità politica. Il secondo, non meno importante, il desiderio di spendere il capitale negoziale accumulato con l'occupazione della zona B in modo da ottenere altri vantaggi di natura politica ed economica⁵².

Ne seguirono altri mesi di stallo diplomatico, mentre la situazione dell'ordine pubblico a Trieste degenerava, con morti e feriti per le strade⁵³. La situazione venne sbloccata agli inizi del 1954 dalla decisione alleata di cambiare metodo, passando da una proposta esterna di mediazione, che era stata percepita come favorevole all'Italia, al coinvolgimento della Jugoslavia come protagonista della decisione finale sulla sorte del TLT, lasciando al governo italiano solo la possibilità di accettare o meno l'accordo già chiuso fra i rappresentanti di Washington, Londra e Belgrado.

Il compromesso raggiunto fra inglesi, americani e jugoslavi alla fine di maggio del 1954 prevedeva dunque la spartizione del TLT fra Italia e Jugoslavia lungo il confine di zona, con alcune rettifiche a favore della Jugoslavia. Formalmente però, si sarebbe trattato solo di un

⁵⁰ D. de Castro, *La questione di Trieste*, cit. pp. 107-131, 267-485; M. de Leonardis, *La «diplomazia atlantica» e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, ESI, Napoli 1992, pp. 34-280.

⁵¹ D. de Castro, *La questione di Trieste*, cit. pp. 527-541; M. de Leonardis, *La «diplomazia atlantica»*, cit., pp. 281-306; P. E. Taviani, *I giorni di Trieste. Diario 1953-1954*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 45-52; G. Meyr, *L'opzione militare: le Forze Armate italiane nella crisi dell'estate-autunno 1953*, in *Dalla cortina di ferro al confine ponte: a cinquant'anni dal Memorandum di Londra, l'allargamento della Nato e dell'Unione Europea*, a c. di G. Meyr, R. Pupo, Edizioni Comune di Trieste, Trieste 2008, pp. 38-43.

⁵² G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 257-269; Id., *Trieste 1953-1954*, cit., pp. 21-27.

⁵³ D. De Castro, *La questione di Trieste*, cit. pp. 651-708; Giampaolo Valdevit, *Trieste 1953-1954*, cit., pp. 36-39.

cambio di amministrazione, senza alcuna estensione di sovranità: al governo italiano sarebbe stata trasferita l'amministrazione della zona A, già esercitata dall'AMG, ed al governo jugoslavo sarebbe stata trasferita l'amministrazione della zona B, già esercitata dalla VUJA. I governi di Londra e Washington avrebbero inoltre dichiarato che non avrebbero sostenuto ulteriori rivendicazioni territoriali delle due parti: in tal modo gli anglo-americani si sarebbero fatti garanti della definitività di fatto dell'accordo, come richiesto da parte jugoslava, pur venendo incontro all'esigenza italiana di mantenere la provvisorietà formale del nuovo assetto del confine. In cambio del suo assenso a tale *escamotage* la Jugoslavia ottenne anche i finanziamenti necessari per la costruzione di un nuovo porto a Capodistria e per il suo collegamento con la rete ferroviaria slovena.

Il pre-accordo venne sottoposto il 12 giugno governo italiano e ne seguì un ulteriore, breve ma assai intenso, negoziato: nonostante si trattasse ormai, secondo il Dipartimento di stato, solo di «*trading minutiae*», per chiudere la partita fu necessaria la missione a Belgrado dell'inviato speciale americano Robert Murphy, alla metà di settembre. Si giunse così al Memorandum italo-jugoslavo di Londra, entrato in vigore il 26 ottobre 1954⁵⁴. In tal modo, la vertenza di confine si chiudeva con grande sollievo dei due governi. L'Italia era ormai libera dalla «presenza onnivora»⁵⁵ della questione di Trieste, vale a dire dal pesante condizionamento esercitato sul governo di Roma dai suoi alleati, dai quali era fino a quel momento dipesa la sorte di Trieste, e poteva dispiegare una politica estera più disinvolta in altri scenari, come quello mediorientale, dove i suoi interessi e le sue prospettive non collimavano in pieno con quelli delle due potenze atlantiche.

La Jugoslavia da parte sua, non era più costretta a guardarsi le spalle mentre era impegnata a consolidare la propria autonomia dal blocco sovietico e la chiusura del contenzioso con l'Italia rafforzò non poco la sua posizione, così come pochi mesi prima l'aveva consolidata la firma dell'Alleanza balcanica con Grecia e Turchia. Proprio il fatto di aver rimosso ogni ostacolo sulla via della piena integrazione nel sistema difensivo dell'Occidente, fortemente auspicata dagli Stati Uniti, consentì al governo jugoslavo di esplorare con la massima tranquillità anche scenari alternativi, sfruttando al meglio le aperture della dirigenza post-staliniana per normalizzare i suoi rapporti con Mosca e ponendo le prime basi della politica del non allineamento.

Quella prevista dal memorandum era una situazione ambigua. Formalmente, il governo italiano poteva sostenere davanti alla propria opinione pubblica di non aver mai rinunciato a rivendicare la zona B: una posizione questa particolarmente gradita dalle associazioni dei profughi istriani, visto che dopo l'entrata in vigore del memorandum la quasi totalità della componente italiana aveva abbandonato la zona, esattamente come avevano fatto i loro compatrioti dai territori passati alla Jugoslavia dopo il trattato di pace⁵⁶. In realtà, la rivendicazione non esisteva e difatti non venne mai sollevata, anche se formalmente il governo

⁵⁴ G. Valdevit, *La questione di Trieste*, cit., pp. 269-273; Id., *Trieste 1953-1954*, cit., pp. 41-67; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine 1989, pp. 91-150; M. De Leonardis, *La «diplomazia atlantica»*, cit., pp. 393-493,

⁵⁵ E. di Nolfo, *La «politica di potenza» e le formule della politica di potenza. Il caso italiano 1952-1956*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, a c. di E. di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi, Marzorati, Milano 1992, vol. III, p. 713.

⁵⁶ R. Pupo, *Il lungo esodo*, cit., pp. 149-186; Id., *Eksodus iz cone B Svobodnega trzaskaega ozemlja (1945-1958)*, in «Prispevki za novejšo zgodovino», 2013. pp. 173-185.

italiano sostenne sempre di non voler rinunciare ai «legittimi interessi» nazionali, perché sia a Roma che a Belgrado si sapeva benissimo che il nuovo assetto del confine era definitivo. L'ambiguità però era proprio il fondamento su cui si basava l'accordo, che aveva come scopo quello di far uscire il problema dei confini dalla visibilità delle rispettive opinioni pubbliche ed in particolare di quella italiana: una volta decantati i risentimenti, formalizzare lo status quo sarebbe stato certo più facile.

Così in effetti accadde, nell'arco circa di un ventennio, durante il quale la reciproca percezione del governo di Belgrado e di quello di Roma si modificò sensibilmente. Nel corso degli anni Sessanta la Jugoslavia divenne per l'Italia non più il nemico per antonomasia, ma il cardine della stabilità balcanica ed un essenziale cuscinetto strategico a protezione della frontiera orientale. Ben lo si vide nell'estate del 1968 quando, di fronte all'invasione sovietica della Cecoslovacchia, il governo italiano si affrettò a comunicare a quello jugoslavo che quest'ultimo avrebbe potuto tranquillamente spostare verso il proprio confine orientale le truppe di stanza lungo l'Isonzo, perché nulla aveva da temere da parte dell'Italia⁵⁷.

Nel senso del superamento dei precedenti antagonismi andavano pure alcuni segnali provenienti dall'area di frontiera, a conferma dell'intreccio fra dimensione locale e dimensione statale che ha segnato sul lungo periodo i rapporti fra Italia e Jugoslavia. Negli anni Venti e Trenta il «fascismo di confine» nato a Trieste e radicalmente antislavo, aveva influito in misura significativa sull'elaborazione della politica estera del regime, accentuandone l'intolleranza verso le minoranze slovena e croata in Italia e i toni aggressivi nei confronti del Regno jugoslavo. Viceversa, nel corso degli anni Sessanta il «cattolicesimo di frontiera», elaborato in quel che rimaneva della Venezia Giulia, ebbe fra i suoi cardini l'integrazione della componente slovena nella classe dirigente locale e la collaborazione transfrontaliera con la Jugoslavia⁵⁸. Tale divenne la politica delle maggioranze di centro-sinistra nella amministrazioni locali triestine e goriziane e nella medesima direzione si volse esplicitamente la «piccola politica estera» della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, a guida democristiana, che si studiò di moltiplicare le occasioni di collaborazione, oltre che con la Carinzia, con la Slovenia e la Croazia: alla barriera che divideva due mondi e due storie contrapposte si sostituì così nel volgere del decennio un «confine ponte» decisamente poroso, che facilitò un vero e proprio boom dei traffici di frontiera su scala locale⁵⁹.

⁵⁷ G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di studi politici internazionali», n. 1, 1993, pp. 55-67; S. Mišić, *Jugoslovensko-italijanski odnosi i čehoslovenska kriza 1968. godine, in 1968 – Četrdeset godina posle*, a cura di «Institut za Noviju Istoriju Srbije», Institut za Noviju Istoriju Srbije, Belgrado 2008, pp. 293 ss.

⁵⁸ *Cattolici a Trieste, nell'impero austro-ungarico; nell'Italia monarchica e fascista; sotto i nazisti; nel secondo dopoguerra e nell'Italia democratica*, LINT, Trieste 2003, in partic. *L'Introduzione*; R. Pupo, *Il «partito italiano»: la Dc di Trieste, in Dopoguerra di confine*, a c. di T. Catalan et al., Irsml FVG, Dipartimento di scienze storiche e geografiche Università di Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste, 2007, pp. 45-50.

⁵⁹ Sulla politica del centro-sinistra a Trieste vedi C. Belci, *La Dc per Trieste: 1957-1962*, Del Bianco, Udine 1963; Id., *Trieste. Memorie di trent'anni (1945-1975)*, Morcelliana, Brescia 1989; G. Botteri, *Trieste, città italiana al servizio dell'Europa e della pace*, Tipografia moderna, Trieste 1967; Id. et al., *Trieste e la sua storia*, Dedolibri, Trieste 1986. Sul «confine ponte» vedi E. Vrsaj, *La cooperazione economica Italia-Jugoslavia*, Mladika, Trieste 1970; Id., *La cooperazione economica Alpe-Adria. Italia - Friuli-Venezia Giulia, Jugoslavia - Slovenia, Austria - Carinzia, Mladika*, Trieste 1975; L. Poropat, *Alpe Adria e iniziativa centro-europea*, ESI, Napoli 1993; M. Zago, *Il confine-ponte: la strategia, in Dalla cortina di ferro al confine ponte*, a c. di G. Meyr, R. Pupo, cit., pp. 78-88; F. Richetti, *Il confine-ponte: l'esperienza di Trieste*, ivi, pp. 78-94; M. Antonsich, *Il Nordest tra Mitteleuropa e Balcani: il caso del Friuli-Venezia Giulia*, in A. Colombo, A. Ferrari, R. Radaelli, A. Vitale, F. Zannoni, *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia Centrale nel Nuovo Scenario Internazionale*, ISPI, Milano 2002, pp. 141-249.

Notevole sviluppo ebbe pure l'interscambio economico a livello generale, tanto da fare dell'Italia il primo paese importatore e il secondo fra gli esportatori della Jugoslavia⁶⁰. La stessa Jugoslavia inoltre si era guadagnata un ruolo internazionale di tutto rispetto, come uno dei leader del movimento dei paesi non-allineati. D'altra parte, davanti agli occhi dei dirigenti jugoslavi non stava più l'Italia economicamente arrancante ed affamata di terre altrui che avevano conosciuto nei decenni precedenti, ma un paese che aveva vissuto il boom economico, invidiato ma non minaccioso, proprio perché il suo profilo internazionale – al di là dell'attivismo in vario modo mostrato da alcuni esponenti della sinistra democristiana come Gronchi, Fanfani e Mattei – era comunque privo delle antiche dimensioni di potenza. Per di più, a guidare l'Italia vi era una coalizione di centro-sinistra, nella quale il partito socialista e quello socialdemocratico premevano per un miglioramento dei rapporti bilaterali che passasse anche attraverso la definizione delle pendenze di confine. Infine, anche il nuovo leader democristiano, Aldo Moro, sembrava voler impostare una politica estera che superasse i rigidi schemi del bipolarismo in Europa e guardava con interesse alla prospettiva di una definitiva pacificazione adriatica⁶¹.

Esistevano dunque le condizioni per un reciproco, sostanzioso interesse, e ciò costituì la base per il forte riavvicinamento avviatosi alla fine degli anni Sessanta, anche alla luce dei timori suscitati dall'applicazione della «dottrina Breznev» e delle comuni preoccupazioni per il «dopo Tito». Ciò indusse i due governi a riprendere il filo della trattativa sulle frontiere⁶².

Il negoziato però si svolse assai a rilento. Moro era certamente convinto che la situazione oramai creatasi sul terreno e consolidata dal memorandum non poteva venir in alcun modo modificata e che quindi quella dell'accordo globale era una via obbligata. Tuttavia, il metodo da lui seguito vuoi in politica interna che in politica estera, escludeva le mosse rapide, privilegiando la lenta maturazione del consenso sui punti di maggior difficoltà, in modo da ottenere l'approvazione alle scelte più ardue anche da parte delle componenti meno convinte della necessità di un'intesa. In effetti, in Italia queste ultime non mancavano. Contro la trasformazione in confine di Stato della linea di demarcazione fra zona A e zona B si battevano ovviamente le associazioni dei profughi giuliani e dalmati, che riuscirono a far sentire in maniera efficace la loro voce in occasione della prevista – e poi rinviata – visita di Tito in Italia nel dicembre del 1970. Perplexità venivano anche dalla DC di Trieste, dove le stesse componenti favorevoli alla collaborazione con la Jugoslavia paventavano un tracollo elettorale nel caso di un accordo sui confini. E dubbi sussistevano anche ai vertici della Democrazia cristiana nazionale, dove un leader del calibro di Fanfani, pur non mettendo in discussione la politica di buon vicinato con la Jugoslavia, non condivideva l'urgenza di riconoscerne la sovranità sulla zona B.

Invece, conciliare l'obiettivo strategico del consolidamento dello Stato jugoslavo con la preoccupazione tattica relativa ai costi politici di un accordo sui confini, si rivelò per l'Italia

⁶⁰ M. Capriati, *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia dal dopoguerra al 1991*, in F. Botta, I. Garzia, *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 156-181; R. Milano, *L'ENI e la Jugoslavia (1961-1971)*, in Aldo Moro, *L'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, Besa - Salento Books, Nardò 2011, pp. 311-341.

⁶¹ 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. 115-160.

⁶² Per una ricostruzione puntuale del negoziato, oltre agli altri contributi pubblicati in questo volume, vedi M. Bucarelli, *La «questione jugoslava» nella politica estera dell'Italia repubblicana, 1945-1999*, Aracne, Roma 2008; Luciano 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. 89-114.

sempre più difficile. Il governo di Belgrado, pressato dalle tensioni fra le etnie che componevano il mosaico jugoslavo e che nella primavera del 1971 sembrarono sul punto di detonare, sentiva l'impellenza di tranquillizzare l'opinione pubblica slovena e croata attraverso la sanzione della definitività del confine; pertanto, dubitando dell'effettivo interesse del governo italiano a concludere la trattativa in tempi brevi, cercò di stimolarlo in vari modi, anche piuttosto bruschi. Ne seguirono alcuni momenti tempestosi, come la crisi della primavera del 1974, quando, dopo quasi vent'anni, si rividero i carri armati sferragliare per le vie di Capodistria. Ma un reale peggioramento dei rapporti bilaterali era proprio quanto i due paesi non desideravano, e nemmeno potevano permettersi: il negoziato quindi si sbloccò, per concludersi infine con il trattato firmato ad Osimo il 15 novembre 1975⁶³.

Modificando parzialmente la sua originaria linea negoziale ed accettando in questo l'impostazione jugoslava, in cambio del proprio assenso ad ufficializzare l'annessione della zona B alla Jugoslavia l'Italia rinunciava a chiedere compensazioni simboliche di natura territoriale nella zona medesima. Il governo di Roma otteneva invece almeno due compensazioni sostanziali. La prima, la rinuncia jugoslava all'estensione oltre i limiti territoriali già previsti dal Memorandum delle norme di tutela della minoranza slovena in Italia. Ciò significava che nessun riconoscimento veniva accordato alla componente di lingua slovena vivente nelle valli del Cividalese (dagli sloveni chiamate «Slavia veneta», annesse all'Italia già nel 1866), in provincia di Udine, prospettiva giudicata intollerabile dalla DC friulana. Il secondo, un pacchetto economico comprendente lo studio di fattibilità di un canale navigabile Sava-Isonzo e la costituzione di una zona industriale transfrontaliera nei pressi di Trieste, finalizzata a consentire il rilancio economico del capoluogo giuliano, da tempo languente.

Entrambe le compensazioni peraltro risultavano poco spendibili sul piano politico. Agli ambienti nazionali italiani sembrava del tutto ovvio che i montanari delle valli del Natisone e del Torre parlanti uno strano dialetto non potessero venir equiparati agli sloveni di Trieste e Gorizia. Insistere da parte italiana sul risultato ottenuto sarebbe stato quindi poco efficace, mentre avrebbe inasprito i rapporti con la minoranza slovena. Quanto al pacchetto economico, all'ipotesi del faraonico canale non credette giustamente nessuno, mentre la zona industriale a cavallo del confine, si rivelò un vero boomerang. Le sue dimensioni e la sua collocazione sull'altipiano carsico, zona naturalisticamente protetta alle spalle della città, consentirono un inedito coagulo fra gli oppositori alla parte politica del trattato, gli ecologisti preoccupati dal prevedibile impatto ambientale dei nuovi insediamenti e quanti – trasversalmente alle diverse appartenenze politiche – temevano gli sconvolgimenti che un'afflusso di manodopera prevalentemente slava avrebbe comportato per gli assetti nazionali e sociali di Trieste. Del resto, non era la prima volta che una parte consistente della classe dirigente e della pubblica opinione italiane della città mostravano di preferire i rischi della decadenza economica a quelli connessi ad uno sviluppo che, considerata la dimensione pluri-etnica del territorio, avrebbe messo probabilmente in discussione i tradizionali equilibri nazionali. Così era già accaduto in occasione dell'ultima ondata di modernizzazione asburgica, alla vigilia della Grande guerra, e di fronte alle incognite dell'industrializzazione prevista dal Trattato di Osimo anche la sovranità italiana

⁶³ Per il testo del trattato vedi *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, a c. di M. Udina, LINT, Trieste 1979.

su Trieste non sembrava a molti una garanzia sufficiente⁶⁴. La zona quindi alla fin fine non si fece, anche perché gli eventuali vantaggi connessi al suo regime fiscale di privilegio vennero rapidamente svuotati dai successivi accordi fra la Jugoslavia e la Comunità europea. Invece, il moto di protesta condensatosi contro il previsto insediamento industriale ebbe un successo tale da mettere in crisi l'intero sistema dei partiti a Trieste, assumendo per qualche tempo la guida politica della città⁶⁵.

Ad ogni modo, il Trattato di Osimo del 10 novembre 1975 chiuse anche formalmente la lunga controversia di confine fra Italia e Jugoslavia e venne salutato con favore a livello internazionale, perché si presentava come applicazione concreta degli accordi di Helsinki, firmati solo pochi mesi prima.

Nel frattempo però, molte cose erano cambiate da quando i due paesi avevano avviato il loro cammino di avvicinamento. La Jugoslavia stava per avvitarci in una crisi economica senza via d'uscita, mentre sempre più gravi si rivelavano le tensioni fra i diversi gruppi nazionali. D'altra parte, in Italia l'euforia del *boom* era stata sostituita dalle incertezze della stagflazione, e il sistema politico democratico si trovava sotto l'attacco combinato della strategia della tensione e del terrorismo di sinistra. L'entrata in vigore del trattato di Osimo consentì in ogni caso un ulteriore sviluppo dei rapporti bilaterali, che divennero un modello per le relazioni tra paesi appartenenti a diversi sistemi economici e politici; tuttavia, il nuovo irrigidimento bipolare della fine degli anni Settanta circoscrisse la portata di un'intesa che, nelle speranze di Aldo Moro, avrebbe dovuto contribuire potentemente a fare dell'Italia un ponte fra l'Occidente, gli Stati neutrali e non allineati e gli stessi aderenti al blocco sovietico⁶⁶. Nemmeno tutte le aspettative di un salto di qualità nella collaborazione economica trovarono risponidenza e, soprattutto, contrariamente alle speranze di entrambe le parti, la prima fase d'incondizionata e forte amicizia fra i due paesi non offrì un contributo sostanziale alla stabilizzazione della Jugoslavia. Gli anni Ottanta del Novecento avrebbero visto il progressivo aggravarsi della crisi jugoslava, mentre il sistema politico italiano, che pur era sopravvissuto agli «anni di piombo», si stava impaludando senza possibilità di ricambio. Di lì a poco, l'inopinata fine della Guerra fredda avrebbe demolito d'un colpo le basi su cui si reggevano gli equilibri politici nei due paesi. L'Italia, paralizzata dalla crisi di «tangentopoli» e dalla conseguente transizione fra prima e seconda repubblica, avrebbe assistito, incerta sulla strada da prendere e sostanzialmente impotente, alla dissoluzione di quello che si era trasformato da nemico storico in uno dei suoi maggiori investimenti politici del ventennio precedente, la Repubblica federativa di Jugoslavia⁶⁷.

⁶⁴ Sul rapporto centro-periferia e le insicurezze degli italiani di Trieste vedi G. Valdevit, *Trieste. Una periferia insicura*, Bruno Mondadori, Milano 2004.

⁶⁵ Per una prima sintesi di storia politica del periodo vedi R. Spazzali, *Trieste di fine secolo 1955-2004*, Italo Svevo, Trieste 2006.

⁶⁶ L. Monzali, «I nostri vicini devono essere nostri amici», cit., p. 106.

⁶⁷ *Il confine riscoperto Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, a c. di T. Favaretto, E. Greco, Franco Angeli, Milano 1997; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998; A. Biasutti, *Friuli Venezia Giulia dieci anni dopo. Diario di un democristiano*, La nuova base, Udine 2000; G. De Michelis, *Così cercammo di imoedire la guerra*, in «Limes», 1994, n.1, pp. 229-236; M. Bucarelli, *L'Italia e le crisi jugoslave di fine secolo*, in F. Botta, I. Garzia, *Europa adriatica*, cit., pp. 73-116; Id., *La Slovenia nella politica italiana di fine Novecento*, in *Italia e Slovenia fra passato e futuro*, a c. di M. Bucarelli, L. Monzali, Studium, Roma 2009, pp. 103-149; G. Meyr, *L'Italia e la dissoluzione della Jugoslavia*, in *Dalla cortina di ferro al confine ponte*, a c. di G. Meyr, R. Pupo, cit., pp. 102-107.

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 PCI, 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 Lupo 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 Vojvoda*, 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'interesse 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: 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. Cavera, *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.

La Jugoslavia e il Trattato di Osimo

di Saša Mišić

Abstract - Yugoslavia and the Osimo Treaty

The relations between Yugoslavia and Italy after the World War II passed through numerous phases and changes. The Treaty of peace of Paris (1947) and the Memorandum of understanding of London (1954) did not solve all issues between the two states. On the contrary, they left open a set of problems which waited to be solved in the coming period. The present essay describes the different phases of relations between Yugoslavia and Italy which led to the Treaty of Osimo in 1974, from yugoslavian point of view.

Key Words: Treaty of Osimo, open issues, negotiations

Parole chiave: Trattato di pace, questioni aperte, negoziati

Le relazioni tra Jugoslavia e Italia dopo la Seconda guerra mondiale hanno attraversato numerosi cambiamenti e fasi. Il dopoguerra fu contraddistinto da crisi e disaccordi incentrati sulla questione del confine e sulla soluzione da dare ai problemi relativi al destino del territorio della Venezia Giulia e del suo capoluogo Trieste. La questione di Trieste si era aperta al termine del conflitto, quando le truppe jugoslave entrarono in città il 1° maggio 1945. Una soluzione temporanea fu decisa dall'intervento delle grandi potenze; con gli accordi siglati a Belgrado e Duino rispettivamente il 9 e 20 giugno di quello stesso anno, fu creata la cosiddetta linea Morgan che divise la Venezia Giulia in due zone di occupazione: la zona A con Trieste, che fu posta sotto controllo degli alleati angloamericani, e la zona B, assegnata al controllo jugoslavo.

Il Trattato di pace sottoscritto a Parigi nel 1947 risolse solo parzialmente la questione del confine tra Jugoslavia e Italia, lasciando allo stesso tempo non regolati vari punti delicati lungo l'intera linea che correva dalla triplice frontiera jugoslava-italiana-austriaca a nord, al mare Adriatico a sud. Il trattato, ad ogni modo, era riuscito a definire almeno provvisoriamente il destino del capoluogo e del suo hinterland con la decisione di creare il Territorio libero di Trieste (da qui in poi TLT), che fu posto sotto l'amministrazione delle Nazioni unite. L'incapacità di costituire un TLT e le tensioni permanenti attorno al confine furono all'origine di varie crisi; la più seria di queste occorse nell'ottobre 1953, quando i due Stati furono sul punto di scatenare un conflitto armato. La crisi fu risolta dopo i negoziati segreti che condussero al Memorandum d'intesa di Londra (da qui in avanti MOU, *Memorandum of Understanding*, N.d.T.) nell'ottobre 1954, in base al quale la zona A veniva inclusa nello Stato italiano, mentre la zona B rimaneva sotto l'amministrazione jugoslava. Poiché il

MOU aveva un carattere temporaneo e rappresentava solo una soluzione provvisoria, tali aree entrarono a far parte della composizione dei due Stati *de facto* ma non *de iure*¹.

Il Trattato di pace e il MOU non sciolsero tutte le controversie tra i due Stati. Al contrario, rimasero aperte tutta una serie di questioni da risolvere in un periodo successivo. La maggior parte di queste concernevano le aree incorporate dalla Jugoslavia dopo il secondo conflitto mondiale o la zona di confine tra i due Stati. Tali problemi si dividevano in due gruppi nel primo dei quali erano comprese le questioni scaturite dagli obblighi negoziali: la definizione conclusiva e la demarcazione del confine; il problema dei gruppi etnici sussistente su entrambi i versanti del confine e non ancora regolamentato dallo status giuridico di minoranze nazionali; la restituzione dei tesori storico-culturali e artistici; alcune questioni irrisolte relative agli optanti. Del secondo gruppo facevano parte le questioni che esulavano dagli obblighi negoziali: quelle finanziarie e attinenti la proprietà relativa all'area incorporata e precedente zona B; la conclusione delle convenzioni di assistenza consolare e legale; la conclusione di una convenzione culturale e molte altre ancora².

La questione del confine era la più controversa all'interno delle relazioni bilaterali. La linea di confine che si estendeva dalla triplice frontiera di Italia, Jugoslavia e Austria al Golfo di Trieste (per una lunghezza complessiva di circa 216 km), per il suo carattere legale e per la diversità degli strumenti giuridici internazionali su cui si basava era divisa in diversi settori: il settore nord, dalla triplice frontiera di Austria, Italia e Jugoslavia alla triplice frontiera di Jugoslavia, Italia e il precedente TLT; la parte del confine compresa tra la precedente zona A e la Jugoslavia; il confine tra le precedenti zone A e B e il confine in acque territoriali e nel Golfo di Trieste. Su questi settori persistevano molti punti controversi che erano rimasti senza demarcazione: il Colovrat, il Sabotino, il Collio e Gorizia. D'altra parte, se il confine tra le precedenti zone A e B era regolato dal MOU, la demarcazione tra le acque territoriali e il Golfo di Trieste non era regolata da nessun tipo di trattato³.

Per la parte jugoslava, il confine stabilito dal Trattato di pace e dal MOU era da considerarsi definitivo, tanto che essa tentò di trattare l'intero problema della demarcazione a partire da nord, dal punto della triplice frontiera, fino a sud, al mare Adriatico, secondo un'unica modalità. Gli italiani dal canto loro guardavano alla questione del confine da una prospettiva diversa. Come gli jugoslavi, volevano anch'essi «chiudere» tale problema il più presto possibile, ma limitatamente a quanto riguardava la linea di confine definita dal

¹ La letteratura sugli eventi del confine jugoslavo-italiano nel periodo compreso tra il 1945 e il 1954 è alquanto ricca. In questa sede si citeranno solo i lavori più importanti: *La crisi di Trieste. Maggio-giugno 1945. Una revisione storiografica*, a c. di Giampaolo Valdevit, Irsml FVG, Trieste 1995; D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, LINT, Trieste 1981; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia: saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco Editore, Udine 1989; G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954: politica internazionale e contesto locale*, F. Angeli, Milano 1986; G. Valdevit, *Il dilemma Trieste. guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 1999; B. Novak, *Trieste 1941-1954, The Ethnic, Political and Ideological Struggle*, University of Chicago Press, Chicago 1970; J. B. Duroselle, *Le conflit de Trieste 1943-1954*, Editions de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1966; N. Troha, *Komu Trst. Slovenci in Italijani med dvema državama*, Modrijan, Ljubljana, 1999; J. Pirjevec, »Trst je naš!«: *boj Slovencev za morje (1848-1954)*, Nova revija, Ljubljana 2008; B. Dimitrijević, D. Bogetić, *Tršćanska kriza 1945-1954. Vojnopolitički aspekt*, Institut za noviju istoriju Srbije, Belgrade 2009; M. Milkčić, *Tršćanska kriza u vojno-političkim odnosima Jugoslavije sa velikim silama 1943-1947*, Institut za noviju istoriju Srbije, Belgrade 2012.

² Arhiv Jugoslavije, Fond 837, Kancelarija predsednika Republike, (d'ora in avanti AJ, KPR), I-3-a/44-15, Prijem ambasadora Alberta Beria, 5. mart 1960.

³ AJ, KPR, I-3-a/44-46, Materijal za razgovore prilikom posete predsednika republike Italije Đuzepe Saragata SFRJ Jugoslaviji oktobra 1969.

Trattato di Pace, tanto più perché erano convinti che la Jugoslavia, nonostante le decisioni prese durante la Conferenza di pace di Parigi, stesse «occupando» violentemente parti di territorio italiano – le cosiddette «sacche» – che includevano un totale di oltre 360 ettari⁴.

Il modo in cui gli italiani consideravano la linea che divideva le precedenti zone A e B era significativamente diverso. Non costituendo per loro un vero confine di Stato ma solo una linea di demarcazione, essi insistevano sulla sua natura provvisoria. Per l'Italia, queste erano conseguentemente due questioni separate, senza alcun tipo di collegamento legale⁵.

L'approccio diverso tenuto nei confronti della questione del confine di Stato e dello status della precedente zona B venne allo scoperto durante gli infruttuosi negoziati del 1964. Dopo molti tentativi fatti nella seconda parte degli anni Cinquanta, tra i quali il più importante fu quello del 1959, Jugoslavia e Italia alla fine del 1963 si erano decisi ad affidare il compito della definizione del confine di Stato a due ambasciatori plenipotenziari. Le discussioni ebbero inizio nel marzo 1964 a Roma e vennero portate avanti dagli ambasciatori Riccardo Giustiniani e France Kos⁶. Dopo molti mesi di colloqui, quando sembrava che il compromesso e la soluzione fossero a portata di mano, gli italiani annunciarono di aver affrontato i negoziati intendendo come linea di confine solo quella che era stata definita dal Trattato di pace e nel Golfo di Trieste, ma non il confine tra le precedenti zone A e B del TLT, che per loro rimaneva «provvisorio». Ciò avrebbe garantito all'Italia la sovranità sull'intero territorio del precedente TLT, ma a causa di questo atteggiamento i negoziati fallirono.

Oltre a quella del confine, un'altra importante questione che caratterizzò le relazioni bilaterali e che doveva essere ancora risolta era quella della regolazione dello status delle minoranze nazionali. Tale questione era legata in particolare al gruppo etnico sloveno che viveva in Italia. La specificità di tale minoranza stava nel fatto che i suoi appartenenti, distribuiti sul territorio di tre province italiane (Trieste, Gorizia e Udine), vedevano regolato in modo diverso il proprio status in base al territorio nel quale vivevano. Se gli sloveni di Trieste godevano del maggior numero di diritti, essendo tutelati dallo Statuto speciale del 1954, e coloro che risiedevano nel territorio di Gorizia usufruivano di alcuni diritti regolati dalla legislazione italiana, gli appartenenti alla minoranza della provincia di Udine si trovavano nella posizione peggiore, poiché lo Stato italiano non riconosceva loro lo status di minoranza nazionale⁷.

Il momento cruciale per la soluzione delle «questioni aperte» – è questo il modo in cui tutte le questioni irrisolte relative al confine venivano spesso definite – giunse nel 1968. La crisi cecoslovacca, causata dall'intervento militare sovietico contro quel paese – avvenuta in agosto –, influenzò fortemente lo sviluppo delle relazioni politiche tra Jugoslavia e Italia. Il disaccordo della Jugoslavia con la politica dell'URSS e la condanna dell'intervento

⁴ C'erano 362 ettari sotto occupazione jugoslava, mentre l'Italia ne possedeva 32.

⁵ Diplomatski arhiv Ministarstva inostranih poslova Srbije, Politička arhiva (da qui in poi AMIP, PA) Italija, year 1955, box 27, folder 2, No. 47978, Zabeleška –italijansko tumačenje provizornosti MOS, 15. jun 1955.

⁶ AMIP, PA, Italija, 1964, b. 78, No. 416310, Izveštaj Druge uprave Državnog sekretarijata za inostrane poslove od 15. aprila 1964.

⁷ Di più su questo in N. Troha, *Položaj slovenske narodne skupnosti v Italiji in italijanske v Sloveniji med letoma 1954 in 1990*, in *Na oni strani meje. Slovenska manjšina v Italiji in njen pravni položaj: zgodovinski in pravni pregled 1866-2004*, a. c. di G. Bajc, Knjižnica Annales Majora, Koper 2004, pp. 141-166.

militare rimossero i dubbi nutriti in merito all'indipendenza della sua politica, e fecero cambiare all'Italia il contegno guardingo e sospettoso che fino ad allora aveva mantenuto nei confronti di Belgrado. Inoltre, l'Italia iniziò a guardare alle relazioni con la Jugoslavia dall'ottica della propria sicurezza nazionale, così che in numerosi apparizioni pubbliche e segrete dei suoi funzionari di Stato essa iniziò a sostenere Belgrado⁸.

Il miglioramento delle relazioni avvenuto nel 1968 consentì di arrivare alla soluzione di tutte le questioni che fino ad allora erano rimaste insolte. Dopo la crisi cecoslovacca, l'Italia favorì l'avvio della loro soluzione, inclusa quella più delicata che fino ad allora non aveva costituito l'argomento principale della discussione: la regolazione definitiva e «legalmente riconosciuta» del confine tracciato dal MOU, cioè la trasformazione della linea di demarcazione in linea di confine. Per sciogliere tutte le «questioni aperte», l'iniziativa fu presa dal ministro degli Affari Esteri italiano Giuseppe Medici nell'ottobre 1968, con un documento che elencava in 18 punti tutti i problemi che dovevano essere risolti. La Jugoslavia accettò la proposta e il compito di portare avanti la discussione confidenziale «esplorativa» fu affidato a due diplomatici, Zvonko Perišić e Gian Luigi Milesi Ferretti⁹.

Dall'autunno 1968 la soluzione delle «questioni aperte», nonostante si trattasse di un problema effettivo, non giocò un ruolo significativo nelle relazioni politiche tra i due Stati, e nel dibattito pubblico non era quasi per nulla presente. I colloqui confidenziali venivano condotti da Milesi Ferretti e Perišić parallelamente al palese tentativo dei due Stati di approfondire e ampliare la cooperazione reciproca in diversi campi delle relazioni bilaterali. Ad ogni modo, nel 1970 le «questioni aperte» iniziarono ad acquisire sempre più importanza, innanzitutto a causa del deterioramento della situazione politica interna di entrambi i paesi. Il clima politico in Italia era caratterizzato da frequenti crisi di governo, dall'instabilità sociale ed economica e dalla forte esercitata dalla destra, che individuava nella questione di Trieste e delle relazioni con il vicino Est temi su cui insistere. Anche per la Jugoslavia d'altra parte questo era un periodo di difficoltà interne, di nazionalismi nascenti e di tentativi delle diverse repubbliche di rendersi il più indipendenti possibile nel condurre ciascuna la propria politica estera: una pulsione quest'ultima che sarebbe divenuta sempre più presente ed evidente durante gli anni Settanta.

La necessità di giungere a un appianamento delle «questioni aperte» fu esplicitata proprio alla fine del 1970, durante la visita programmata del presidente jugoslavo Josip Broz Tito in Italia. A seguito della pressione slovena sugli alti vertici dello Stato, la Jugoslavia tentò di risolvere in questa occasione alcuni dei punti dibattuti¹⁰. L'Italia, d'altro canto, per rispetto dei circoli della destra e irredentisti che si opponevano a tale intenzione, pretendeva una visita di protocollo. Il disaccordo in merito al carattere che questa avrebbe dovuto assumere fece sì che le relazioni bilaterali entrassero in seria crisi e provocò il rinvio della visita stessa. Solo dopo molti sforzi da parte di entrambe le parti tale crisi venne superata e

⁸ Maggiori dettagli sulle relazioni jugoslavo-italiane al tempo della crisi cecoslovacca in: S. Mišić, *Jugoslovensko-italijanski odnosi u čehoslovačka kriza 1968. godine*, in *1968 Četrdeset godina posle*, a c. di R. Radić, Institut za noviju istoriju Srbije, Belgrade, 2008, pp. 293-312.

⁹ S. Mišić, *Jugoslovensko-italijanski odnosi i čehoslovačka kriza*, cit., pp. 305-306; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, Založba Annales, Kopar 2007, pp. 42-43.

¹⁰ AJ, KPR, II-2/485, Prijem delegacije SR Slovenije, 4. oktobar 1970.

Tito venne in Italia nel marzo 1971¹¹. Da allora, la soluzione delle «questioni aperte» iniziò a occupare sempre più spazio nelle relazioni politiche tra i due Stati, e la Jugoslavia provò con crescente determinazione a rimuovere dall'agenda la questione irrisolta del confine interstatale, presentandola come un «anacronismo» e una fonte costante di incomprensione e crisi all'interno delle relazioni bilaterali, a beneficio degli irredentisti italiani, dei fascisti e di quanti si opponevano alle relazioni di buon vicinato.

Una speranza che le «questioni aperte» potessero essere infine risolte fu offerta dall'incontro tra il capo della diplomazia italiana Giuseppe Medici e il segretario federale degli Affari Esteri jugoslavo Miloš Minić, avvenuto a Dubrovnik nel marzo del 1973. L'importanza dell'incontro consistette nell'apertura di due canali per la negoziazione. Perišić e Milesi Ferretti avrebbero dovuto continuare i negoziati ufficiali segreti sulla base della piattaforma che venne allora formulata di comune intesa, col compito di concludere il processo di negoziazione quanto prima e di preparare una bozza di accordo generale. Allo stesso tempo, i ministri concordarono di aprire un altro canale negoziale sulla questione del confine interstatale. A tal fine indicarono due inviati segreti, incaricati di prevenire il fallimento dei negoziati in caso fossero emerse difficoltà nei colloqui tra Perišić e Milesi Ferretti e di continuare a negoziare fino al raggiungimento della soluzione finale. Il ruolo di inviato segreto venne affidato rispettivamente a Eugenio Carbone, direttore generale del ministero italiano dell'Industria e a Boris Šnuderl, membro del Consiglio esecutivo federale (da qui in poi CEF) del governo jugoslavo¹². Ad ogni modo, dopo diversi mesi di negoziati, Perišić e Milesi Ferretti non riuscirono a raggiungere un accordo, mentre il canale parallelo non era stato attivato¹³.

L'ultima crisi di Trieste

Poiché dai negoziati tra Perišić e Milesi Ferretti portati avanti dopo l'incontro di Dubrovnik apparve evidente che la parte italiana interpretava la disponibilità jugoslava come frutto dell'interesse esclusivo a risolvere solo le «questioni aperte», Belgrado decise di non sollecitare più la loro continuazione. Del resto, uno dei compiti prioritari era quello di spingere gli italiani a spiegare quale fosse la loro attitudine nei confronti del futuro dei negoziati. Se avessero dichiarato di non esservi più interessati, i vertici dello Stato jugoslavo avrebbero assunto un atteggiamento tale da evitare di divenire essi stessi la causa del deterioramento delle relazioni bilaterali complessive, sottolineando contemporaneamente che in tal caso non avrebbero tollerato nessun atto tale da mettere in dubbio la sovranità

¹¹ M. Bucarelli, *La «questione jugoslava» nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Aracne, Roma 2008, pp. 53-61; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., pp. 44-45; S. Mišić, *Poseta Josipa Broza Tita Italiji 1971. godine*, in *Titovidenja i tumačenja*, a c. di O. Manojlović Pintar, Institut za noviju istoriju Srbije, Belgrade 2011, pp. 505-520.

¹² V. Škorjanec, *Jugoslovensko-italijanski odnosi v luči dubrovniškega srečanja zunanjih ministrov 1973*, «Zgodovinski časopis», 3-4, 2001, No. 55, pp. 479-487; M. Bucarelli, *La «questione jugoslava»*, cit., pp. 63-64; 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, Besa Editrice, Nardò 2011, p. 102.

¹³ V. Škorjanec, *Neuspeh jugoslovansko-italijanskih diplomatskih pogajanj v letu 1973*, «Zgodovinski časopis», 1-2, 2003, No. 57, pp. 147-162; M. Bucarelli, *La «questione jugoslava»*, cit., pp. 64-66.

jugoslava, la sua integrità territoriale, la sicurezza sul confine, i diritti e la protezione delle minoranze, ovvero tutte quelle iniziative che avrebbero potuto essere interpretate come tentativi italiani di interferire negli affari interni della Jugoslavia¹⁴.

Dopo mesi di attesa, nel novembre 1973 i vertici dello Stato jugoslavo presero nonostante tutto la decisione di contravvenire alla tattica del silenzio e dell'attesa, e di mettere in modo più deciso l'Italia di fronte alla questione della definizione di un confine di Stato. Il segretariato degli Affari Esteri aveva infatti dichiarato che il governo italiano – dal mese di luglio presieduto dal democristiano Mariano Rumor, con il suo collega di partito Aldo Moro a capo della diplomazia – non era pronto a osservare la data di scadenza stabilita a Dubrovnik per la soluzione della questione, e che ormai appariva chiaro che Roma continuava con la vecchia tattica del temporeggiamento. A tale scopo, gli Jugoslavi provarono a iniziare la discussione sulle «questioni aperte» in diverse occasioni, in particolare durante la visita compiuta in dicembre da Milesi Ferretti a Belgrado. Allo stesso tempo, minacciarono di rendere pubblica l'esistenza dei negoziati segreti che fino ad allora erano stati portati avanti¹⁵. Un elemento di pressione ulteriore sul governo italiano, affinché si pronunciasse finalmente sulla piattaforma di Dubrovnik, giunse dall'invito che sollecitava l'ambasciatore jugoslavo a Roma Miša Pavićević a recarsi a Belgrado per riferire sulla situazione.

Tutto ciò produsse dei risultati, visto che il ministro Moro, il 9 gennaio 1974 dopo più di cinque mesi di temporeggiamento, ricevette infine Pavićević¹⁶. Tale incontro non risollevò il morale degli Jugoslavi, nonostante i tentativi di Moro di rassicurare il proprio interlocutore sul fatto che l'Italia si assumeva gli obblighi già presi dal precedente governo in relazione alle «questioni aperte» e che le politiche di amicizia e cooperazione del suo paese nei confronti della Jugoslavia non sarebbero cambiate. Solo due giorni dopo l'incontro tra Moro e Pavićević, il gabinetto del segretario federale degli Affari Esteri convocò un incontro partecipato – oltre che da Minić – dai suoi vice Jakša Petrić, Zvonko Perišić, dall'ambasciatore Pavićević e dai vertici degli uffici degli Affari Esteri di Croazia e Slovenia¹⁷. All'ordine del giorno dell'incontro c'erano le azioni future da intraprendere nei confronti dell'Italia per risolvere le «questioni aperte» nel quadro delle relazioni politiche complessive con lo Stato vicino.

L'impressione generale dei presenti all'incontro fu che al fondo del comportamento del governo italiano c'erano delle tattiche e delle intenzioni celate. Jakša Petrić iscrisse l'atteggiamento italiano all'interno del quadro più ampio di piani adottati dagli Stati Uniti e dalla NATO nei confronti della Jugoslavia. Petrić considerava il comportamento di Moro non un semplice riflesso di motivazioni personali del ministro, ma il risultato di alcune politiche

¹⁴ V. Škorjanec, *Osimski pogajalski proces, I Del: Uvodna sinteza pogajanja; II. Del: Diplomatska pogajanja 1973-1974*, Viri, številka 23, Archive Society of Slovenia, Archive of the Republic of Slovenia, Ljubljana 2006 (da qui in poi: Viri 23), p. 151; V. Škorjanec, »Neuspeh jugoslovansko-italijanskih diplomatskih pogajanj v letu 1973«, p. 155.

¹⁵ Che questa non fosse una minaccia infondata lo testimonia il discorso del presidente dell'assemblea della Repubblica slovena Sergej Krajger tenutasi il 23 dicembre 1973 a Lipica, discorso che fu pubblicato integralmente il giorno seguente dal «Delo» e in cui l'importante leader sloveno annunciava che l'opinione pubblica sarebbe stata informata delle «questioni aperte» legate al confine dall'assemblea e dal consiglio esecutivo a «tempo debito». AMIP, PA, 1973, b. 48, f. 6, No. 456137, Telegram zamenika saveznog sekretara upućen ambasadi u Rimu 27. decembra 1973.

¹⁶ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Zabeleška o razgovoru ambasadora SFRJ u Rimu M. Pavićevića sa ministrom inostranih poslova Italije Aldom Morom 9. januara 1974

¹⁷ Per le note stenografiche del gabinetto si veda in: Viri 23, pp. 185-206.

intraprese per sostenere un tentativo di addebitare alla Jugoslavia la responsabilità della mancata soluzione dei problemi. Egli fu molto preciso quando spiegò che lo scopo del temporeggiare italiano nella soluzione delle «questioni aperte» era quello di «creare una situazione in cui questioni non ancora risolte potessero essere affrontate in un momento più favorevole per realizzare le loro aspirazioni, cioè le rivendicazioni territoriali». Nonostante non concepisse il deterioramento delle relazioni politiche e l'«apertura di un campo di battaglia» con lo Stato vicino quale soluzione della situazione, era tuttavia convinto che la Jugoslavia non potesse permettersi di divenire nuovamente vittima del tatticismo italiano. Di conseguenza, propose di procedere con una tattica che prevedesse l'annessione completa della precedente zona B all'interno della Jugoslavia e che consentisse di prendere misure decisive se Roma avesse provato a violare e bloccare tale proposito.

La maggior parte dei partecipanti all'incontro concordarono con la presentazione di Petrić. Il segretario federale Minić, pur concordando con l'idea che le politiche italiane fossero in linea con il quadro più ampio delle politiche statunitensi, aggiunse però che Roma aveva anche attuato un'iniziativa più indipendente per una cooperazione più stretta con la Jugoslavia. In quel contesto illustrò le proprie idee a proposito delle politiche che l'Italia stava seguendo verso la Jugoslavia. Da un lato c'era uno sforzo di sviluppare e diversificare il più possibile la cooperazione interstatale in tutti i campi, in particolare in quello economico. Contrario alle politiche di amicizia, buon vicinato e sviluppo di una cooperazione più ampia era invece il tentativo di tenere aperte le questioni riguardanti la precedente zona B e il confine, e di offrire una copertura, attraverso una tattica di temporeggiamento, alle effettive aspettative «irredentiste» nei confronti del territorio jugoslavo¹⁸. Minić inoltre definì brevemente quella che avrebbe dovuto essere l'essenza della politica jugoslava nei confronti dello Stato vicino. Questa consisteva nell'accettare tutta la cooperazione offerta, poiché essa rientrava sia nell'interesse della Jugoslavia sia nella politica di buon vicinato cui Belgrado teneva molto. D'altra parte, la Jugoslavia tentò di negoziare le «questioni aperte» con l'Italia anche per non essere incolpata dalla comunità internazionale di essere d'ostacolo alla soluzione della situazione e di non voler risolvere i problemi. Parallelamente ai negoziati, la Jugoslavia tentò di incorporare completamente la precedente zona B.

Sulla base della discussione portata avanti l'11 gennaio, il segretariato federale degli Affari Esteri nel febbraio del 1974 elaborò un'informativa sulle relazioni Jugoslavia-Italia e la piattaforma per una futura linea politica da adottare nei confronti del vicino occidentale¹⁹. La tesi di partenza era che la Jugoslavia non avrebbe favorito il deterioramento delle relazioni con l'Italia. In tal senso la piattaforma prevedeva una serie di passaggi per lo sviluppo e l'arricchimento della cooperazione bilaterale in vari campi. A proposito delle questioni legate al confine, il primo compito fu quello di «riformulare la definizione del problema» al fine di non doverne più parlare nei termini di «questioni aperte», ma solo come «il non-riconoscimento italiano e la non-regolamentazione del confine di 22 km così come

¹⁸ Quando fece cenno agli irredentisti, Minić non si riferiva ai circoli «filofascisti» della scena politica italiana, come il Movimento sociale italiano – Destra nazionale, poiché intendeva invece che tali atteggiamenti erano condivisi anche da altre «forze molto preoccupanti» operanti in Italia. In un passaggio del dibattito sottolineò come l'irredentismo fosse «alla base dell'intero atteggiamento italiano». Ivi, p. 195.

¹⁹ Viri 23, pp. 206-214.

previsto dal MOU». La piattaforma prevedeva un'incorporazione completa di quelle che erano ora definite le aree di Buie e Capodistria – anziché zona B – all'interno dello Stato jugoslavo. Ciò implicava una nazionalizzazione veloce delle proprietà italiane, l'estensione a quest'area della convenzione con l'Italia del 1956 per la copertura sanitaria e il cambio dei termini individuati dall'Accordo di Udine sullo spostamento delle persone attraverso i valichi confinari minori²⁰. Infine, l'attività diplomatica venne orientata in varie direzioni, la più importante delle quali era legata alla necessità di reagire prontamente a qualsiasi pretesa italiana su quest'area.

Naturalmente, in accordo con le conclusioni della riunione di gabinetto dell'11 gennaio, il partito jugoslavo/sloveno già solo pochi giorni dopo l'incontro intraprese i primi passi per incorporare la precedente zona B nella compagine della Jugoslavia. Per dimostrare pubblicamente che la linea sussistente tra le precedenti zone A e B era il confine di Stato definitivo, in tre punti del confine – Pese, Rabuiese, e San Bartolomeo – vennero affissi cartelli di metallo che recitavano «RSF Jugoslavia – RS Slovenia». Tale mossa non fu una reale novità, poiché già dieci anni prima la Jugoslavia aveva collocato dei cartelli – anche se non di metallo – tra le due zone, con la scritta «Confine di Stato»²¹. La differenza consisteva nel fatto che nell'ottobre del 1964 le autorità jugoslave avevano rimosso i cartelli contestati dopo la protesta ufficiale di Roma, mentre nel gennaio 1974 non intendevano farlo.

La reazione da parte italiana all'installazione dei cartelli in metallo sul confine non si fece attendere a lungo. Quella ufficiale arrivò il 21 febbraio, quando l'ambasciatore Pavičević venne convocato alla Farnesina (l'altro nome con cui viene indicato il ministero degli Affari Esteri). In quell'occasione il direttore generale degli Affari Politici nel ministero degli Affari Esteri Roberto Ducci gli consegnò una nota verbale recante la data del 15 febbraio²². Essa concerneva l'iniziativa jugoslava dei cartelli, con una nota in cui veniva evidenziato che tale atto era contrario al Trattato di pace e al MOU, secondo cui «la sovranità jugoslava non era mai stata allargata a comprendere il territorio italiano denominato “Zona B” dell'irrealizzato Territorio libero di Trieste»²³. Una forte reazione di Belgrado alla nota arrivò già il giorno seguente, dopo che i diplomatici jugoslavi avevano avuto modo di tradurne e studiarne più attentamente il contenuto. Pavičević richiese un incontro urgente con Ducci, spiegando che la posizione evidenziata nella nota sull'italianità della zona B fino a quel momento era stata la posizione irredentista e non quella della politica italiana ufficiale. Di conseguenza chiese a Ducci se ci fosse un «errore» nella formulazione o se questa fosse ora divenuta anche la posizione ufficiale italiana. Durante l'incontro che si svolse quella stessa mattina, Ducci sottolineò immediatamente che si trattava di un'incomprensione determinata da un mancato coordinamento interno al ministero degli Affari Esteri e chiese all'ambasciatore di considerare la nota come ritirata e non esistente.

²⁰ Ivi, 213.

²¹ L'Archivio centrale dello Stato, Roma (da qui in poi: ACS), Carte Moro, b. 162, fascicolo 7, 3 febbraio 1974. Segretissimo, *Appunto per l'onorevole Ministro*.

²² AMIP, PA, Italija, 1974, b. 59, f. 10, No. 462400, Note i drugi materijali SSIP-a povodom italijanskih pretenzija na jugoslovensku teritoriju.

²³ Ibid; AMIP, PA, Italija, 1974, b. 58, f. 1, No. 48277, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 23. februara 1974.

Al posto di questa, fece una dichiarazione omettendo la contestata questione dell'italianità della zona B²⁴.

Nonostante il ritiro verbale della nota così come, di conseguenza, delle dichiarazioni contestate, la parte jugoslava non era soddisfatta. Il segretariato federale degli Affari Esteri riteneva che non si trattasse di un «errore», ma di una mossa deliberata fatta con l'intento di «affermare» l'istanza dell'italianità della zona B. Perciò richiese che la cancellazione della nota venisse annunciata in forma scritta²⁵. Anziché procedere in questo modo, la parte italiana inviò una nuova nota in cui si limitava a riprendere il contenuto di quella precedentemente cancellata²⁶. Belgrado rispose il 15 marzo, quando Petrić consegnò all'ambasciatore italiano a Belgrado, Walter G. Maccotta, una nota verbale in risposta a quella presentata giorni prima dalla controparte italiana²⁷. Essa presentava due tesi principali che sarebbero divenute la base per comprendere la posizione jugoslava durante la crisi. Cominciava affermando che Jugoslavia e Italia avevano regolato i propri confini con due trattati, il Trattato di pace e il MOU, in conseguenza al quale la Jugoslavia aveva ottenuto la sovranità sul territorio della precedente zona B, cosa che implicava che ogni tentativo da parte di Roma di rivendicare il carattere italiano di tale area in realtà costituiva un attacco contro la sovranità e l'integrità territoriale del paese. Un altro argomento concerneva la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (da qui in poi CSCE), che a quel tempo era riunita in sessione a Ginevra²⁸, e che avrebbe avuto conseguenze molto più ampie. Il messaggio della nota jugoslava era che l'Italia, attraverso le proprie azioni, «mina alle fondamenta» gli sforzi delle nazioni europee per la pace, e conteneva l'avvertimento di non distruggere relazioni di buon vicinato tra paesi limitrofi che si stavano costruendo da due decenni²⁹. Così, a metà maggio del 1974 iniziò una crisi che sarebbe durata parecchi mesi e che si sarebbe concretizzata in una «guerra» di note e dichiarazioni. La crisi contribuì a dare inizio all'ultima fase che portò alla soluzione delle «questioni aperte». Da ambo le parti si tentò di trovare possibili soluzioni che motivarono in realtà l'altro campo a peggiorare la situazione.

Nelle analisi delle ragioni che potevano aver sollecitato Roma a consegnare una nota che negava la sovranità della Jugoslavia sulla precedente zona B, il segretariato federale degli Affari Esteri contemplò diversi elementi. La ragione fu individuata nella difficile posizione a livello internazionale della Jugoslavia, in un contesto in cui la coincidenza

²⁴ AMIP, PA, Italija, 1974, b. 58, f. 1, No. 48276, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 23. februara 1974. È interessante come tra i documenti contenuti nelle carte di Aldo Moro ci sia una nota sulla discussione di Ducci con l'ambasciatore Pavičević del 22 febbraio. Non vi si fa menzione della nota verbale del giorno prima, ma solo della protesta verbale. Vi si dice che Ducci richiese una risposta rapida all'ambasciatore sui motivi che avevano indotto la Jugoslavia a piantare i cartelli metallici al confine e sottolineava che si riservava la possibilità di fargli avere la protesta in forma scritta. ACS, Carte Moro, b. 162, f. 7, *Appunto*, Roma 22 Febbraio 1974.

²⁵ AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 1, No. 49762, Telegram iz Beograda upućen ambasadi u Rimu 28. februara 1974 (lo stesso documento è anche pubblicato in: Viri 23, p. 216).

²⁶ AMIP, PA, Italija, 1974, b. 58, f. 1, No. 410915, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 11. marta 1974.

²⁷ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Zabeleška o razgovoru zamenika saveznog sekretara J. Petića sa italijanskim ambasadorom G. V. Makotom 15. marta 1974.

²⁸ Dopo l'incontro dei ministri degli Affari Esteri a Helsinki nel luglio 1973, la Conferenza continuò a lavorare senza sosta a Ginevra nel periodo da settembre 1973 a luglio 1975. *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, a c. di A. Bloed, Martinus Nijhoff Publishers, Amsterdam 1990, p. 5.

²⁹ Per il testo della nota di veda: AMIP, PA, 1974, No. 412267; ACS, Carte Moro, b. 162, f. 7.

temporale tra questo atto e le «ben note speculazioni occidentali connesse alla RSFJ» fu particolarmente sottolineata³⁰. Allo stesso tempo, vennero evidenziate ragioni di politica interna italiana, come il profondo «subbuglio nella struttura di potere italiana», le crisi nelle relazioni all'interno della coalizione di centro sinistra al potere, il conflitto tra le forze democratiche e le frange dell'estrema destra e numerosi altri problemi. Si parlò pure di una possibile interferenza dell'Unione Sovietica dovuta al fatto che l'inizio della crisi era coincisa con la visita a Roma del ministro degli Affari Esteri dell'URSS Andrei Gromyko; in quell'occasione, il diplomatico sovietico, secondo quanto si dice, aveva affermato che Mosca riteneva accettabili alcune lievi modifiche al confine in Europa a patto che la sovranità venisse rispettata³¹.

Di primo acchito, la Farnesina tentò di interpretare le ragioni che avevano spinto gli Jugoslavi a erigere i discussi cartelli di confine. Da un lato, quell'atto sembrò essere il frutto dei tentativi di Belgrado di forzare la controparte italiana a concludere quanto prima un accordo sulle «questioni aperte». Un altro motivo poteva essere che, secondo l'opinione italiana, il CSCE presieduto dalla Jugoslavia si era avvicinato molto alle posizioni sovietiche. A ciò dovevano essere aggiunti numerosi problemi interni assieme all'instabilità delle relazioni sussistenti tra Jugoslavia e URSS³².

Alla sessione del CEF tenutasi il 20 marzo 1974, la parte jugoslava prese delle decisioni che avrebbero preparato il terreno alle politiche che sarebbero state assunte nei confronti dell'Italia nel periodo successivo³³. L'azione fu pianificata al fine di articolarsi in varie direzioni. La Jugoslavia intendeva internazionalizzare la questione del confine di Stato affinché il segretariato federale degli Affari Esteri istruisse la delegazione jugoslava al CSCE in modo da informare la Conferenza sulle «pretese italiane che sono un colpo per gli obiettivi che questa Conferenza si prefigge» e un tentativo di «revisione» della situazione creatasi

³⁰ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Podsetnik o nekim najbitnijim pitanjima vezanim za najnoviji razvoj odnosa sa Italijom, 13. mart 1974. Gli Jugoslavi erano particolarmente turbati dalla posizione degli Stati Uniti e dagli «ambienti reazionari» in Occidente, le cui politiche nei confronti di Belgrado erano giudicate mostrare un'«aperta insoddisfazione». Tale impressione si fondava sulle reazioni negative generate dal movimento dei paesi non allineati, in particolare dopo la IV conferenza che si tenne in Algeria nel 1973, e dal supporto che la Jugoslavia assicurò agli Arabi nella guerra contro Israele nell'ottobre dello stesso anno. Il nuovo atteggiamento assunto dagli Stati Uniti si esplicitò nel rifiuto da parte del loro segretario di Stato Henry Kissinger di incontrare Minić durante la seduta dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 1973 a New York, nella netta contrarietà ch'egli espresse nei confronti dei paesi non allineati, così come nella richiesta che avanzò durante il suo appello alle nazioni della NATO di ridurre il livello delle relazioni con la Jugoslavia. La campagna antijugoslava fu dominata dalla tesi che gli approcci di Belgrado nei confronti dell'URSS non erano da sottovalutare, come anche le «speculazioni» sulla salute di Tito e il piano «Polarka» di cui ampiamente scrisse la stampa occidentale (AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 9, No. 417 529, «Elaborate Obnavljanje pretenzija Italije na bivšu Zomu "B" i program naših daljih akcija»). Il testo rivisto di tale elaborato venne sottoposto a Josip Broz il 30 aprile, con il titolo di «Obnavljanje teritorijalnih pretenzija Italije prema Jugoslaviji i program naših daljih akcija», AJ, KPR, I-5-b/44-17.

³¹ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Podsetnik o nekim najbitnijim pitanjima vezanim za najnoviji razvoj odnosa sa Italijom, 13. mart 1974. Secondo tale analisi, l'URSS e gli altri paesi socialisti continuarono a provare ad attrarre la Jugoslavia entro il loro campo promuovendo una cooperazione bilaterale inclusiva. Per quel che riguardava il punto di vista sovietico sulle relazioni politiche estere della Jugoslavia, in particolare con i paesi non allineati, questo era che esse erano molto più «elastiche» ma motivate dalla comprensione che ciò offriva loro concessioni sul piano della politica internazionale e derivava dalla convinzione che i non allineati fossero la «riserva strategica» dei paesi socialisti. L'attitudine degli altri paesi socialisti nei confronti della disputa aperta con l'Italia era interpretata allo stesso modo, ed era valutata come trattenuta e riservata. L'appoggio costante dell'URSS alla Bulgaria nel contenzioso con la Macedonia non era trascurato. AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 9, No. 417 529, Elaborate «Obnavljanje pretenzija Italije na bivšu Zomu "B" i program naših daljih akcija».

³² ACS, Carte Moro, b. 162, f. 7, 3 Febbraio 1974, segretissimo, *Appunto per l'onorevole Ministro*.

³³ AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 4, No. 414 643, Dopis Saveznog izvršnog veća upućen SSIP-u 29. marta 1974.

all'indomani della Seconda guerra mondiale. Ancora, tutti i rappresentanti diplomatici della Jugoslavia in giro per il mondo furono istruiti perché si impegnassero a spiegare l'«essenza di tali atti ostili» da parte del governo italiano. Ciò riguardava in modo particolare quelli presenti negli USA, in URSS, in Gran Bretagna e in Francia. Il segretario delle Nazioni unite Kurt Waldheim avrebbe dovuto altresì essere informato di tutto³⁴. L'intenzione di aggiornare le grandi potenze e le Nazioni unite non era finalizzata a individuare un arbitro o a cercare sostegno, ma a presentare il punto di vista jugoslavo in merito alla disputa con l'Italia e a dimostrare «fermezza e risolutezza» nella difesa dell'integrità territoriale³⁵.

Sul piano interno, questa stessa decisione del CEF diede istruzione anche alle organizzazioni socio-politiche affinché intraprendessero «attività appropriate» per informare l'opinione pubblica di tutto, il più chiaramente possibile. I primi risultati del CEF, vale a dire la «sensibilizzazione» dell'opinione pubblica, non si fecero attendere e furono ben visibili se solo dopo un paio di giorni manifestazioni «spontanee» e proteste pubbliche contro il governo italiano iniziarono a sorgere nel paese. Inoltre, cominciarono a tenersi incontri regolari al fine di «denunciare» con il massimo del fervore le aspirazioni italiane. Già dal 22 di marzo, tutto iniziò ad assumere i contorni di una campagna ben condotta e orchestrata. Quotidianamente, radio e tv davano per prime le notizie sull'Italia, riccamente illustrate con foto delle manifestazioni di protesta dominate da slogan a supporto dei vertici dello Stato.

Per quanto riguardava l'Italia, la direzione politica del paese decise di assumere un atteggiamento tale da reagire il più energicamente possibile e «portare la questione allo scoperto»³⁶. Puntando a utilizzare la «goffaggine» degli Italiani, Belgrado concentrò la propria azione contro il governo, lasciando così «intatto» lo spazio di azione per tutte le forze politiche che fossero state a favore di buone relazioni di vicinato con la Jugoslavia³⁷. In questo senso, gli Jugoslavi usarono le stesse tattiche utilizzate già in situazioni precedenti, quando le relazioni interstatuali erano deteriorate. Se da un lato attaccavano ferocemente il governo di Roma, gli Jugoslavi provavano contemporaneamente a raggiungere attraverso contatti personali, senza considerare se fossero parte del governo o dell'opposizione, coloro con cui avevano fino ad allora sviluppato rapporti di scambio con l'intenzione di informarli direttamente dell'ultima disputa e di chiarire le proprie posizioni. In questo modo puntavano a causare una «diversificazione» all'interno del governo italiano e a minarne così la posizione. Tutto ciò fu compiuto con l'intento di forzare l'Italia a risolvere le «questioni aperte».

La Jugoslavia non si limitò a informare solo l'opinione pubblica interna ed estera e i diplomatici della nuova questione aperta: già il 23 marzo provò un atto di forza sul confine con l'Italia. Più precisamente, mosse le proprie truppe verso il confine/linea di demarcazione – cinque battaglioni di fanteria – mentre svariati carri armati apparvero nelle strade di

³⁴ Ibid; AMIP, PA, Italija, b. 58, f. 1, No. 412478, telegram SSIP-a upućen ambasadama SFRJ Moskva, Vašington, London, Pariz, misija SFRJ pri UN Njujork, 22. mart 1974.

³⁵ Ibid.

³⁶ AMIP, PA, Italija, 1974, b. 58, f. 1, No. 412441, Dopis Prve uprave SSIP-a upućen ambasadi u Rimu 21. marta 1974.

³⁷ Ibid.

Capodistria³⁸. La notizia venne pubblicata anche sulla stampa italiana³⁹, mentre l'opera di fortificazione del confine e le manovre militari nelle campagne iniziarono immediatamente. La fiera reazione dell'opinione pubblica jugoslava e le ampie dimensioni che assunse la campagna stupirono anche gli italiani, perché soprattutto le proteste nelle fabbriche e le manifestazioni nelle piazze e nelle strade erano molto più frequenti in zone distanti dai confini con l'Italia come la Serbia e la Macedonia⁴⁰. Per l'ambasciatore italiano Maccotta, l'intera campagna anti-italiana, per i suoi metodi e forme, rassomigliava a quella organizzata in Italia durante il fascismo⁴¹.

Quando le relazioni politiche bilaterali già deteriorate si trasformarono in una crisi molto seria, la controparte italiana analizzò ancora una volta i possibili motivi che avevano spinto la Jugoslavia a reagire così violentemente. Nella relazione indirizzata alla Farnesina alla fine di marzo, Maccotta annotò nuovamente una serie di ragioni di natura politica interna ed estera. Le ragioni interne riguardavano la complessa situazione del paese, dovuta alle relazioni critiche tra le repubbliche e la federazione, come al ruolo sempre più importante che le repubbliche giocavano nell'elaborazione della politica estera, circostanza evidente nel fatto che queste ultime dovevano essere informate di ogni decisione del segretario federale degli Affari Esteri. Di conseguenza, secondo l'opinione di Maccotta, all'interno delle istituzioni federali non c'era stata un'adeguata reazione alla decisione presa dai leader sloveni di piantare i cartelli di confine contestati, nonostante la reazione negativa dell'Italia. Le ragioni di politica estera erano altrettanto influenti. La nota italiana «cadde» in un periodo di particolare sensibilità da parte della Jugoslavia, che si sentiva emarginata e isolata. In relazione all'Occidente, era convinta che ci fosse una sempre maggiore mancanza di interesse nei confronti della situazione nel paese. Allo stesso tempo, gli jugoslavi credevano che l'Occidente fosse in attesa di una fase post-titoista, soprattutto per le speculazioni che circolavano sulla salute di Tito⁴². Questo era – secondo l'opinione di Maccotta – il contesto in cui Belgrado si era trovata a dover considerare l'azione italiana legata alla nota che definiva la precedente zona B come territorio italiano. Di conseguenza, dopo numerose speculazioni, Belgrado affermò che tale atto rappresentava in realtà il primo che l'Occidente aveva diretto contro lo Stato jugoslavo; gli jugoslavi perciò reagirono fieramente,

³⁸ The National Archives London, Foreign and Commonwealth Office (d'ora in avanti TNA, FCO), 28/2637, from R.T. Jenkins to Green 27 March 1974.

³⁹ La notizia fu dapprima pubblicata sul «Piccolo» il 24 marzo, per essere poi rilanciata il giorno seguente dal «Corriere della Sera» in un testo a firma del giornalista Enzo Passanisi *Perché i carri armati jugoslavi a Capodistria* (v. G. Caverà, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana degli anni Settanta*, in «Nuova Storia Contemporanea», 2006, n. 3, p. 34). A seguito di questi testi, le autorità jugoslave vietarono la distribuzione dei numeri in questione del «Piccolo» e del «Corriere della Sera». AMIP, PA, Italija, 1974, b. 55, f. 1, No. 413431; Ibid, No. 413508.

⁴⁰ AMIP, PA, Italija, b. 58, f. 2, No. 413799, telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 23. marta 1974.

⁴¹ W. G. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di studi politici internazionali», 60, 1993, n.1, p. 61.

⁴² Il segretario federale per l'Informazione Dragoljub Budimovski riferì a Maccotta che la nota italiana dell'11 marzo era il «coronamento» di una campagna creata nella Repubblica federale tedesca arrivata in Italia attraverso l'Austria e che era connessa alle pressioni sovietiche in relazione alla salute di Tito (ACS, Carte Moro, b. 163, f. 2, telegramma in arrivo, segreto, da Maccotta a Italdip, 26 marzo 1974.). In un primo momento presso il ministero degli Affari Esteri italiano circolò una teoria secondo la quale, sul sottofondo delle lagnanze sulla nota, c'era il fatto che Tito era gravemente ammalato, cosa che motivò gli Jugoslavi a spostare le truppe al confine e a iniziare una serie di veementi proteste in tutto il paese. Ad ogni modo, l'apparizione pubblica di Tito durante la visita del presidente egiziano Sadat, occasione in cui egli apparve come un uomo abbronzato e in salute, fugò ogni diceria. TNA, FCO, 28/2637, tratto da A. J. Hunter (Belgrade) to A. F. Green (London), 29 marzo 1974.

lanciando un messaggio di avvertimento all'Italia che aveva al contempo un significato più esteso⁴³.

Nei primi giorni di aprile, la disputa jugoslavo-italiana acquisì una dimensione e un carattere molto più ampi e seri. La miccia fu innescata dalle manovre di forze anfibe NATO nell'area a nord del Mare Adriatico e nell'Italia settentrionale. Agli occhi degli jugoslavi, esse servivano a incrementare le pressioni sull'Italia, ed erano allo stesso tempo un atto d'accusa nei confronti degli USA e della NATO che continuavano a costringere la controparte italiana a una disputa continua. L'intervento di Belgrado e la campagna di stampa anti-americana che seguì causarono una reazione negativa dei rappresentanti statunitensi sia a Belgrado che al dipartimento di Stato. Nonostante le rassicurazioni di Washington chiarissero che gli USA erano contrari a sostenere qualsiasi tipo di richiesta di espansione territoriale, Belgrado continuò a insistere che le manovre facevano parte di una pressione occidentale sulla Jugoslavia. Inoltre, la Jugoslavia tentò di presentare tutto ciò come parte di un piano molto più ampio finalizzato a un attacco contro le politiche di non allineamento e contro gli Stati non allineati, «nel momento esatto della loro attivazione e della necessità di un loro maggiore impegno nelle grandi questioni delle relazioni internazionali». Perciò la Jugoslavia richiese un maggiore impegno da parte dei suoi diplomatici nei paesi non allineati, al fine di ottenere «attestati di solidarietà» o «dichiarazioni di sostegno» attraverso i media di questi stessi paesi. Gli ambasciatori nei paesi NATO dovevano dimostrare pubblicamente un dissenso ufficiale nei confronti di tali politiche⁴⁴.

Alla fine di aprile nel 1974 la parte jugoslava delineò definitivamente l'atteggiamento che avrebbe tenuto nelle azioni che avrebbe intrapreso in futuro nei confronti dell'Italia. Passò un piano dettagliato di misure che bisognava prendere nel periodo successivo⁴⁵. Il segretario federale degli Affari Esteri asserì che nella situazione attuale la Jugoslavia non era più interessata alla conclusione formale di un accordo sul confine e che avrebbe apprezzato «una presa di posizione o un atto ufficiale» del governo di Roma in cui si prendesse atto che il confine era ormai definitivo. Solo dopo tale presa di posizione Belgrado sarebbe stata pronta a negoziare alcune questioni discusse negli anni precedenti, come quella di alcune «sacche di popolazione» sulla parte settentrionale del confine, il confine marittimo, le compensazioni per le proprietà italiane e la soluzione dello status giuridico della minoranza slovena in Italia, anche se non in un unico «pacchetto» e non segretamente come si era fatto fino ad allora⁴⁶.

L'obiettivo principale della Jugoslavia era realizzare, nel tempo, una piena incorporazione delle zone di Buie e Capodistria all'interno dello Stato, inclusa la presenza militare nell'area. Nelle relazioni con l'Italia, Belgrado non intendeva bloccare futuri sviluppi della cooperazione bilaterale, valutando allo stesso tempo necessario che ogni attività importante venisse analizzata sotto la lente dell'«opportunità del momento». Ciò nonostante si decise

⁴³ ACS, Carte Moro, b. 163, f. 2, telegramma in arrivo, segreto, da Maccotta a Italdip. 20 Marzo 1974.

⁴⁴ AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 6, No. 415494, Cirkularni telegram SSIP-a upućen svim Diplomatsko-konzularnim predstavništvima Jugoslavije, 2. aprila 1974.

⁴⁵ Tali misure costituivano parte integrante dell'elaborato già citato »Obnavljanje teritorijalnih pretenzija Italije prema Jugoslaviji i program naših daljih akcija«, AJ, KPR, I-5-b/44-17.

⁴⁶ Ibid.

di terminare temporaneamente ogni contatto di carattere manifesto, «congelare» completamente la cooperazione militare e cessare la pratica di consultazione tra i due ministeri degli Affari Esteri inaugurata nel 1969. I contatti diplomatici regolari avrebbero dovuto continuare al fine di risolvere le questioni ordinarie, mentre i contatti politici che riguardavano l'ottenimento di risultati concreti sarebbero stati affrontati sulla base dei singoli casi in questione. Attenzione particolare venne data alla posizione della minoranza slovena, i cui problemi sarebbero dovuti essere risolti attraverso tutti i canali esistenti e non solo attraverso i comitati misti per gli affari delle minoranze. Infine, la cooperazione avrebbe dovuto procedere in tutti i campi che erano di primario interesse per la Jugoslavia. In particolare ciò riguardava la cooperazione economica, anche se con la precisazione che i contatti con uomini d'affari italiani sarebbero dovuti servire anche a chiarire loro l'attitudine politica jugoslava nei confronti della crisi aperta⁴⁷.

Sul piano della politica estera, il compito diretto della diplomazia jugoslava era di venir coinvolta in maniera sempre più attiva al fine di favorire l'«isolamento» della posizione italiana da parte degli altri paesi. Un ruolo particolare in questo senso venne affidato agli uffici consolari diplomatici all'estero, che si sarebbero dovuti dedicare «straordinariamente e massimamente» ad illustrare gli atteggiamenti jugoslavi ed influenzare così il più alto numero possibile di nazioni affinché decidessero di prendere le parti della Jugoslavia in tale questione. Belgrado insistette durante la CSCE sul carattere definitivo dei propri confini con l'Italia e della loro inviolabilità, mentre al termine della conferenza puntò a rilasciare una «dichiarazione interpretativa»⁴⁸. Anche le politiche nei confronti degli altri paesi confinanti acquisirono rilievo, tanto che si insistette a dire che durante la disputa sui confini occidentali non si sarebbero dovute tenere relazioni con gli altri Stati se non nel caso di un'«esigenza urgente». L'azione nei confronti delle grandi potenze era particolarmente importante, specialmente quella nei confronti degli USA così come dei paesi non allineati. La Jugoslavia considerò perfino la possibilità di riferire della disputa in sede ONU, ma solo come «extrema ratio»⁴⁹.

All'inizio di maggio le relazioni tra Belgrado e Roma erano ancora tese; ad ogni modo, sembrò chiaro che l'apice della crisi era stato superato. In un tentativo di porre fine alla disputa, l'Italia provò ad affermare il principio che era necessario condurre negoziati bilaterali su scala globale sulle «questioni aperte», e perciò attivò i propri ambasciatori in vari paesi del mondo per spiegare il proprio atteggiamento ed elaborare le ragioni per la negoziazione, mentre lo stesso venne fatto nei contatti con i corpi diplomatici a Roma. Allo stesso fine, Ducci incontrò Pavićević in diverse occasioni alla fine di aprile e all'inizio di maggio⁵⁰. In questi colloqui informali e «semiufficiali» Ducci dichiarò come irrealistica e

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Nonostante nella dichiarazione citata si affermasse che l'attività del CSCE dovesse dipendere dallo sviluppo futuro della situazione e dal comportamento che l'Italia avrebbe assunto e che la Jugoslavia avrebbe «tenuto aperto tale canale», il capo della diplomazia Minić parlò di questo documento al gabinetto del segretario federale degli Affari Esteri dicendo che la Jugoslavia si sarebbe servita del CSCE. AMIP, PA, Italy, 1974, b. 66, f. 2, No. 420221, Sommario e conclusioni dell'incontro del Gabinetto del Segretariato Federale degli Affari Esteri tenutosi il 26 aprile 1974.

⁴⁹ AMIP, PA, 1974, b. 58, f. 9, No. 417529, »Obnavljanje teritorijalnih pretenzija Italije prema Jugoslaviji i program naših daljih akcija«.

⁵⁰ AMIP, PA, Italija, 1974, b. 59, f. 3, No. 421845, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 7. maja 1974.

irrealizzabile la pretesa jugoslava di ottenere dal governo di Roma il ritiro ufficiale della nota dell'11 marzo – su cui la Jugoslavia andò avanti a insistere durante la crisi – poiché un atto simile avrebbe danneggiato il prestigio dell'Italia come Stato. In alternativa, propose la ripresa dei negoziati come unico modo per risolvere tutte le «questioni aperte» tra i due paesi, in particolar modo il problema della precedente zona B, poiché per l'Italia era impossibile riconoscere unilateralmente la demarcazione di una linea come un confine di Stato. La Jugoslavia non guardò con favore all'iniziativa italiana di condurre negoziati bilaterali su scala internazionale, poiché tale iniziativa contraddiceva l'atteggiamento pubblicamente assunto dalla Jugoslavia secondo il quale la questione del confine non esisteva più, in quanto era stata già risolta, e che nessun colloquio doveva considerarsi necessario sulla precedente zona B. E mentre le relazioni ufficiali dei due paesi entrarono nuovamente in un periodo caratterizzato da tensioni, nella più profonda confidenzialità, al di fuori delle logiche diplomatiche e degli sguardi pubblici, c'era una gran vivacità finalizzata all'attivazione del canale di negoziazione segreto stabilito nel marzo del 1973 a Dubrovnik, e di cui Boris Šnuderl e Eugenio Carbone erano gli attori principali.

Verso la pace nell'Adriatico

I contatti ripresero nella seconda metà di maggio quando Carbone visitò Šnuderl nella sua casa di Pirano⁵¹. Secondo le sue parole, egli si presentò all'incontro forte della consapevolezza e approvazione dei dirigenti democristiani Rumor, Moro, Giulio Andreotti e del presidente della Repubblica Giovanni Leone, e con l'«offerta» a continuare il «lavoro» iniziato un anno prima. L'idea di attivare il canale segreto ebbe il supporto dei vertici dello Stato jugoslavo capeggiati da Josip Broz, che era concorde con l'opinione espressa dal segretario federale Minić di proseguire in quella direzione e «vedere» che tipo di soluzione potesse essere trovata. La decisione ufficiale di dare «semaforo verde» ai due nuovi negoziatori segreti per l'inizio delle trattative arrivò il 18 giugno, all'incontro del presidente della Jugoslavia a Karadorđevo⁵².

Durante il mese di giugno del 1974 le relazioni jugoslavo-italiane iniziarono così a svilupparsi lungo due binari. Mentre quelle ufficiali registrarono il proseguimento della discussione che Moro stava tentando di risolvere attraverso l'ambasciatore Maccotta, Carbone mediò aprendo il canale segreto di negoziati, al fine di risolvere finalmente le «questioni aperte». Le ragioni che motivarono gli italiani a iniziare tale politica duplice erano sconosciute all'amministrazione jugoslava. Il ministro Minić, che all'incontro con la presidenza cui si è già fatto cenno aggiornò i presenti sulla condizione in cui versavano le relazioni jugoslavo-italiane, disse che la politica a «due volti» non era un frutto del caso ma che era «calcolata» e rifletteva la divisione sussistente in seno allo Stato italiano: da un lato, in esso c'era il gruppo dirigente dei democristiani che sollecitavano Carbone a negoziare con

⁵¹ Viri 23, p. 236; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 68.

⁵² AJ, 803, b. 16, Stenografske beleške sa III sednice Predsedništva SFRJ održane 18. juna 1974. godine u Karadorđevu; Viri 23, pp. 228-230; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 83.

la Jugoslavia, dall'altro c'era l'enigmatico Moro, considerato il patrocinatore della «linea ufficiale». Minić concluse che l'Italia era un paese dove «oggi uno non sa a chi parla e con quale governo sta parlando», affermazione cui Tito rispose: «quando il governo è forte non [negozia; N.d.A.], e quando è debole non può negoziare»⁵³. In risposta a tale politica Minić suggerì che la Jugoslavia usasse la stessa tattica di accettare i negoziati segreti offerti, continuando allo stesso tempo il dibattito pubblico⁵⁴. I membri presenti della presidenza accettarono tale suggerimento.

I negoziati segreti tra Šnuderl e Carbone iniziarono in luglio in un castello sperduto a Strmol, in Slovenia. Gli italiani tentarono di prendere in esame tutte le questioni che erano state discusse negli anni precedenti, e per questo la loro delega chiariva che la soluzione doveva essere cercata nello «spirito» degli incontri tra i ministri degli Affari Esteri delle due nazioni tenutisi a Venezia nel 1971 e a Dubrovnik nel 1973. Gli Jugoslavi, d'altra parte, erano interessati a discutere solo la soluzione delle questioni di confine e quelle direttamente connesse a queste ultime⁵⁵. Il primo giro di negoziati, avvenuto tra la fine di luglio e l'inizio di settembre 1974, trascorse nell'esame di tutte le questioni delicate che erano state oggetto delle trattative durante la fase precedente. All'inizio dei negoziati, per ragioni tattiche, entrambi i gruppi di lavoro presero le distanze da quanto era stato convenuto un anno prima durante i colloqui tra Perišić e Milesi Ferretti, e i compromessi raggiunti vennero accantonati. La maggior parte dell'attenzione fu dedicata alla questione delle linee di confine, e anche a quella della formazione di una zona franca industriale, proposta avanzata durante l'incontro tra Minić e Medici a Dubrovnik nel 1973, su cui gli italiani insistevano. Le delegazioni riuscirono ad armonizzare gli atteggiamenti sulla maggior parte delle questioni, lasciando quelle più spinose ai margini.

C'era ad ogni modo una questione che non era semplice risolvere, quello dello status della minoranza slovena in Italia. Una volta conclusi i primi colloqui, che si tennero nella seconda metà di luglio, risultò chiaro che la regolamentazione di tale problema avrebbe rappresentato la sfida più grossa. La parte jugoslava insisteva pervicacemente nel sostenere che il futuro dell'accordo complessivo doveva contenere disposizioni che regolassero i diritti delle minoranze nazionali. La ragione di tale atteggiamento stava nel timore da parte degli Jugoslavi, e primariamente da parte degli sloveni, che dopo l'abolizione del MOU, e di conseguenza dello Statuto speciale che garantiva i diritti degli sloveni di Trieste, le minoranze sarebbero rimaste senza una protezione garantita da un trattato internazionale. In questo senso, essi volevano da un lato che il futuro trattato internazionale regolasse la questione di tutta la minoranza slovena in Italia, dall'altro che lo status assicurato alla minoranza tedesca nel Sud Tirolo divenisse il modello di riferimento per regolare anche la questione della minoranza slovena.

⁵³ AJ, 803, b. 16, Stenografske beleške sa III sednice Predsedništva SFRJ održane 18. juna 1974. godine u Karadordevu; Viri 23, p. 229.

⁵⁴ Ibid; Viri 23, p. 230.

⁵⁵ Viri 23, p. 245; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., pp. 72 -73.

Gli italiani avevano una visione completamente differente. Sin dall'inizio volevano escludere completamente la questione della minoranza dall'accordo generale⁵⁶. La loro posizione era che tale problema si sarebbe dovuto regolare dopo aver abolito il MOU, quando la questione della minoranza si sarebbe risolta «solo sulla base di dichiarazioni interne ai due governi»⁵⁷. L'esperienza provata proprio con la minoranza tedesca nel Sud Tirolo giocò un ruolo cruciale in tal senso, tanto da spingere il governo di Roma a non voler ripetere un accordo simile a quello firmato da Karl Gruber e Alcide De Gasperi nel 1946. Sin dal primo incontro tra Carbone e Šnuderl del luglio 1974, il negoziatore italiano riteneva quella della minoranza una questione di natura politica, tale da non poter essere trattata in un accordo in cui si doveva trattare principalmente del confine⁵⁸. Il massimo che la parte italiana era disposta a concedere all'inizio dei negoziati di Strmol era che a essa si facesse solo cenno nel preambolo dell'accordo, mentre i dettagli della soluzione della questione della minoranza sarebbero stati chiariti in dichiarazioni unilaterali che i governi avrebbero rilasciato di fronte ai rispettivi parlamenti. Dopo estenuanti trattative, la controparte italiana nella fase conclusiva dei negoziati di Strmol convenne comunque che il futuro trattato avrebbe dovuto contenere un articolo concernente le minoranze. In accordo con i suggerimenti jugoslavi, esso consisteva di due paragrafi. Il primo definiva la situazione della minoranza all'interno del territorio in cui, dal 1954, era ancora in essere lo Statuto speciale che prevedeva che Jugoslavia e Italia «applicassero» tutte le misure indicate durante la sua stesura, e che garantissero al contempo il livello di sicurezza previsto da tale atto internazionale. La seconda parte era ancora più importante. Essa affermava che i due paesi avrebbero «portato avanti indipendentemente politiche di massima tutela» per le minoranze, ispirandosi alle indicazioni internazionali fatte proprie dallo Statuto dell'ONU. Si prevede anche che i due governi rilasciassero delle dichiarazioni ufficiali di fronte ai rispettivi parlamenti, in cui avrebbero definito più specificatamente le proprie politiche nei confronti delle minoranze⁵⁹. Il significato di tale presa di posizione e di tali dichiarazioni stava nel fatto che esse avrebbero interessato le minoranze che vivevano al di fuori dell'area in cui lo Statuto speciale era operativo, principalmente gli sloveni che vivevano nelle province di Gorizia e di Udine.

Nei mesi di ottobre e novembre del 1974, questioni delicate legate al confine vennero risolte a Strmol. La bozza del trattato suggeriva di tracciare il confine del settore settentrionale in modo tale da preservare all'interno del contesto della Jugoslavia la maggioranza delle «sacche di popolazione» collocate in una posizione controversa. Il punto più complesso cui si dovette metter mano fu quello del crinale del Colovrat a causa della sua importanza strategica. Dopo lunghi negoziati, durante i quali i vertici militari di entrambi i paesi vennero consultati, la soluzione raggiunta prevedeva che la linea di demarcazione corresse lungo il crinale in modo tale che i due Stati avessero assicurata la propria presen-

⁵⁶ Ibid; V. Škorjanec, *Osinski pogajalski proces. III del: Od strmola do Osima 1974-1975*, Archive society of Slovenia, Ljubljana 2007, Viri, številka 24 (da ora in poi: Viri 24), p. 69.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Viri 24, p. 32; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 92.

⁵⁹ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Izveštaj o toku pregovora sa Italijom o graničnim i drugim pitanjima koji je SSIP uputio predsedniku Titu 25. novembra 1974.

za in quel punto⁶⁰. Venne trovata una soluzione anche per la demarcazione all'interno del Golfo di Trieste. Nonostante si fosse definito il confine sulla base della proposta jugoslava del 1973, gli italiani riuscirono a ottenere un recupero «minimo» all'uscita del golfo. Ciò avrebbe consentito, infatti, alle grandi navi di muoversi indisturbate. I negoziati decisero inoltre che le navi da guerra italiane potessero transitare all'interno dell'isola di Palagruža in convogli della flotta NATO⁶¹.

È così che alla fine di novembre, sei mesi dopo il primo incontro, Carbone e Šnuderl conclusero i negoziati a Strmol. La formulazione degli accordi sulle «questioni aperte» e su certe questioni di cooperazione economica, come sulla zona franca industriale, vennero armonizzate e concluse. Secondo la procedura precedentemente convenuta, i negoziatori dovevano siglarle e sottoporle ai ministri degli Affari Esteri per le loro firme. Ad ogni modo la firma era condizionata dall'approvazione preventiva da parte dei leader politici di entrambi i paesi.

Per la parte italiana l'approvazione non fu un percorso semplice, a causa dell'instabilità della situazione politica ed economica cui l'intero paese era costretto durante il 1974. Frequenti litigi in seno alla coalizione al potere di centrosinistra misero varie volte in pericolo l'esistenza del governo di Mariano Rumor, tanto che il 3 ottobre esso dovette dimettersi. Il clima politico era oltretutto avvelenato dalle azioni violente dell'estrema destra, dagli attentati, sequestri e omicidi e pervaso da numerosi scandali e cospirazioni tra cui la più grossa era quella collegata all'arresto del ex capo dell'intelligence, sospettato di essere stato coinvolto nella pianificazione di un colpo di Stato nel 1970. La situazione politica instabile era accompagnata da importanti difficoltà economiche, approfonditesi con la crisi del petrolio che colpì pesantemente l'Italia, grande importatrice di tale fonte di energia⁶². Anche la Jugoslavia doveva fronteggiare problemi interni, oltre a quelli che doveva affrontare in ambito internazionale, a causa dell'apertura di un dissidio in merito alla questione della minoranza⁶³ con l'Austria.

Dopo il dicembre 1974, quando i vertici dello Stato jugoslavo si espressero favorevolmente sui negoziati che si erano tenuti a Strmol, una valutazione positiva da Roma era attesa con grande impazienza, ma le settimane passavano e non c'era reazione alcuna. Nel frattempo la Jugoslavia tentò di tenere congelate il più possibile le relazioni politiche con il paese vicino, in modo da evitare qualsiasi tipo di manifestazione pubblica di buon vicinato, poiché queste avrebbero potuto far intuire che le relazioni tra i due Stati erano in realtà tornate alla normalità. Diversamente dalla Jugoslavia, sembrava che l'Italia volesse invece

⁶⁰ Ibid. Considerando il fatto che secondo le disposizioni del Trattato di pace l'Italia non poteva costruire le proprie fortificazioni militari a meno di 20 km dal confine, la posizione strategica della Jugoslavia era salvaguardata.

⁶¹ V. Škorjanec, *Osimka pogajanja*, cit., p. 108.

⁶² L'Italia venne particolarmente colpita dalla crisi petrolifera, se si considera che l'80% dell'energia del paese derivava dall'importazione di tale risorsa. TNA, FCO, 33/2721, Italy: annual review for 1974.

⁶³ Nell'ottobre del 1974 le relazioni della Jugoslavia con l'Austria si deteriorarono seriamente: la questione delle minoranze slovena e croata era la causa di tale deterioramento. La Jugoslavia aprì la questione della minoranza poiché l'Austria non aveva accettato i regolamenti derivanti dal Trattato di Stato austriaco del 1955 che garantiva i diritti delle minoranze alla popolazione slovena e croata. Belgrado di conseguenza passò una nota all'Austria per esercitare una pressione politica sul paese.

dimostrare attraverso dimostrazioni pubbliche quanto le relazioni tra i due paesi avessero ripreso a procedere nella giusta direzione⁶⁴.

Infine, il 30 gennaio 1975 la parte italiana richiese attraverso Maccotta un nuovo incontro Šnuderl-Carbone, con la precisazione che, rispetto a quanto concordato a Strmol, si erano rese necessarie alcune lievi modifiche apparentemente di natura procedurale, ma di cui non si evidenziava con chiarezza a cosa facessero riferimento⁶⁵. In attesa del programmato incontro, la controparte jugoslava tentava di scoprire le reali intenzioni italiane che erano alla base della convocazione di un nuovo incontro. Poiché trascorsero alcune settimane senza ricevere risposte, non vi era certezza se ciò dipendesse davvero da insignificanti cambiamenti di alcune parti del trattato o se non si trattasse invece di un atteggiamento dell'Italia profondamente cambiato nei confronti della soluzione della questione; in altre parole, il timore era che l'Italia avesse rinunciato a risolverla aderendo così a una strategia più ampia tracciata da Stati Uniti e NATO nei confronti dello Stato jugoslavo. La possibilità di trovare risposte a Roma era molto limitata. Il regime di stretta confidenzialità dei negoziati, il limitato numero di coloro i quali erano coinvolti nell'affare e che erano disponibili a parlarne furono ostacoli insormontabili per gli jugoslavi. Di conseguenza, tutto si limitò a delle supposizioni sui motivi possibili. Tali supposizioni svanirono quando un nuovo incontro tra negoziatori ebbe luogo il 12 marzo 1975 a Dubrovnik, più di tre mesi dopo il primo, tenuto a Strmol. I presagi della parte jugoslava che gli italiani avessero in mente molto più di una semplice riscrittura formale dell'accordo si rivelarono esatti già durante il primo approccio tra i negoziatori. Precisamente, Carbone presentò tutta una serie di osservazioni che i vertici dello Stato italiano avevano avanzato rispetto alla bozza del trattato di Strmol. Oltre ad alcune minime correzioni del testo, che non cambiavano nella sostanza ciò che era stato concordato, gli italiani chiedevano altre modifiche importanti. L'accordo sul confine di terraferma e di mare non venne messo in discussione, ma si chiese di modificare l'accordo sulle minoranze, sulle merci e sulla cittadinanza. I negoziatori italiani giustificarono tali richieste alla luce di critiche pesanti che avevano ricevuto dai vertici politici, perché si erano dimostrati troppo permissivi durante i negoziati, soprattutto sull'articolo concernente le minoranze⁶⁶. Ciò fu particolarmente evidenziato durante l'incontro con Moro, che verso la fine del 1974 aveva assunto il ruolo di primo ministro, con Rumor, che era diventato nuovo ministro degli Affari Esteri, e con i rappresentanti dei partiti che sostenevano il governo durante la sessione parlamentare tenutasi in febbraio. All'incontro, a seguito dell'insistenza del primo ministro, venne avanzata la richiesta di escludere dall'articolo sulle minoranze il

⁶⁴ Un chiaro esempio in tal senso fu il tentativo da parte italiana di ottenere, in occasione del quinquennio della pubblicazione del giornale «Ital-jug», dichiarazioni ufficiali di alcuni leader jugoslavi e italiani sulle relazioni bilaterali. Il segretario federale degli Affari Esteri valutò ciò come una ben nota tattica di Roma che, attraverso «alcune azioni manifeste intraprese davanti all'opinione pubblica delle due nazioni e mondiale voleva dare l'illusione di un successo della cooperazione, mentre allo stesso tempo procrastinava la soluzione delle questioni fondamentali tra i due paesi, la cui attuazione era di competenza del governo». AMIP, PA, 1975, b. 53, f. 9, No. 41483, Zabeleška Prve uprave SSIP od 20. januara 1975.

⁶⁵ AJ, KPR, 1-5-6/44-18, Italija, Zabeleška iz razgovora podpredsednika Saveznog izvršnog veća i saveznog sekretara za inostrane poslove M. Minića sa italijanskim ambasadorom G.W. Maccotta, na traženje ambasadora 30. januara 1975. AMIP, PA 1975, b. 53, f. 11, No. 44716, Telegram SSIP-a upućen Rimu 31. januara 1975; Viri 24, pp. 91-93.

⁶⁶ Viri 24, p. 103; V. Škorjanec, *Osimski pogajanja*, cit., p. 124.

secondo paragrafo, riguardante coloro i quali vivevano al di fuori dell'area regolamentata dallo Statuto speciale⁶⁷.

I negoziatori jugoslavi, con l'approvazione di Minić, rifiutarono la richiesta di emendamento dell'articolo sulla minoranza poiché considerata inaccettabile; ad ogni modo, il segretario generale degli Affari Esteri ordinò alla delegazione di non abbandonare i negoziati, ma di tentare di capire se gli italiani avrebbero offerto una soluzione che mantenesse l'essenza di quella precedentemente concordata. Dopo alcune esitazioni, Carbone offrì la possibilità di spostare l'articolo controverso sulle minoranze nel preambolo del trattato. Dopo due giorni di negoziati e sotto la sua pressione, anche Šnudrel parlò della necessità di spostare il testo della clausola nel preambolo, seppur con una riserva legata al fatto che, con tale presa di posizione, stava superando i limiti dell'autorizzazione a trattare che aveva ricevuto, e con la precisazione che avrebbe dovuto chiedere il consenso del governo in merito⁶⁸. Le altre questioni controverse furono risolte facilmente e con sforzi minimi da entrambe le parti. L'incontro di Dubrovnik si concluse il 15 marzo, con l'accordo di continuare i contatti e di aspettare per il nullaosta definitivo da Roma in merito alle risoluzioni prese a Dubrovnik. Carbone espresse la posizione della parte italiana dicendo che il trattato poteva essere siglato in un tempo molto breve, ma che per la sua sottoscrizione definitiva si sarebbe dovuto attendere la fine delle elezioni regionali e locali programmate per metà giugno. Una volta ancora ribadì che Roma non era particolarmente convinta dell'idea che la cosa dovesse essere varata prima della fine della sessione del CSCE, perché non si voleva dare l'impressione che era la conferenza a forzare i due paesi a trovare un accordo⁶⁹.

Dopo l'apparentemente buon lavoro compiuto a Dubrovnik, la Jugoslavia si aspettava che i leader italiani dessero una risposta positiva all'articolo sulle minoranze e che ci si avvicinasse così all'armonizzazione finale e all'inizio della stesura del trattato. Durante quel periodo gli jugoslavi rimasero convinti della necessità di mantenere una certa rilassatezza nelle relazioni politiche a livello governativo. Ad ogni modo tentarono di sviluppare relazioni in tutte le aree della cooperazione internazionale nelle quali, dal loro punto di vista, si stavano riscontrando problemi. Un'attenzione particolare venne dedicata al ripristino della cooperazione economica. Oltre che sulle questioni economiche, l'accento cadde sui contatti da sviluppare e approfondire con partiti politici e organizzazioni di rilievo, com'erano il Partito comunista italiano, i sindacati di sinistra e le organizzazioni di veterani. Perciò non deve stupire se il XIV Congresso del Partito comunista italiano, tenutosi nella seconda parte di marzo, catalizzò molta attenzione da parte dell'opinione pubblica jugoslava, come anche la visita a Belgrado del capo dei comunisti italiani Enrico Berlinguer, che avvenne alla fine dello stesso mese⁷⁰. Oltre che su tutto ciò, si insistette sulla necessità di svilup-

⁶⁷ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Informacija o rezultatima razgovora sa italijanskom delegacijom o novim itali-janskim predlozima (u Dubrovniku od 11-16. III 1975).

⁶⁸ Viri 24, pp. 108-109; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 132.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Quando nell'autunno dello stesso anno si sviluppò un aspro dibattito sulla firma del trattato jugoslavo-italiano, alcuni membri della formazione neofascista Movimento sociale italiano – Destra nazionale enfatizzarono che l'accordo sul confine era già stato raggiunto dopo l'incontro tra Tito e Berlinguer e la discussione di marzo (si veda a questo riguardo M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale 1866-2006*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 341-342). Ad ogni modo dall'analisi delle minute dell'incontro tra Tito e Berlinguer si può concludere che la questione del confine non fu il fulcro principale della discussione. Sui colloqui tra Tito e Berlinguer si veda: AJ, KPR, I-3-a, Poseta generalnog sekretara KPI Enrika Berlinguera, 29. mart 1975.

pare e diversificare la cooperazione di confine e regionale e di impegnarsi per mettere in essere e rispettare i diritti della minoranza slovena in Italia. Così, un'attenzione specifica fu dedicata al rinnovo degli organismi misti investiti di responsabilità circa la situazione economica e le condizioni delle minoranze, le cui sedute non si convocavano ormai da un lungo periodo.

Ciò era particolarmente vero per la seduta del Comitato misto per le minoranze, che non si era più riunito dal dicembre 1973, e sulla cui riconvocazione la Jugoslavia continuò a insistere persistentemente durante la primavera del 1975, soprattutto dopo che lo sloveno Silvo Devetak era stato nominato presidente del Comitato per la Jugoslavia⁷¹. L'insistenza jugoslava per un incontro del Comitato misto assieme agli interventi legati ad alcuni eccessi irredentistici a Trieste⁷², portarono la Farnesina ad accettare tale proposta con «perplexità», poiché la controversia veniva portata all'interno delle relazioni internazionali, e rappresentava una «spina nel fianco» in un periodo in cui le discussioni circa la firma del trattato finale stavano giungendo a conclusione⁷³. Intanto, giunsero da Roma nei primi giorni di maggio le novità sui negoziati segreti. Carbone segnalò a Šnuderl che ci sarebbe stato bisogno di un incontro ulteriore dei gruppi di lavoro al fine di risolvere tutte le «questioni aperte» e avviare la stesura del testo finale dell'accordo. Egli, comunque, seppur vagamente, spiegò che anche in seguito Roma avrebbe mantenuto un'attitudine riservata sulla questione del confine attorno al Sabotino e avrebbe rimandato la sua soluzione definitiva all'incontro finale dei due ministri e alla firma conclusiva del trattato⁷⁴.

Il nuovo incontro tra i negoziatori si tenne dal 21 maggio all'8 giugno a Strugnano, vicino a Pirano. In quest'occasione Carbone annunciò che l'Italia accettava che la parte dell'articolo legato alla questione delle minoranze fosse spostata nel preambolo del futuro trattato, ma con una correzione del testo dello stesso articolo, e inoltre con la modifica del contenuto delle due lettere che i due ministri avrebbero dovuto scambiarsi circa la dichiarazione sulle minoranze. Tale soluzione era, ad ogni modo, condizionata dall'ottenimento di una concessione territoriale sul Sabotino. Questa è la ragione per cui la parte centrale dei negoziati di Strugnano fu occupata dall'articolo sulla questione delle minoranze e del confine sul Sabotino, mentre altre questioni minori, rimaste in piedi dopo Dubrovnik, vennero risolte senza grosse difficoltà e con concessioni che entrambe le parti fecero⁷⁵.

Per convincere i funzionari a Belgrado che le richieste sul Sabotino sarebbero state le ultime da discutere e che dopo queste non ci sarebbero stati altri cambiamenti da apportare al trattato, il 24 maggio gli Italiani, mentre erano in corso i negoziati a Strugnano, informarono ufficialmente a riguardo Pavićević attraverso il segretario generale della Farnesina

⁷¹ AMIP, PA, 1975, b. 54, f. 2, No. 422154, Zabeleška u vezi sa situacijom po pitanju zasedanja Mešovitog jugoslovensko-italijanskog odbora za manjine od 7. maja 1975.

⁷² La Jugoslavia presentò la sollecitazione attraverso il consigliere dell'ambasciatore a Roma Vitomir Dobrila poichè rappresentanti locali delle autorità civili e militari presero parte alla celebrazione del «giorno del rifugiato» che si era tenuto in febbraio a Trieste. AMIP, PA, 1975, b. 52, No. 419 135, telegram ambasade u Rimu upućen Beogradu 16. aprila 1975.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Viri 24, p. 116. V. Škorjanec, *Osimka pogajanja*, cit., p. 139.

⁷⁵ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Izveštaj o završnim razgovorima sa Italijanima u Strunjanu od 21. maja do 8. juna 1975. Viri 24, pp. 137-138. Per maggiori dettagli sui negoziati a Strugnano si veda: V. Škorjanec, *Osimka pogajanja*, cit., pp. 144-155.

Roberto Gaja⁷⁶. Questi, inoltre, suggerì l'ipotesi di mosse ulteriori che avrebbero fatto seguito alla conclusione dei negoziati tra Šnudrel e Carbone. Il governo italiano pianificò di informare il parlamento della determinazione a concludere tutte le questioni controverse aperte con la Jugoslavia attraverso dei negoziati, subito dopo le elezioni regionali e locali previste per il 15 giugno. Tali negoziati sarebbero però stati di carattere formale⁷⁷. Negoziati ufficiali erano necessari per gli italiani per ragioni interne, visto che il governo fino ad allora aveva negato che fossero state portate avanti delle trattative. Per la Jugoslavia, negoziati formali avrebbero rappresentato solo una «facciata» per firmare ciò che era già stato deciso⁷⁸.

Questa comunicazione ufficiale tra i due ministri incoraggiò sicuramente gli jugoslavi più scettici, già demoralizzati dalle continue richieste di nuove concessioni da parte italiana, a pensare che la fine dei negoziati era davvero vicina. È per questo che a Belgrado si decise che come «gesto politico e di buona volontà il governo jugoslavo, nell'interesse di una cooperazione amichevole futura tra i due paesi» acconsentiva alla correzione territoriale sul Sabotino⁷⁹. Infine, l'8 giugno Šnudrel e Carbone siglarono i testi del trattato segnando così la fine del lungo processo di negoziazione.

L'accordo appena siglato dovette fronteggiare il primo banco di prova a metà giugno. L'incertezza fu nuovamente causata dall'instabile situazione politica italiana. Precisamente, il 15 giugno si svolsero nel paese le già citate elezioni. Queste evidenziarono una crescita dei partiti di sinistra e un calo dei democristiani. Con il 33,4% dei voti il Partito comunista italiano sfiorò, con meno del 2% di differenza, il risultato dei democristiani che vinsero con il 35,3%. In più, gli altri partiti di sinistra aumentarono i propri consensi, così che in totale essi ottennero il 46,8% dei voti⁸⁰. I deludenti risultati elettorali crearono confusione tra le file dei democristiani e misero a repentaglio la sopravvivenza del governo di Aldo Moro formatosi sei mesi prima. La prima misura che essi presero fu quella di rimuovere il segretario del partito Fanfani, identificato come il responsabile per molti dei fallimenti del partito dalla sconfitta subita al referendum sul divorzio nel maggio 1974, ai pessimi risultati alle elezioni del 15 giugno 1975⁸¹.

Essendo alle porte la seduta del CSCE, che sarebbe iniziata il 30 luglio, i nervi degli jugoslavi erano a fior di pelle perché, nonostante la sottoscrizione, non c'era alcun segnale dell'intenzione di firmare il trattato, così come invece era stato prospettato dallo scenario concordato a Strugnano. La sospensione della concretizzazione di tale prospettiva condivisa era il tema principale della discussione interna alla presidenza jugoslava, tenutasi a Brioni l'11 luglio⁸². I vertici dello Stato presenti decisero di preannunciare agli italiani che

⁷⁶ AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 2, No. 425904, Telegram ambasade iz Rima upućen Miniću-lično 24. maja 1975; Viri 24, p. 129; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 150.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 2, No. 424173, Telegram iz Beograda upućen Rimu 19. maja 1975.

⁷⁹ In questo modo l'Italia ebbe la cima del Sabotino e 32 ettari di terra. AJ, KPR, I-5-b, Izveštaj o završenim razgovorima sa Italijanima u Strunjanu od 21. maja do 8. juna 1975.; Viri 24, p. 138.

⁸⁰ G. Galli, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, BUR, Milano 2006, pp. 168-169; P. Ginsborg, *A history of Contemporary Italy. Society and Politics 1943-1988*, Palgrave Macmillan, New York 2003, pp. 372-373.

⁸¹ Amintore Fanfani fu sostituito alla guida del partito da Benigno Zaccagnini.

⁸² AJ, 803, f. 28, Stenografske beleške sa XXXVI sednice Predsedništva SFRJ održane 11. jula 1975 (una parte delle note stenografiche riferite all'Italia sono state pubblicate anche in Viri 24, pp. 140-142).

al CSCE la Jugoslavia avrebbe fatto una «dichiarazione interpretativa del carattere del confine in Europa avendo in mente il confine jugoslavo-italiano» se, finanche all'inizio della seduta, il trattato non fosse ancora stato ufficialmente firmato⁸³. Solo dopo l'«appello» di Rumor, che raccomandava di non fare tutto ciò e le rassicurazioni che l'accordo sarebbe stato firmato immediatamente dopo la fine della conferenza, la Jugoslavia rinunciò alla «dichiarazione interpretativa»⁸⁴.

La concretizzazione dello scenario concordato durante la seconda metà di luglio iniziò effettivamente dopo la fine della conferenza di Helsinki. In accordo con il previsto calendario delle iniziative, la delegazione italiana capeggiata da Carbone arrivò a Belgrado il 6 agosto, nello stesso giorno in cui lui e Šnudrel siglarono il trattato. Nonostante la procedura completa si fosse compiuta di fronte ai fotografi, c'era l'accordo che tutto rimanesse sotto una stretta riservatezza e fosse trattato come un segreto di Stato⁸⁵. In agosto si svolsero i preparativi per l'annuncio del raggiunto accordo con l'Italia. Essi consistevano nell'elaborazione dettagliata di tutti i passaggi da rispettare per informare del suo contenuto le diverse strutture politiche della Jugoslavia. La sequenza temporale prevedeva di informare, prima di tutti gli altri, gli «attivi dei quadri» delle Repubbliche di Slovenia e Croazia, come anche i dirigenti principali delle municipalità delle repubbliche confinanti con l'Italia, circa dieci giorni prima dell'annuncio del trattato presso l'assemblea della RSFJ. Dopo di loro, vennero le altre repubbliche e province, e un paio di giorni prima della presentazione all'assemblea dovettero essere informati gli altri «attivi» operanti presso le municipalità sugli altri confini. Il piano prevedeva che gli ambasciatori di USA, URSS e Gran Bretagna venissero avvisati dell'accordo raggiunto immediatamente prima del discorso di Minić all'assemblea. Infine, alcune ore prima del discorso, si sarebbe svolto un breve incontro per informare la stampa interna e la televisione⁸⁶.

Nelle settimane successive, entrambi gli Stati coordinarono e pianificarono la conclusione del processo negoziale nei minimi particolari. I vertici dello Stato jugoslavo, alla seduta della presidenza dell'RSFJ del 15 settembre presero la decisione di iniziare la realizzazione del piano, informando gli «attivisti politici» delle repubbliche e delle province dell'accordo raggiunto con l'Italia, così come era stato programmato tra la fine di agosto e l'inizio di settembre. A tal fine, il 20 settembre venne diramato un promemoria che era stato in precedenza concordato con Slovenia e Croazia⁸⁷, e che conteneva nel dettaglio tutti i passaggi che sarebbero dovuti essere rispettati per giungere a una conoscenza approfondita del contenuto degli accordi siglati con l'Italia⁸⁸. Due giorni dopo la sessione della presidenza, il vicesegretario del segretariato federale degli Affari Esteri Lazar Mojsov informò gli ambasciatori di USA, URSS, Gran Bretagna e Francia dell'accordo raggiunto⁸⁹. Le reazioni

⁸³ AMIP, PA 1975, b. 55, f. 2, No. 434585, Telegram SSIP-a upućen Rimu 15. jula 1975. 1975; Viri 24, p. 146.

⁸⁴ AMIP, PA, 1975, b. 52, No. 435863, Telegram iz Rima upućen Beogradu 24. jula 1975; Viri 24, p. 149.

⁸⁵ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Zabeleška o parafranzju ugovornih instrumenata između SFR Jugoslavije i Republike Italije, koje je obavljeno u Saveznom sekretarijatu za inostrane poslove u Beogradu, dana 6. avgusta 1975 godine; Viri 24, str. 158-159; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, str. 165-168.

⁸⁶ Viri 24, p. 160-161; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., pp. 170-171.

⁸⁷ AJ, 803, f. 29, Stenografske beleške sa XXXVIII. sednice Predsedništva SFRJ održane 25. septembra 1975. u Beogradu.

⁸⁸ Il testo del promemoria è pubblicato in Viri 24, pp. 172-175.

⁸⁹ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Italija, Informacija o reaganjima nekih ambasadora na rezultate razgovora sa predstavnicima italijanske vlade u vezi sa rešavanjem kompleksa međusobnih odnosa.

degli ambasciatori dei paesi occidentali furono molto positive, mentre gli unici toni parzialmente dissonanti giunsero da parte dell'ambasciatore sovietico Stjepakov. Anch'egli salutò l'accordo definendolo a parole come un «gran successo», aggiungendo altresì che era un «sostegno» per lo Stato jugoslavo⁹⁰.

Infine, il raggiungimento dell'accordo venne pubblicizzato il 1° ottobre quando i ministri degli Affari Esteri di entrambi i paesi si presentarono di fronte ai rispettivi parlamenti e annunciarono i principali articoli che vi erano contenuti. La presentazione simultanea di Rumor e Minić era il risultato di discussioni molto dettagliate e di un'armonizzazione tra i due ministri degli Affari Esteri, in cui molta cura fu prestata a esaminare ogni particolare, a partire dalla tempistica con cui si sarebbero tenuti i discorsi, nonché ai temi che entrambi avrebbero toccato di fronte ai parlamentari⁹¹.

La notizia dell'accordo raggiunto tra Italia e Jugoslavia causò reazioni opposte a livello internazionale. Come si è già detto, dieci giorni prima di annunciarlo pubblicamente, la Jugoslavia aveva informato ufficialmente gli ambasciatori degli Stati citati della sua esistenza. La parte italiana non lo fece che un paio d'ore prima che Rumor e Moro presentassero l'accordo al parlamento. La reazione ufficiale degli USA arrivò già il 2 ottobre, quando il rappresentante del dipartimento di Stato Robert L. Funseth disse in conferenza stampa che l'accordo «riflette un approccio da statisti» dei vertici di Italia e Jugoslavia, e che esso era importante non solo per la regolazione delle relazioni tra i due paesi vicini, ma anche per la «stabilità e la sicurezza di questa parte d'Europa»⁹². La reazione degli alti funzionari nella maggior parte dei casi si sovrapponeva a quanto riportava la stampa statunitense.

Reazioni simili giunsero da altri paesi dell'Europa occidentale. Il ministro francese degli Affari Esteri Jean Sauvagnargues si congratulò con entrambe le parti per l'accordo raggiunto⁹³, mentre soddisfazione venne espressa anche dagli alti funzionari di Bonn e Londra. La stampa di questi paesi, allo stesso modo, pubblicò numerosi articoli positivi, sottolineando che si era estinto «l'ultimo nucleo problematico di questa parte di mondo», che l'accordo era stato raggiunto nello spirito della Conferenza che si era conclusa positivamente a Helsinki, e che esso era portatore di un'importanza più ampia per quel che concerneva il tema della pace in Europa. Toni dissonanti si facevano sentire sui giornali con un orientamento di destra, come il francese «Aurore». A Belgrado si sottolineò come il giornale del Partito comunista francese «L'Humanité» avesse dedicato uno spazio limitatissimo all'accordo se paragonato a quello riservato dall'altra stampa francese⁹⁴.

La situazione nei paesi dell'Europa dell'Est era completamente differente. Nonostante la prima reazione dell'ambasciatore a Belgrado Stjepakov fosse stata positiva, i vertici dell'Unione Sovietica non dissero nulla. Nella prima settimana di ottobre passarono solo

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ciò è sostanziato dal fatto che la presentazione di Minić era stata inizialmente programmata per le ore della mattinata, mentre Rumor avrebbe dovuto parlare nel pomeriggio. Dopo una richiesta urgente da parte degli Italiani fu deciso che i ministri parlassero nello stesso momento. AMIP, PA 1975, b. 55, f. 4, No. 446712, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 1. oktobra 1975.

⁹² AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 6, No. 448154, informacija br. 1: Prva reaganja u svetu na dogovor SFR Jugoslavije i Italije o sporazumnom rešavanju graničnih i drugih pitanja, 7. oktobra 1975.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

due notizie sull'accordo sull'agenzia statale TASS. Il silenzio da parte di Mosca doveva preoccupare la diplomazia jugoslava, che ne discusse al gabinetto del Settore per l'Europa e Nord America del segretariato federale degli Affari Esteri tenutosi il 6 ottobre, e decise di informarne l'opinione pubblica⁹⁵. Le ragioni di tale preoccupazione erano originate dal fatto che le relazioni politiche con i sovietici stavano a quel tempo attraversando un periodo di crisi. Accanto ad altre ragioni, quella più concreta era legata alla questione dell'azione antijugoslava dei gruppi del Cominform che gli Jugoslavi consideravano godere dell'appoggio di Mosca⁹⁶.

Ulteriore preoccupazione era motivata da alcune dichiarazioni di alti funzionari sovietici a Belgrado sul trattato jugoslavo-italiano. Così, il ministro italiano per il Commercio Estero Ciriaco De Mita riportò all'ambasciatore Pavićević la dichiarazione del primo ministro sovietico Alexei Kosygin, che aveva incontrato a Mosca all'inizio di ottobre. Kosygin chiese a uno scioccato De Mita: «È vero che darete Trieste alla Jugoslavia?»⁹⁷. Gli italiani valutarono negativamente l'atteggiamento sovietico, anche se lo ritennero comprensibile visto che la logica sottesa era: «Meno problemi ha la Jugoslavia, meno essa è favorevole all'URSS»⁹⁸. La stessa situazione si aveva con altri paesi socialisti. Mentre gli alti funzionari non parlavano, i media riportavano solo parziali informazioni sull'accordo sottoscritto, così che in Bulgaria la notizia passò solo attraverso Radio Sofia, mentre in Cecoslovacchia non circolarono notizie di alcun genere sul trattato. Una situazione parzialmente migliore si ebbe in Polonia, nella Germania democratica e in Ungheria. Solo la stampa rumena lo pubblicizzò ampiamente⁹⁹. Reazioni positive dall'Est iniziarono a giungere solo dalla metà di novembre quando il trattato fu siglato ufficialmente. Il presidente del presidium del Soviet supremo dell'Unione Sovietica, Nikolai Podgorny, il 18 novembre, il primo giorno della visita del presidente italiano Leone in URSS, durante una bicchierata tenuta in onore del presidente italiano, dimostrò per primo un'attitudine positiva nei confronti del trattato¹⁰⁰, la stessa che, a seguire, avrebbe dimostrato il ministro degli Affari Esteri Gromyko nella lettera indirizzata il 24 novembre a Minić, in cui esprimeva anche la sua soddisfazione per la firma del trattato¹⁰¹.

⁹⁵ AMIP, PA, 1975, b. 63, f. 8, No. 448226, Rezime i zaključci sa sastanka Kolegijuma za Evropu i Severnu Ameriku održanog 6. oktobra 1975.

⁹⁶ L'azione del «nemico interno», con un accento particolare sull'attività dei gruppi del Cominform, era stata discussa alla XIV seduta della presidenza del Comitato centrale della Lega dei comunisti jugoslavi, tenutasi il 15 ottobre a Karađorđevo. AJ, KPR, II-3-a-1/285

⁹⁷ AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 7, No. 451682, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 31. oktobra 1975.

⁹⁸ AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 9, No. 455625, Dopis ambasade iz Rima upućen Beogradu 20. novembra 1975.

⁹⁹ AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 6, No. 448167, Inostrana štampa o jugoslovensko-italijanskom dogovoru, 8. 10. 1975; Ibid, No. 448154, Informacija br. 1, Prva reagovanja u svetu na dogovor SFR Jugoslavije i Italije o sporazumnom rešenju graničnih i drugih pitanja, 7. oktobar 1975.

¹⁰⁰ Podgorny disse che il trattato jugoslavo-italiano era un «contributo significativo» per la realizzazione concreta dei principi decisi al CSCE a Helsinki. Vedi «L'Unità», 19 novembre 1975. Si veda anche AJ, 803, f. 31, Stenografske beleške sa XXX-XIV. sednice Predsedništva SFRJ održane 5. decembra 1975. godine u Beogradu; AMIP, PA, b. 55, f. 9, No. 456766, telegram ambasade iz Moskve upućen SSIP-u 25. novembra 1975.

¹⁰¹ AMIP, PA, b. 55, f. 9, No. 456318, Dopis Druge uprave SSIP-a upućen ambasadi u Moskvi 21. 11. 1975. Il silenzio di più di un mese da parte dell'Unione Sovietica venne commentato da Belgrado come espressione di sfiducia della dirigenza dell'URSS nei confronti della politica tenuta dagli Jugoslavi. AJ, 803, f. 31, Stenografske beleške sa XXXIV sednice Predsedništva SFRJ održane 5. decembra 1975. godine u Beogradu.

Nonostante il suo carattere bilaterale, il trattato raggiunto assunse anche una dimensione più ampia poiché aboliva il Memorandum per la cooperazione. Contemporaneamente, la questione della nomina di un governatore per il Territorio libero di Trieste doveva essere rimossa dall'agenda dell'ONU. Così Kurt Waldheim venne informato a riguardo. Egli salutò con favore l'accordo tra i due Stati, mentre reazioni positive giunsero anche dagli ambienti diplomatici delle Nazioni unite¹⁰².

Quando sembrava che il trattato avesse raggiunto un ampio sostegno pubblico in entrambi i paesi e che fosse stato approvato sul più ampio piano internazionale, un'altra sorpresa giunse dall'Italia sotto forma di altre richieste di modifica del trattato siglato e di alcune concessioni ancora da fare. Avvisaglie di tali sviluppi potevano già essere intuite durante il dibattito al Senato italiano. Alcuni senatori, come i democristiani Amintore Fanfani e Giuseppe Pella, e il liberale Manlio Brosio avanzarono richieste di modifica di alcune disposizioni del trattato che lo avrebbero reso più accettabile per l'Italia. Tale iniziativa provocò l'intervento di Carbone. Nell'incontro con Šnuderl avvenuto il 19 ottobre a Belgrado, egli presentò tutte le riserve che i proponenti di tale iniziativa avevano avanzato e chiese alla parte jugoslava di «venire incontro» ad alcune delle richieste poste in essere, aggiungendo che una conclusione positiva «sarebbe stata di estrema importanza per la creazione di una situazione più favorevole per la ratifica del trattato da parte del Parlamento italiano»¹⁰³. Le richieste italiane, completamente inaspettate da parte jugoslava, vennero fatte proprie da uno sloveno. Costui era deputato del Partito comunista italiano nel Parlamento italiano, Albin Škerk. Il 22 ottobre indirizzò una lettera al ministro Rumor in cui si diceva interessato al destino di una strada della propria circoscrizione, nel comune di Duino-Aurisina, che era stata tagliata dal confine di Stato ostacolando non poco la vita della popolazione locale; così egli richiedeva che, per ragioni pratiche, la parte del territorio jugoslavo attraverso cui la strada passava fosse riunito all'Italia¹⁰⁴. Nonostante la proposta di Škerk per la correzione del confine venisse rigettata come «non opportuna», la parte jugoslava si dimostrò nonostante tutto ben disposta ad accettare alcune richieste del governo italiano che non inficiassero le soluzioni del confine. A tal fine Minić avvertì Šnuderl di portare avanti le consultazioni con i vertici sloveni¹⁰⁵. Il risultato fu ad ogni modo che non ce ne sarebbe stato bisogno, visto che la parte italiana stessa rinunciò a gran parte delle richieste avanzate.

L'incontro successivo delle due delegazioni si tenne a Belgrado il 30 ottobre. L'occasione venne fornita dalla dichiarazione italiana che la commissione CEE aveva accettato il protocollo sulla zona franca industriale. In quel frangente la parte italiana sottopose la proposta di scambiare alcune lettere confidenziali in cui si modificavano alcune misure dell'accordo raggiunto. La Jugoslavia accettò le lettere, e in quel modo venne incontro almeno a una delle richieste avanzate il 19 ottobre da Carbone¹⁰⁶.

¹⁰² AMIP, PA, 1975, b. 55, f. 6, No. 448154, Informacija br. 1, Prva reagovanja u svetu na dogovor SFR Jugoslavije i Italije o sporazumnom rešenju graničnih i drugih pitanja, 7. oktobar 1975.

¹⁰³ La lista conteneva nove richieste. Gli italiani, tra le altre cose, chiesero l'espansione della zona franca industriale, la correzione della linea del confine in alcuni punti, la conservazione di alcuni accordi di scambio tra confini minori e alcune concessioni economiche. Viri, pp. 198-199; V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., pp. 187-188.

¹⁰⁴ AMIP, PA, Italija, 1975, b. 56, f. 19, No. 450384, Telegram iz Rima upućen Beogradu 24. oktobra 1975.

¹⁰⁵ V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, cit., p. 191.

¹⁰⁶ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Italija, Zabeleška o razgovoru jugoslovenske i italijanske delegacije od 30. oktobra 1975.

Accettato il Protocollo sulla zona franca industriale da parte della commissione CEE, armonizzati alcuni punti del trattato durante l'incontro tenutosi il 30 ottobre, tutti gli ostacoli per la firma conclusiva al trattato erano stati finalmente rimossi. La firma avvenne il 10 novembre al castello Leopardi Dittaiuti nei pressi della piccola cittadina sul mare di Osimo, a 15 km da Ancona. La scelta di tale luogo fu italiana. Secondo la spiegazione del nuovo segretario generale della Farnesina Plaia, l'intenzione dell'Italia era quella di firmare il trattato in una località della costa adriatica per sottolineare simbolicamente l'importanza dell'accordo raggiunto da parte dei due vicini affacciati sull'Adriatico¹⁰⁷. I vertici dello Stato jugoslavo pensarono che siglare l'accordo con l'Italia a Osimo fosse un evento di importanza internazionale e un contributo per rafforzare e consolidare la posizione jugoslava in politica estera, in particolare in relazione ad alcuni Stati vicini con i quali Belgrado aveva ancora molte questioni in sospeso¹⁰⁸. Ciò valeva innanzitutto per l'Austria e la Bulgaria, che iniziarono a approfondire sforzi maggiori per migliorare le relazioni con la Jugoslavia. Entrambi gli Stati citati, che fino ad allora erano stati in cattive relazioni con la Jugoslavia, richiesero prima e dopo la firma del Trattato di Osimo contatti con Belgrado. I bulgari lo fecero attraverso il proprio ministro degli Affari Esteri Petar Mladenov, in visita ufficiale in Jugoslavia dall'11 al 13 novembre. In quell'occasione portò una bozza di dichiarazione sullo sviluppo delle relazioni tra il popolo della Repubblica di Bulgaria e la RSFJ, in cui si proponeva la soluzione della maggior parte delle questioni aperte nelle relazioni interstatuali. Il giudizio degli alti funzionari jugoslavi era che uno dei motivi per tale accettazione era da ritrovare nella «eco positiva» che il Trattato di Osimo aveva lasciato dietro di sé¹⁰⁹. La stessa cosa accadde con l'Austria. Il cancelliere della repubblica Bruno Kreyski richiese un incontro urgente con i leader degli Stati jugoslavi, poiché – secondo le parole di Minić – egli era «completamente sotto pressione» a causa dell'accordo jugoslavo con l'Italia e «pienamente desideroso di recarsi in Jugoslavia»¹¹⁰. Kreyski arrivò in gran segreto in Jugoslavia, e al castello di Strmol parlò con Kardelj il 28 e il 29 dicembre, giorno in cui incontrò anche Josip Broz¹¹¹.

La firma del Trattato di Osimo nel novembre 1975 chiuse finalmente le «questioni aperte» che per tre decenni avevano rappresentato un fardello per la piena realizzazione delle relazioni tra Jugoslavia e Italia. Una nuova fase nello sviluppo di una complessiva cooperazione bilaterale poteva iniziare, senza l'ipoteca di questioni irrisolte legate al confine interstatale. La sua piena realizzazione, ad ogni modo, si compì lungo un periodo di un anno e mezzo, ovvero quello trascorso tra la firma del trattato e la sua ratifica da parte dei parlamenti di entrambi gli Stati. Essi, infine, nel marzo 1977 ratificarono il trattato che entrò in vigore il 3 aprile 1977¹¹².

Traduzione di Francesca Scarpato

¹⁰⁷ AMIP, PA, Italija, 1975, b. 55, f. 7, No. 451784, Telegram ambasade iz Rima upućen Beogradu 1. novembra 1975.

¹⁰⁸ Su ciò la miglior testimonianza è quella della seduta della presidenza della Jugoslavia tenutasi il 12 novembre a Belgrado. In quell'occasione, Josip Broz affermò che il trattato aveva un'importanza internazionale fondamentale. Minić aggiunse che questo era un «grande evento che presentava la Jugoslavia agli occhi del mondo come un attore fondamentale per la stabilità e il mantenimento della pace». Il membro della presidenza Lazar Koliševski aggiunse brevemente che il Trattato di Osimo rappresentava «il momento più luminoso dopo Helsinki». AJ, 803, f. 30, državna tajna, Stenografske beleške sa XXXXII sednice Predsedništva SFRJ održane 12. novembra 1975. godine u Beogradu.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ AJ, KPR, I-3-a/6-29, Prijem austrijskog saveznog kancelara Bruna Krajskog.

¹¹² M. Udina, *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, LINT, Trieste 1979, p. 207. Per maggiori dettagli sul periodo compreso tra la firma del trattato e la sua ratifica si veda V. Škorjanec, *Osimska pogajanja*, p. 207-241.

Il dibattito pubblico sul trattato di Osimo fra ragion di Stato e protesta locale

di Diego D'Amelio

Abstract – The public debate about the Osimo Treaty between *raison d'état* and local protest

The essay retraces the public debate about the 1975 Osimo Treaty. The pact settled the dispute with Yugoslavia over the Italian eastern boundary. It was portrayed by the Italian center-left government as a great diplomatic achievement and as the final act of the Italian-Yugoslavian appeasement (reconciliation) negotiations through a successful management of Aldo Moro's «Ostpolitik», fostered by the Democrazia cristiana (DC) party. The treaty provoked however not only harsh tensions within broad sectors of Trieste's citizenry but also disunity within the local DC party itself. The study examines the stances taken in the Italian parliamentary sessions and in the national press. Furthermore, it focuses on the Trieste's political debate. Referring to this latter setting, the local community witnessed the emergence of a varied and widespread opposition against certain political, national, economic and environmental provisions of the treaty. The re-emergence of unrelieved political quarrels and myths – including both municipal and national issues – testified the inability of the DC party in convincing a large part of the local public opinion to accept the guidelines for normalization of the city within the wider national strategy of normalization in the Adriatic area. Thus, the Osimo Treaty marked the end of the predominance of the DC in the local political scenery: the party was quickly supplanted by the Lista per Trieste movement.

Key words: Osimo Treaty, Lista per Trieste, Democrazia Cristiana, Local protest

Parole chiave: Trattato di Osimo, Lista per Trieste, Democrazia Cristiana, protesta locale

Normalizzazione adriatica?

«Pace nella sicurezza» e «confine ponte»: furono queste le evocative formule utilizzate dalla Democrazia cristiana negli anni Sessanta e Settanta, per indicare le mete della distensione in atto fra Italia e Jugoslavia¹. Tanto al centro quanto in periferia, nella cornice della

¹ Roma-Belgrado. *Gli anni della guerra fredda*, a c. di M. Galeazzi, Longo, Ravenna 1995; B. Bagnato, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica 1958-1963*, Olschki, Firenze 2003; 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. 15-72; *La questione adriatica e l'allargamento dell'Unione europea*, a c. di F. Botta, I. Garzia, P. Guaragnella, Angeli, Milano 2007; M. Bucarelli, *La «questione jugoslava» nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Aracne, Roma 2008; *Dalla cortina di ferro al confine ponte*, a c. di G. Meyr, R. Pupo, Comune di Trieste, Trieste 2008; *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, a c. di M. Bucarelli, L. Monzali, Studium, Roma 2009; *La politica estera italiana negli anni della grande distensione (1968-1975)*, a c. di P. G. Celozzi Baldelli, Aracne, Roma 2009; F. Imperato, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra (1963-68)*, Progedit, Bari 2011; *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, Besa, Nardò 2011. Per un inquadramento, v. P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1987; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1988; *Tra guerra fredda e distensione*, a c. di A. Giovagnoli, S. Pons, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, a c. di F. Romero, A. Varsori, Carocci, Roma 2005.

cosiddetta *Ostpolitik* italiana², la DC e il centro-sinistra attribuirono grande importanza alla pacificazione dei rapporti con la vicina repubblica socialista³. Il Trattato di Osimo fu il punto d'arrivo di questo processo: esso chiuse formalmente la questione adriatica nello spirito di Helsinki⁴ e fu presentato come un tassello fondamentale per offrire una funzione nuova a Trieste e alla frontiera orientale⁵. L'apertura di inediti canali di dialogo con paesi appartenenti all'orbita sovietica e con la Jugoslavia non allineata ebbe importanti ricadute anche sul piano interno: dapprima contribuì al consolidamento dell'alleanza fra democristiani e socialisti – solcati ancora da tentazioni neutraliste – e diede poi corpo alla «strategia dell'attenzione» di Aldo Moro verso il PCI, supportata da una politica estera più autonoma e dal graduale accostamento dei comunisti a tematiche europeiste e atlantiste.

Negli anni Sessanta, il miglioramento delle relazioni italo-jugoslave seppe prescindere dalle rimanenti divergenze diplomatiche, trovando un solido terreno sul piano della collaborazione economica, con particolare riferimento ai traffici di frontiera, cui corrispose in parallelo l'impegno del centro-sinistra giuliano nel proporre una concezione più avanzata dei rapporti fra gruppi nazionali⁶. Pur davanti al concretizzarsi del «confine più aperto d'Europa» e di relazioni bilaterali improntate a grande cordialità, la definizione del tracciato della frontiera sarebbe stata affrontata dai due Stati solo alla fine del decennio, con l'avvio di un confronto rimasto a lungo riservato e interrotto peraltro più volte anche tra forti tensioni. Il favore del governo, del parlamento e dell'opinione pubblica jugoslava alla rapida chiusura del contenzioso⁷ faceva infatti da contraltare alla necessità di Roma di ottenere dalla trattativa qualche risultato che aiutasse a rendere digeribile l'accordo a una parte della popolazione locale e far fronte agli attacchi della destra, in una fase di forte instabilità politica interna⁸.

² La storiografia ha utilizzato questa formula per sintetizzare il dialogo fra Italia e paesi socialisti negli anni Sessanta e Settanta. L'impostazione del centro-sinistra fu certo meno ambiziosa di quella tedesca, ma capace ad ogni modo di accordare l'atlantismo tradizionale con una più autonoma ricerca di strade verso la conciliazione internazionale, attraverso un approccio multipolare ed europeista che puntava a consolidare le forme di collaborazione tra blocchi e ridurre i divari economici nel continente.

³ Sulle tensioni diplomatiche precedenti, v. A.G. De Robertis, *Le grandi potenze e il confine giuliano 1941-1947*, Fratelli Laterza, Bari 1983; R. G. Rabel, *Between East and West. Trieste, the United States and the Cold War (1941-1954)*, Duke University Press, Durham-London 1988; R. Pupo, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine 1989; L. Unger, K. Segulja, *The Trieste Negotiations*, The Johns Hopkins Foreign Institute, Washington 1990; M. de Leonardis, *La «diplomazia atlantica» e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, ESI, Napoli 1992.

⁴ *The Helsinki Process: a Historical Reappraisal*, a c. di C. Meneguzzi Rostagni, Cedam, Padova 2005.

⁵ Per un inquadramento, v. G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Angeli, Milano 1987; A. Ara, C. Magris, *Trieste. Un'identità di frontiera*, Einaudi, Torino 1987; E. Apih, *Trieste*, Laterza, Roma-Bari 1988; R. Pupo, *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia (1938-1956)*, Del Bianco, Udine 1999; *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia*, a c. di R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli, Einaudi, Torino 2002; G. Valdevit, *Trieste. Storia di una periferia insicura*, Mondadori, Milano 2004; M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale 1866-2006*, Il Mulino, Bologna 2007.

⁶ Le linee politiche della DC triestina sono state sintetizzate dagli stessi protagonisti: v. C. Belci, *La DC per Trieste: 1957-1962*, Del Bianco, Udine 1963; G. Botteri, *Trieste, città italiana al servizio dell'Europa e della pace*, Tipografia moderna, Trieste 1967; Id. et al., *Trieste e la sua storia*, Dedolibri, Trieste 1986; C. Belci, *Trieste. Memorie di trent'anni (1945-1975)*, Morcelliana, Brescia 1989.

⁷ Archivio Coloni, b. 8, f. Dc 1976, *Rassegna della stampa jugoslava*. I giornali di Belgrado e Lubiana erano da tempo favorevoli alla chiusura della vertenza e abbastanza fiduciosi rispetto alle intenzioni italiane.

⁸ Archivio Moro (ACS), s. 1, ss. 21, b. 33, f. 728, *Dichiarazione su Osimo per la tv jugoslava* (24 febbraio 1977). V. inoltre G. W. Maccotta, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di studi politici internazionali», n. 1, 1993, pp. 55-67; E. Greco, *Italy, the Yugoslav Crisis and the Osimo Agreements*, in «The International Spectator», n. 1, 1994, pp. 13-31; V. Picariello, *Politica estera e opinione pubblica. Il trattato di Osimo*, rel. A. Canavero, Università di Milano, aa. 1995-1996; G. Cavera, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana degli anni Settanta*, in «Nuova storia contemporanea», n. 3, 2006, pp. 15-44.

La firma del trattato di Osimo passò quasi inosservata per la grande maggioranza dell'opinione pubblica italiana, ma ebbe notevoli conseguenze a Trieste. Ne risultò incrinata la fragile base di consenso della DC, principale artefice del progetto di «normalizzazione» della regione⁹. Nel dopoguerra, lo scudo crociato si era posto alla testa della «difesa dell'italianità» della Venezia Giulia e aveva poggiato le sue fondamenta in prevalenza sulle istanze nazionali e sull'integrazione degli istriani residenti nel capoluogo¹⁰: ne ricavò in tal modo il primato sulla scena politica giuliana, pur in presenza di un radicamento sensibilmente inferiore a quello delle aree «bianche» del paese. La difficoltà a invertire il costante declino economico della città e le successive aperture del centro-sinistra alla minoranza slovena avevano però provocato da un lato una nuova virulenza di fervore antisloveno, dall'altro il montare di un lamento collettivo da parte di una periferia che si sentiva declassata e tenuta in scarsa considerazione dai partiti di governo.

La tentata normalizzazione si dimostrò incapace di modificare il tessuto sociale giuliano e, con esso, gli umori di una parte dell'opinione pubblica, delusa e ancorata alla richiesta di interventi eccezionali e al municipalismo, quando non a forme di chiusura nazionalista. In questo scenario, gli accordi di Osimo sembrarono a molti triestini il definitivo tradimento della missione che, ai loro occhi, Stato e forze politiche avrebbero dovuto assumere nelle aree di frontiera: un ulteriore pagamento richiesto a una città che domandava invece compensazioni dopo le ferite della guerra. L'abdicazione all'ormai impossibile ritorno in zona B, la conduzione segreta delle trattative e l'inserimento di contropartite economiche velleitarie si attirarono l'avversione di un fronte dalle motivazioni variegato: la valenza politica dell'accordo fu criticata dalla destra e da ampi settori del mondo istriano, ma furono la natura dei risarcimenti economici e il mancato coinvolgimento dei giuliani ad aggregare un'ampia e inedita opposizione, composta da segmenti di protesta localistica, categorie economiche, residui indipendentisti, movimenti ambientalisti e radicali. All'interno della stessa Democrazia cristiana e del mondo cattolico prese forma un duro confronto tra la maggioranza e cospicue componenti contrarie all'accordo.

La classe dirigente di governo sottovalutò l'insoddisfazione accumulatasi a torto o a ragione in città e il mai attenuato risentimento degli esuli¹¹. La stessa DC giuliana avrebbe in seguito ammesso l'errore di aver legato in modo inscindibile parte politica e parte econo-

⁹ R. Pupo, *Il «partito italiano»: la DC di Trieste*, in *Dopoguerra di confine*, a c. di T. Catalan et al., Irsml FVG, Dipartimento di Scienze Geografiche e Storiche Università di Trieste, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste 2007, pp. 45-50; D. D'Amelio, *Il cambio della guardia. Correnti, generazioni e potere nella Democrazia cristiana di Trieste*, in «Quaderni del centro studi economico politici Ezio Vanoni», n. 3-4, 2009. Per un inquadramento, v. F. Malgeri, *Storia della Democrazia cristiana*, Cinque Lune, Roma 1988; A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996.

¹⁰ J. B. Duroselle, *Le conflit de Trieste (1943-1954)*, Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1966; B. Novak, *Trieste 1941-1954. La lotta politica, etnica e ideologica*, Mursia, Milano 1973; D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, LINT, Trieste, 1981; Uzc. *Ufficio per le zone di confine*, a c. di R. Pupo, «Qualestoria», a. XXXVIII, n. 2, 2010; A. Millo, *La difficile intesa. Roma e Trieste nella questione giuliana 1945-1954*, Italo Svevo, Trieste 2011.

¹¹ C. Colummi et al., *Storia di un esodo*, Irsml FVG, Trieste 1980; *Esodi: trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, a c. di M. Cattaruzza, M. Dogo, R. Pupo, ESI, Napoli 2000; P. Ballinger, *History in Exile. Memory and Identity at the Borders of the Balkans*, Princeton University Press, Princeton 2003; G. Crainz, *Il dolore e l'esilio. L'Istria e le memorie divise d'Europa*, Donzelli, Roma 2005; R. Pupo, *Il lungo esodo*, Rizzoli, Milano 2005; *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, a c. di G. Crainz, R. Pupo, S. Salvatici, Donzelli, Roma 2008; A. Ferrara, N. Pianciola, *L'età delle migrazioni forzate. Esodi e deportazioni in Europa (1853-1953)*, Il Mulino, Bologna 2012.

mica del trattato¹². Il centro-sinistra si trovò così gravemente esposto davanti al riemergere dell'antico mito municipale e della tematica della città tradita nei suoi valori nazionali¹³: il ritorno di precedenti e mai sopite tradizioni politiche fu in grado di abbattere nel giro di pochi anni la centralità costruita dallo scudo crociato dal dopoguerra in poi. Trieste fu per certi versi antesignana di processi serpeggianti nel paese alla fine degli anni Settanta: la più generale perdita di consenso cui stavano andando incontro i partiti tradizionali e l'emergere di tendenze localistiche, anticentraliste e populiste, polemiche verso una «partitocrazia» che appariva in effetti sempre più sganciata dal suo elettorato.

Lo Stato riuscì insomma nell'operazione di maggior portata – la chiusura della questione adriatica attraverso l'incontro con la *Westpolitik* jugoslava¹⁴ – ma non centrò la normalizzazione della periferia insicura. La pacificazione della frontiera non era ulteriormente rinviabile e Roma imboccò questa strada anche a costo di provocare il risentimento dei settori più sensibili alla questione. Il governo scelse tuttavia di smentire per diversi anni, con imbarazzi crescenti, l'esistenza di trattative intese a consolidare lo status quo della frontiera e finì per non condividere nemmeno la definizione dei provvedimenti economici connessi al trattato, percepiti dal territorio interessato come una sgradita imposizione dall'alto.

Ciò premesso, il focus di questo articolo non è rivolto né alla preparazione diplomatica né alle ricadute concrete degli accordi¹⁵, bensì ai contenuti del dibattito pubblico svoltosi intorno a essi, alle reazioni della comunità giuliana e alle conseguenze che ne derivarono sul piano politico. Come vedremo, le ragioni della stipula vennero sostenute con sostanziale unanimità di giudizio storico dalla grande maggioranza delle forze parlamentari e delle testate giornalistiche italiane, in una fase politica che vedeva l'opinione pubblica non più mobilitata (e mobilitabile) sul nodo nazionale¹⁶. La medesima consonanza non fu certo riscontrabile a Trieste, dove gli accordi produssero un vero e proprio terremoto politico.

La politica nazionale e la stipula del trattato

Un «imbarazzato silenzio»: alla fine del settembre 1975, «Il Piccolo» di Trieste descrisse così l'atteggiamento del governo davanti alle prime rivelazioni della stampa sull'esistenza di accordi segreti per la sistemazione della frontiera orientale¹⁷. Il quotidiano dava ormai per sicura la cessione della zona B alla Jugoslavia e sottolineava l'anomalia di incontri

¹² Archivio Coloni, b. 10, f. Democrazia cristiana 1979, *Discorso al comitato provinciale*.

¹³ Archivio Coloni, b. 8, f. Dc 1976, *Rassegna stampa*.

¹⁴ *Contemporary Yugoslavia. Twenty Years of Socialist Experiment*, a c. di W. S. Vucinich, University of California Press, Berkeley 1969; M. Bucarelli, *Aldo Moro e l'Italia nella Westpolitik jugoslava degli anni Sessanta*, in *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, cit., pp. 115-160.

¹⁵ M. Udina, *Gli accordi italo-jugoslavi di Osimo del 10 novembre 1975*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 60, 1977, pp. 405-441; G. Conetti, *La cooperazione economica italo-jugoslava secondo gli accordi di Osimo*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 60, 1977, pp. 442-466.

¹⁶ G. Baget Bozzo, G. Tassani, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962-1973*, Sansoni, Firenze 1983; G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Feltrinelli, Milano 1993; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, UTET, Torino 1995, pp. 1-160; N. Tranfaglia, *La modernità squilibrata. Dalla crisi del centrismo al compromesso storico*, in *Storia dell'Italia repubblicana. La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, vol. 2, Einaudi, Torino 1995; G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma 2003.

¹⁷ *Imbarazzato silenzio*, in «Il Piccolo», 24 settembre 1975.

avvenuti nel più assoluto riserbo e condotti non attraverso il canale diplomatico, ma col coinvolgimento del ministero dell'Industria. Il governo rimandò i chiarimenti al 1° ottobre, in occasione di un dibattito parlamentare chiesto in modo irrituale per ottenere l'investitura per l'imminente firma del trattato. Un'ampia maggioranza politica era d'altronde favorevole all'iniziativa, ritenuta l'ultimo passo nella costruzione dell'amicizia fra i due paesi¹⁸.

Voci sulle trattative si erano già diffuse in precedenza¹⁹. A febbraio, i parlamentari democristiani (e istriani) Paolo Barbi e Giacomo Bologna avevano interrogato in merito l'esecutivo, chiedendo di ribadire l'interpretazione della provvisorietà del Memorandum di Londra, implicante la persistenza della sovranità italiana sulla zona B²⁰. Il governo non ammise né smentì i negoziati, ma ricordò che dopo il 1954 gli Alleati non avrebbero dato appoggio a rivendicazioni «su territori posti sotto amministrazione o sovranità dell'altro paese»²¹. Bologna e alcuni deputati missini avevano presentato interpellanze simili anche in occasione della progettata visita di Tito in Italia nel 1970: l'allora ministro degli Esteri Moro aveva escluso che il colloquio avrebbe toccato il nodo del confine, assicurando che «alcuna rinuncia [...] ai legittimi interessi nazionali verrà presa in considerazione»²². Era una risposta vaga – criticata da PCI, PSI, PSDI e PRI²³ – che non specificava se gli interessi nazionali fossero ancora di natura territoriale o di altro genere: erano rimasti così insoddisfatti tanto gli interroganti, quanto il governo jugoslavo, per il quale l'ambiguità di Roma poteva essere interpretata come una malcelata volontà di riproporre l'idea del ritorno italiano in zona B²⁴.

Il dibattito parlamentare dell'ottobre 1975 sgomberò il campo da ogni dubbio. Il primo ministro Rumor parlò «di intese [...] atte a garantire la definitiva chiusura del contenzioso territoriale e giuridico»²⁵. Si trattava di una scelta «amara, consapevole come siamo non solo delle ragioni emotive, ma del sentimento profondo e della passione civile e patriottica [...] che le vicende del nostro confine orientale evocano». Nel ricordare la necessità di chiudere l'eredità della guerra fascista, Rumor invitò al realismo e additò la «pace adriatica» come risposta democratica alla necessità di instaurare un clima collaborazione con la

¹⁸ *Tutti i partiti di governo d'accordo per cedere la zona B*, in «Il Piccolo», 1 ottobre 1975.

¹⁹ Archivio Coloni, b. 6, f. Reazioni su Ferri e su Moro 1971, *Rassegna stampa*. Nel settembre 1971, ad esempio, le dichiarazioni del segretario del PSDI Ferri sulla chiusura del contenzioso sulla frontiera suscitavano le reazioni indignate de «Il Piccolo», delle associazioni dei profughi e delle correnti di minoranza della DC di estrazione fanfaniana e dorotea.

²⁰ M. Udina, *Gli accordi di Osimo*, LINT, Trieste 1979; L. Sardos Albertini, *Gli accordi di Osimo nella realtà e nel diritto*, Lega Nazionale, Trieste 1976. L'Italia diede al Memorandum di Londra un'interpretazione di provvisorietà, rafforzata dalla mai avvenuta ratifica da parte del parlamento. Questa lettura era stata in verità esclusa fin dal principio dagli alleati: per tutti gli anni Sessanta, il governo e la diplomazia non avrebbero tuttavia accantonato del tutto la tesi del diritto italiano sulla zona B del mai nato Territorio libero di Trieste. Tale impostazione era sposata dagli oppositori politici di Osimo, ma era minoritaria fra gli esperti di diritto internazionale: l'interpretazione prevalente sosteneva che l'Italia avesse perso la sovranità sul Territorio libero all'entrata in vigore del Trattato di pace del 1947, ritenendo che il TLT fosse diventato *res nullius*, vista la mancata costituzione dello Stato libero.

²¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 18 febbraio 1974, p. 2782.

²² *Atti parlamentari*, Senato della Repubblica, V Legislatura, Risposte scritte a interrogazioni, vol. 5, seduta del 5 dicembre 1970, p. 2443.

²³ L. Bianchi, *Polemica fra i partiti e prossimo dibattito alla Camera*, in «Corriere della sera», 11 dicembre 1970.

²⁴ M. Montefoschi, *Tito ha deciso di non venire a Roma*, in «Il Messaggero», 10 dicembre 1970. V. inoltre C. Belci, *Trieste. Memorie di trent'anni*, cit., pp. 195-196. Nel 1971, in una seduta della commissione Esteri della Camera, Moro parlò ancora di «leale rispetto dei trattati e degli accordi in vigore, ivi compreso, ovviamente il Memorandum d'intesa di Londra, e della sfera territoriale da essi risultante».

²⁵ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 1 ottobre 1975, pp. 23599-23609.

Jugoslavia. Osimo avrebbe inoltre restituito certezza giuridica allo status di Trieste, il che costituiva per il governo un effettivo vantaggio territoriale ottenuto²⁶.

Il ministro degli Esteri Moro collegò il trattato alla conferenza di Helsinki: esso avrebbe garantito l'assetto del confine, il miglioramento delle relazioni bilaterali, la tutela delle minoranze e il rafforzamento del vicino balcanico. Tutto questo significava per Moro non essere esposti, bensì protetti alla frontiera orientale, in una situazione divenuta «non modificabile con la forza» né «con il consenso». Pur nel pieno rispetto per l'amarezza dei profughi, ricordò il valore delle contropartite economiche e aggiunse: «Tocca dire al paese che non si deve restar fermi nel proprio dolore e che, definite in questo modo le conseguenze della seconda guerra mondiale, ci è indicata [...] la strada dell'intensificazione di feconde relazioni tra i popoli, della costruzione della pace a livello mondiale, della realizzazione di unità soprannazionali»²⁷.

La Democrazia cristiana fece aprire la discussione al triestino Corrado Belci, che sostenne la necessità di chiudere il contenzioso e invitò ad abbandonare le speculazioni politiche sulla sofferenza degli esuli, auspicando «una intesa nuova e globale», basata sulla cooperazione economica, sugli scambi culturali e sulla tutela delle minoranze. Con un ottimismo eccessivo rispetto ai risultati che sarebbero stati effettivamente raccolti, il deputato affermò che Osimo avrebbe dato nuova funzione a Trieste in Europa, grazie agli accordi sulla delimitazione del golfo, sui regimi delle acque, su una comune politica energetica e sull'ipotesi di costruzione di un'idrovia collegata al Mar Nero. Favorevole fu infine il giudizio sulla Zona franca industriale a cavallo del confine, definita «la più persuasiva garanzia di integrazione e di interdipendenza dell'area economica alle spalle del confine»²⁸.

Belci sposò la posizione ufficiale del partito, in stridente divergenza con Bologna, l'altro parlamentare democristiano eletto a Trieste. Sebbene entrambi istriani, i due rappresentavano le contrastanti visioni esistenti in merito all'interno della DC giuliana. I rapporti fra le opposte tendenze erano difficili ormai da alcuni anni e, come vedremo meglio, Osimo ne avrebbe sancito la rottura definitiva. Belci era esponente di punta del gruppo dirigente moroteo, alla guida della segreteria provinciale dalla fine degli anni Cinquanta. Bologna era invece fanfaniano ed era schierato all'opposizione non solo su influsso degli schemi correntizi nazionali, ma anche per la sua stretta connessione con l'associazionismo degli esuli. Si ricordi in proposito che, pur protagonista del dialogo con l'Est europeo, proprio Amintore Fanfani si era irrigidito sulle relazioni con la Jugoslavia, antepoendo la risoluzione dei problemi confinarsi al dialogo sulle questioni internazionali e allo sviluppo della cooperazione economica²⁹.

Bologna annunciò il suo voto contrario e sostenne la tesi della mai tramontata e «teorica» sovranità italiana sulla zona B, contestando la necessità dell'intesa³⁰. Criticò la segretezza delle trattative e la doppiezza del governo nel rispondere alle sue interrogazioni. Per il parlamentare, Osimo non avrebbe aiutato il consolidamento del regime di Tito e tantomeno

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 1 ottobre 1975, pp. 23609-23611.

²⁸ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 2 ottobre 1975, pp. 23731-23736.

²⁹ M. Bucarelli, *Aldo Moro e l'Italia nella Westpolitik jugoslava*, cit., p. 143.

³⁰ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 1 ottobre 1975, pp. 23679-23682.

migliorato la già vivace collaborazione in atto attraverso la frontiera: le contropartite economiche erano anzi illusorie o poco vantaggiose. Secondo Bologna, bisognava mantenere lo status quo per non pregiudicare imprecisate opportunità future: è facile supporre che il riferimento fosse all'indebolimento della Jugoslavia, di cui l'Italia avrebbe potuto prima o poi approfittare. Argomenti praticamente identici furono utilizzati dai democristiani Giuseppe Costamagna e Fiorentino Sullo (voto contrario) e dal fanfaniano Barbi, presidente dell'Associazione nazionale Venezia Giulia e Dalmazia, che però scelse di astenersi³¹.

L'esecutivo fu appoggiato da tutti i partiti della maggioranza e dal PCI: i comunisti si differenziarono nel criticare la gestione diplomatica che Roma aveva avuto della questione giuliana nel primo decennio postbellico, ma per la prima volta votarono a favore di un atto di politica estera del governo italiano³². Il principale oppositore fu il MSI, la cui retorica nazionalista rivendicò l'italianità della zona B, attaccando il cinismo dei favorevoli all'intesa e l'intera politica di distensione verso Jugoslavia comunista e minoranza slovena: militanti della Fiamma non mancarono di creare disordini nei giorni del dibattito parlamentare³³. La destra considerava Osimo un accordo privo di contropartite favorevoli: niente più che il prezzo pagato dal centro-sinistra all'apertura al PCI³⁴.

La discussione al Senato seguì le medesime linee, pur registrando i distinguo di Pella, Fanfani e Brosio, i quali erano stati a vario titolo coinvolti nelle vicende triestine: essi votarono a favore, ma si chiesero se il trattato rappresentasse la soluzione migliore e se le contropartite comportassero davvero vantaggi. Il liberale Manlio Brosio, ex ambasciatore a Londra e firmatario italiano del Memorandum di Londra, non nascose infine perplessità in merito alla conduzione delle trattative da parte del governo e alla sua scelta di informare il parlamento solo a giochi conclusi³⁵.

Il dibattito si svolse in un clima politico poco attento alla questione del confine orientale. Le due aule restarono semideserte, con la presenza di poche decine di parlamentari: «Il Giornale» disapprovò duramente l'assenza di molti democristiani e dello stesso Moro al momento della votazione³⁶. Nonostante il tentativo de «Il Piccolo» di presentare le assenze come «tacito dissenso»³⁷, si trattava in verità della plastica testimonianza che, dopo ritorno di Trieste all'Italia, il tema della frontiera era divenuto marginale, mobilitando passioni sempre più flebili nell'opinione pubblica, ormai disponibile all'accettazione dello situazione di fatto.

Il favore alla chiusura del contenzioso confinario era condiviso da quasi tutta la stampa nazionale, schierata sulla linea del realismo politico. Secondo «Il Corriere della sera», non

³¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 2 ottobre 1975, pp. 23823-23824; ivi, pp. 23770-23771; ivi, pp. 23758-23764.

³² Ivi, p. 23724-23731; *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, VI legislatura, seduta del 3 ottobre 1975, pp. 23833-23835.

³³ *Facinorosi violano il Quirinale al termine di un comizio missino*, in «Il Piccolo», 2 ottobre 1975.

³⁴ *Atti Parlamentari*, pp. 23682-23694.

³⁵ *Zona B: scontato «sì» del Senato. Fanfani critico prende le distanze e Le motivazioni del voto a favore. Gli interventi di Pella e di Brosio*, in «Il Piccolo», 10 ottobre 1975.

³⁶ *I disertori della zona B*, in «Il Giornale», 5 ottobre 1975.

³⁷ *La Zona B al Senato in un'aula semideserta*, in «Il Piccolo», 9 ottobre 1975. Al momento del voto, la Camera e il Senato registrarono rispettivamente 230 assenti su 630 e 96 su 322. Alla Camera la DC ebbe ad esempio 116 defezioni su 265 parlamentari: l'unico partito a registrare una partecipazione quasi totale fu il Pci, con 146 deputati su 165.

solo la soluzione era «matura» e «inevitabile»³⁸, ma il sacrificio andava relativizzato: «La Germania federale, nel frattempo ha rinunciato a territori immensi, dai quali erano fuggiti oltre dieci milioni di profughi, mentre l'Italia si porta dietro una piccola questione irrisolta che appare marginale nel panorama delle nuove realtà territoriali europee, anche se è traumatica per chi l'ha sofferta sulla propria pelle»³⁹.

«La Stampa» condivideva la medesima linea e criticò a più riprese l'opposizione missina: «Lo sdegno nazionale del quale pretendono di farsi interpreti i fascisti è [...] un volgare pretesto polemico. Si potrebbe semmai rispondere che se l'Italia ha dovuto rinunciare alla zona B e, prima ancora, a più cospicui territori istriani e dalmati, è a causa e in conseguenza della guerra assurda che il fascismo impose all'Italia⁴⁰».

«Il Giornale» evitò riferimenti alle colpe del regime e preferì soffermarsi sul rispetto dovuto agli esuli, pur giungendo a sua volta a vedere gli accordi come inevitabili:

Sembra assurdo doverlo ricordare ancora, dopo trent'anni. Ma cheché ne dicano gli agiografi della Resistenza, la guerra l'abbiamo persa, e c'è un conto da pagare. Che l'Italia lo saldi a spese dei suoi figli migliori – istriani e dalmati – è un ghigno del destino. [...] Nulla fu fatto per i loro esuli – che nulla chiesero – non solo da una classe politica vergognosamente sorda al loro dramma umano, ma neppure da una pubblica opinione che alla coscienza della solidarietà nazionale si risveglia solo per la squadra di calcio. [...] Al dolore di questa povera gente non possiamo portare lenimento. Anzi, dobbiamo chiederle un estremo sacrificio [...]. Il trattato che sta per essere discusso e approvato dal parlamento non è giusto, ma è necessario. Tale lo rende la ragion di Stato, che purtroppo non tiene conto di quella degli uomini⁴¹.

«L'Unità» insistette sulla necessità di chiudere con l'eredità del fascismo⁴², attribuendo inoltre al trattato un non secondario valore rispetto alla definizione del ruolo internazionale dell'Italia: «È stabilizzante e può risultare al tempo stesso propulsivo, che quella frontiera interessi anche l'Alleanza atlantica, se in ciò Osimo esprime un'attitudine dell'Italia a svolgere dall'interno dell'alleanza, essendone membro, in piena compatibilità, una autonoma iniziativa per la coesistenza»⁴³.

Gli organi di informazione furono convergenti anche sull'importanza dell'accordo rispetto al consolidamento dello Stato jugoslavo. «La Stampa» e «Il Corriere della sera» criticarono chi voleva aspettare il dopo Tito nella speranza di «prendere parte [...] alla divisione della torta»⁴⁴ e sottolinearono «l'importanza che riveste per noi l'indipendenza e la stabilità della Jugoslavia» e quindi la necessità di legarla all'Europa⁴⁵.

³⁸ G. Sardoocchia, *Perché si è atteso tanto a decidere la sorte della zona B*, in «Il Corriere della sera», 25 settembre 1975.

³⁹ Id., *Prossima la firma del protocollo sul passaggio della zona B alla Jugoslavia*, in «Il Corriere della sera», 24 settembre 1975.

⁴⁰ A. Rizzo, *Moro illustra l'accordo per Trieste e la zona B*, in «La Stampa», 2 ottobre 1975.

⁴¹ I. Montanelli, *Siamo tutti istriani*, in «Il Giornale», 30 settembre 1975.

⁴² *Il Pci favorevole all'accordo italo-jugoslavo per i confini*, in «L'Unità», 3 ottobre 1975.

⁴³ F. Calamandrei, *Il trattato di Osimo*, in «L'Unità», 25 febbraio 1977.

⁴⁴ A. Rizzo, *Realismo*, in «La Stampa», 2 ottobre 1975.

⁴⁵ D. Frescobaldi, *Intesa firmata per la zona B*, in «Il Corriere della sera», 11 novembre 1975.

Sul versante opposto si collocò soltanto «Il Secolo d'Italia», che stigmatizzò il «vile» cedimento rispetto ai diritti dell'Italia e dei profughi, alle cui associazioni avrebbe dato ampio risalto per tutta la durata del dibattito⁴⁶. Il giornale denunciò anche il collegamento fra la distensione italo-jugoslava e il dialogo instaurato fra DC e PCI: «La ragione di Stato che poi è il primo concreto pesantissimo prezzo pagato dagli italiani al compromesso storico, ha indotto Moro e la Dc a consegnare a Berlinguer il regalo che aveva promesso a Tito»⁴⁷. Il disegno sotteso al coronamento della pacificazione bilaterale precedeva tuttavia di alcuni anni la strategia dell'attenzione ed è pertanto da escludere che Osimo servisse a compiacere il PCI⁴⁸: la distensione italo-jugoslava rese ad ogni modo migliore il clima di quel confronto, in una cornice segnata dai progressi della *Ostpolitik* e dall'evoluzione del PCI rispetto alla propria collocazione internazionale. L'importanza del trattato venne sottolineata dallo stesso Berlinguer, per cui aveva «grande significato nazionale che la definitiva regolamentazione delle relazioni con la Jugoslavia [fosse] sostenuta e approvata da uno schieramento che ha riunito tutte le forze democratiche e antifasciste»⁴⁹.

Osimo e i giuliani: le prime reazioni locali e la frattura nella Democrazia cristiana

Fin dal primo istante, «Il Piccolo» si fece megafono dell'inquietudine provocata in ampi settori dell'opinione pubblica triestina dall'annuncio degli accordi in dirittura d'arrivo. Per oltre due anni il quotidiano vi avrebbe conferito ampissimo risalto, schierandosi con nettezza contro Osimo. Il direttore Chino Alessi difese in punta di penna la sovranità italiana sulla zona B, raccogliendo il testimone del padre, a sua volta alla guida della testata nel lungo dopoguerra e alfiere della difesa dell'italianità di Trieste⁵⁰: al contrario del genitore, Chino si trovava però all'opposizione delle scelte di Roma. Egli parlò di «rinuncia che umilia», decisa da una classe dirigente «imbelle e incapace», che aveva compiuto scelte avversate dai cittadini: «Siamo arrivati ad uno dei vertici allucinanti di questa escalation dell'autolesionismo più stolto, quando abbiamo dovuto sentirci spiegare che rinunciando ai diritti sulla zona B acquisteremo quasi certamente quelli definitivi su Trieste»⁵¹.

«Il Piccolo» divenne una tribuna di ruggente critica contro il ceto politico e i partiti di governo, che «si giocano dissennatamente i favori e le simpatie degli italiani»:

Decenni di scandali, di frodi di ogni tipo avrebbero dovuto abituarci ad attendere il peggio; nessuno poteva però immaginare che ci saremmo trovati ancora una volta di fronte al ri-

⁴⁶ *Elogio (slavo) della virtù*, in «Il Secolo d'Italia», 28 settembre 1975; *L'onore d'Italia*, in «Il Secolo d'Italia», 1 ottobre 1975; *Alto tradimento con applauso comunista*, in «Il Secolo d'Italia», 2 ottobre 1975; *Alle spalle degli italiani*, in «Il Secolo d'Italia», 2 ottobre 1975.

⁴⁷ *Zona B: la Caporetto del compromesso storico*, in «Il Secolo d'Italia», 5 ottobre 1975; *Il compromesso passa per Belgrado*, in «Il Secolo d'Italia», 27 settembre 1975.

⁴⁸ L'idea della stretta connessione fra Osimo e avvicinamento al PCI è sostenuta ad esempio in G. Cavera, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana*, cit.

⁴⁹ *230 assenti al voto*, in «Il Piccolo», 4 ottobre 1975.

⁵⁰ D. D'Amelio, *Castelli di carta*, in *Uzc. Ufficio per le zone di confine*, cit., pp. 65-78; C. Alessi, *Rino Alessi*, Edizioni Studio Tesi, Pordenone 1993.

⁵¹ *Una rinuncia che umilia*, in «Il Piccolo», 26 settembre 1975.

dicolo del solito segretissimo di Stato che sfugge alla Farnesina. [...] A ciò fa poi riscontro l'incredibile imbonimento dell'opinione pubblica da parte di tutte le trombe di regime protese in trionfanti squilli per spiegare agli italiani ignari la bontà dell'affare concluso. [...] Quante speranze sono state fraudolentemente alimentate in passato⁵².

Alessi non risparmiò neppure la parte economica del trattato, che il governo riteneva invece in grado di ammorbidire gli umori locali:

Oggi [...] abbiamo anche il topolino, che la montagna ha partorito, di quella che viene chiamata contropartita [...]. Ma dubitiamo fortemente che [i triestini] si possano intenerire di fronte alla promessa di una un po' fantascientifica zona a cavallo della frontiera. [...] A trent'anni dalla fine della guerra non si è saputo o non si è potuto mitigare nemmeno di un poco la durezza del Diktat che scese allora sull'Italia e su queste terre e popolazioni che pagarono per tutti⁵³.

A trent'anni dalla fine della guerra, l'armamentario polemico di parte dei detrattori di Osimo sorvolava però ancora sulla guerra fascista e continuava a chiamare *Diktat* il trattato di pace del 10 febbraio 1947. La rubrica delle lettere al giornale si trasformò in una sorta di *Speaker's corner*, in cui furono ospitate le numerosissime prese di posizione di politici, associazioni, operatori economici, studiosi e semplici cittadini. La predominanza degli sfavorevoli era schiacciante, ma furono d'altronde soprattutto i contrari a mobilitarsi con grande trasporto emotivo, dividendosi tuttavia sulle ragioni della propria opposizione: nazionali(ste), economiche, antipartitocratiche, indipendentiste e ambientali⁵⁴.

Le polemiche principali si rivolsero contro la Democrazia cristiana: il partito era ritenuto primo responsabile di Osimo e, un mese dopo la firma, una sua sezione sarebbe stata perfino attaccata col lancio di due bottiglie incendiarie⁵⁵. Il gruppo dirigente moroteo alla testa della DC triestina si era prodotto nel non agevole tentativo di proporre una nuova idea di patriottismo democratico, che rompesse l'annosa continuità delle tensioni nazionali⁵⁶: per stessa ammissione dello scudo crociato, esse erano però ancora diffuse nell'opinione pubblica⁵⁷, coinvolgevano parte dei democristiani della prima ora e in qualche modo venivano alimentate dallo stesso vescovo Santin, già protagonista nel dopoguerra della battaglia per la difesa nazionale italiana, non di rado accusato di faziosità dal clero di lingua slovena e più volte critico, duramente e platealmente, verso le scelte dalla nuova maggioranza democristiana⁵⁸. La distensione nei rapporti fra italiani e sloveni, parallela alla costruzione

⁵² *Un inganno di vent'anni*, in «Il Piccolo», 29 settembre 1975.

⁵³ *Promesse, parole, fantasie*, in «Il Piccolo», 2 ottobre 1975.

⁵⁴ Archivio Coloni, b. 8, f. Dc 1976, *Rassegna stampa*. Si schierarono con varie sfumature contro Osimo le associazioni degli esuli e quelle combattentistiche, la Lega nazionale, l'Unione monarchica italiana, la CISNAI, la UIL, la Federazione medie e piccole industrie, i Commercialisti per la Zona franca integrale, il Rotary e il Lions club, il WWF e Italia nostra, il Partito radicale. Inviarono lettere di dissenso anche diversi esponenti della DC.

⁵⁵ *Grave attentato a Trieste contro la Dc*, in «Il Popolo», 6 dicembre 1975.

⁵⁶ P. Purini, *Trieste 1954-1963. Dal Governo militare alleato alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, Circolo Šček, Trieste 1995; M. Kacin-Wohinz, J. Pirjavec, *Storia degli sloveni in Italia (1866-1998)*, Marsilio, Venezia 1998; C. Gatterer, *In lotta contro Roma. Cittadini, minoranze e autonomie in Italia*, Praxis 3, Bolzano 1999; S. Volk, *Esuli a Trieste. Bonifica nazionale e rafforzamento dell'italianità sul confine orientale*, Kappa Vu, Udine 2004.

⁵⁷ Archivio DC, Segreteria politica, b. 135, f. 4, *Rapporto sul problema nazionale al confine orientale*.

⁵⁸ A. Dessardo, *«Vita Nuova» 1945-1965. Trieste nelle pagine del settimanale diocesano*, Irsml FVG, Trieste 2010.

del «confine ponte»⁵⁹, aveva costituito uno dei cavalli di battaglia della politica di centro-sinistra e si era tradotta, alla metà degli anni Sessanta, nel prudente ampliamento della sua tutela scolastica e culturale⁶⁰ e in accordi politici negli enti locali fra la DC ed esponenti sloveni liberali e socialisti.

L'ingresso in giunta comunale di un assessore socialista appartenente alla comunità slovena – a suo tempo sostenitore dell'annessione di Trieste alla Jugoslavia – aveva tuttavia prodotto una netta e pubblica rottura fra la Curia e la segreteria della DC, cui si erano aggiunti le critiche del mondo istriano e i distinguo di alcuni esponenti del partito⁶¹. In città si era scatenata una tempesta politica, che aveva chiamato lo scudo crociato a difendere le proprie scelte davanti a una campagna che raccolse oltre quarantamila firme di protesta. A questa crisi ne sarebbe seguita un'altra l'anno successivo, innescata dalla ristrutturazione e dal ridimensionamento del comparto navalmeccanico giuliano, con il verificarsi di violente manifestazioni contro i partiti di governo, accusati di non sapersi opporre al declassamento economico cittadino. Tali strappi non avrebbero ad ogni modo inciso sulla tenuta elettorale della Dc, convincendo probabilmente la maggioranza democristiana di essere sul punto di vincere la sfida contro le componenti nazionaliste e municipaliste della società locale.

Non era così. L'attuazione della Regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, fortemente voluta dalla DC triestina, aveva posto a disposizione della classe politica uno strumento d'intervento efficiente e finanziariamente ben dotato, capace di supportare in sede locale la politica di apertura verso la Jugoslavia e il tentativo di forzare i pesanti vincoli che il quadro internazionale del dopoguerra aveva imposto alle possibilità di sviluppo del capoluogo giuliano⁶². Ma per quanto la Regione si adoperasse per avviare una sua piccola politica estera sul versante della cooperazione transfrontaliera⁶³, il problema della perdita di funzione di Trieste travalicava le sue possibilità d'intervento. Anche la sensibile crescita dei traffici di confine non fu sufficiente a far uscire la città dalla stagnazione, aggravata dai ritardi nella realizzazione delle infrastrutture indispensabili per supportare una seppur ridotta dimensione emporiale. Per quanto generosa, la mano pubblica non era inoltre in grado di sostituire la capacità propulsiva di un'imprenditoria locale ormai esausta, in un sistema economico locale dipendente dalle partecipazioni statali.

⁵⁹ Archivio Coloni, b. 7, f. Politica, rapporti Italia-Jugoslavia, minoranza 1973, *Appunto su «negoziato»*; Archivio Coloni, b. 7, f. Politica 1974. In occasione delle elezioni regionali del 1973, Andreotti ottenne dai vertici morotei del Friuli Venezia Giulia parere favorevole alla stipula degli accordi. Nell'estate del 1974 la segreteria della DC di Trieste produsse una proposta di intesa, in sintonia con i successivi contenuti del trattato.

⁶⁰ Archivio DC, Segreteria politica, b. 134, f. 3 e b. 137, f. 6, *Belci a Moro*; Archivio Coloni, b. 7, f. Politica, rapporti Italia-Jugoslavia, minoranza 1974, *Tutela globale*. V. inoltre Archivio Coloni, b. 6, f. Viaggio Jugoslavia 1972, *Memorandum al presidente del consiglio Colombo*. Pur davanti a diversi progressi in materia, un gruppo di esponenti dell'élite slovena di Trieste protestò con il governo per l'assenza di adeguate tutele per la minoranza, chiedendo provvedimenti non distanti da quelli vigenti in Alto Adige.

⁶¹ L. Pelaschiar, *Il «caso Hreščak»*, in A. Bartolomasi et al., *Cattolici a Trieste*, LINT, Trieste 2003, pp. 176-179; G. Botteri, *Lineamenti per una politica di ispirazione cattolica a Trieste*, ivi, pp. 168-176. Contro l'ingresso di Hreščak furono raccolte oltre quarantamila firme; si dimisero inoltre due assessori comunali della Dc. Il vescovo chiese le dimissioni della segreteria morotea attraverso la stampa diocesana.

⁶² M. Degrassi, *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi*, cit., pp. 759-804.

⁶³ Archivio Coloni, b. 4, f. Democrazia cristiana 1971, *Incontro fra Dc e Alleanza del popolo lavoratore della Slovenia* (19 luglio 1971) e *Visita a Fiume di una delegazione triestina* (21-22 luglio 1971); Archivio Coloni, b. 10, f. Alpe Adria 1979. V. inoltre *Un confine aperto*, in «Il Popolo del Friuli Venezia Giulia», 4 dicembre 1969; *Una «regione-ponte» per costruire la pace*, in «Il Popolo del Friuli Venezia Giulia», inserto speciale «Dc Regione», 2 maggio 1972.

In assenza di una nuova ondata di sviluppo, che modificasse in misura sostanziale gli equilibri in favore delle componenti più moderne della società triestina, il consenso di cui la DC si avvaleva continuò a poggiare in maniera consistente proprio su quelle motivazioni di ordine nazionale che la dirigenza morotea pareva intenzionata a superare e su quell'anti-comunismo – a Trieste corroborato dalle tristi esperienze subite da molti elettori e militanti democristiani per mano del regime jugoslavo – che alla fine degli anni Sessanta, per opera in larga misura di Aldo Moro, sembrava destinato anch'esso a un profondo ripensamento.

I rischi politici della normalizzazione adriatica erano peraltro ben presenti ai morotei triestini, che in più occasioni chiesero a Roma di ritardare la definizione della frontiera⁶⁴. Osimo rappresentò dunque l'apice del processo di scollamento avviatosi da più di un decennio fra la dirigenza democristiana e la sua base elettorale, ma forti tensioni percorsero in generale tutto il centro-sinistra. Il consiglio regionale votò una mozione di supporto all'azione del governo: vi si oppose il gruppo missino – che richiese la zona franca integrale per Trieste – e si astenne il democristiano Mario Del Conte, fanfaniano ed ex presidente della locale sezione dell'ANVGD⁶⁵. La DC ebbe alcune defezioni anche in consiglio provinciale, con le dimissioni di un assessore e le dichiarazioni contrarie di due consiglieri, che però si allinearono alla disciplina di partito⁶⁶. L'assemblea del consiglio comunale – assediata da una manifestazione che unì nazionalisti e indipendentisti – evidenziò infine incrinature di rilievo sia fra i democristiani che fra i socialisti⁶⁷. La mozione favorevole al trattato passò senza problemi, auspicando la «migliore attuazione dei vari punti [...] di carattere economico»⁶⁸. I liberali appoggiarono l'accordo politico, ma chiesero al governo di firmare solo dopo aver consultato sulle altre questioni le rappresentanze politiche, economiche e sindacali triestine⁶⁹. Nella DC si verificarono i distinguo di quattro consiglieri: due si astennero e due seguirono alla fine la linea ufficiale⁷⁰. La direzione democristiana condannò pubblicamente i dissenzienti, ma non vennero chieste le dimissioni di nessun consigliere⁷¹: la segreteria non ignorava la portata del dissenso nella base e probabilmente non volle esasperare ulteriormente il clima. Una presa di posizione molto rumorosa fu quel-

⁶⁴ Archivio DC, Segreteria politica, b. 202, f. 3, *Coloni a Forlani* (1971). V. inoltre *Forlani: rispetto reciproco nei rapporti con Belgrado*, «Il Piccolo», 30 aprile 1972. Il segretario della DC ribadì a Trieste l'ancoraggio al Memorandum del 1954. V. inoltre C. Belci, *Trieste. Memorie di trent'anni*, cit., pp. 161-172. In più occasioni Belci chiese altro tempo agli esponenti del governo che lo sondavano sull'opportunità di stipulare accordi definitivi, anche in previsione della visita di Tito in Italia. Pur ammettendo che la scelta finale spettava a Roma, il parlamentare disse di prevedere reazioni molto forti a Trieste e fra gli istriani, anche perché il governo aveva sempre parlato di provvisorietà.

⁶⁵ *Si della Regione all'accordo sulla zona B*, in «Il Piccolo», 8 ottobre 1975. La richiesta missina di zona franca anticipò in qualche modo la rivendicazione avanzata in seguito dalla Lista per Trieste. Sulle posizioni dell'ANVGD, v. *La resa in zona B: peggio del diktat*, in «Difesa Adriatica», 9 ottobre 1975; *L'Italia ha ceduto la zona B?*, in «Difesa Adriatica», settembre 1975. Per un quadro completo, v. il saggio di F. Capano in questo stesso numero.

⁶⁶ Verbale della seduta del consiglio provinciale, 9 ottobre 1975.

⁶⁷ *Lacerazioni nella maggioranza sulla zona B*, in «Il Piccolo», 29 settembre 1975; *Si difende la cessione della Zona B nel municipio presidiato dai carabinieri*, in «Il Piccolo», 9 ottobre 1975.

⁶⁸ Verbale della seduta del consiglio comunale, 8-9 ottobre 1975.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*. Così si espresse Ponis, istriano della Zona B: «Io che con la gente dell'Istria ho condiviso un duro calvario non posso per motivi di coscienza [...] dare il mio assenso, perché la mia città, ove sono nato e ho i miei morti, vada ad una potenza straniera. [...] Acconsentendo con il mio voto di stroncare l'anelito di giustizia anche di uno solo dei miei conterranei, tradirei quei principi che mi hanno relegato per due anni nei campi di concentramento nazisti, né sarei degno di invocare la libertà dei popoli che ancora soffrono a causa delle dittature».

⁷¹ *Riunione della direzione provinciale della Dc*, in «Il Piccolo», 11 ottobre 1975.

la del vicesindaco Gianni Giuricin, socialista ed esule istriano: questi si disse convinto della necessità della distensione con la Jugoslavia, ma si astenne in segno di solidarietà con i profughi. Si dimise subito dopo dalla giunta per poi abbandonare il PSI a fine anno, assieme ad altri cinque membri del direttivo⁷². Il PRI fu l'unico partito a convocare un'assemblea degli iscritti prima del dibattito in municipio: la maggioranza si espresse contro le scelte della segreteria nazionale (condivise da quella provinciale), che commissariò immediatamente la federazione. L'assessore repubblicano Gargano decise di non votare la mozione pro Osimo e lasciò anch'egli giunta e partito⁷³.

Le conseguenze più significative si ebbero nello scudo crociato, dove la minoranza fanfaniana e neocentrista aveva guadagnato posizioni di rilievo, che si sarebbero rafforzate negli anni a venire, pur restando il partito costantemente sotto il controllo dei morotei e delle correnti di sinistra fino alla metà degli anni Ottanta. Nel periodo compreso tra la firma e la ratifica, l'opposizione interna continuò a criticare tanto l'impostazione politica di Osimo quanto le contropartite economiche: i nodi vennero al pettine in occasione delle elezioni del giugno 1976. La segreteria concentrò il proprio sforzo propagandistico sull'uscente Belci, ma questi riuscì eletto soltanto dietro Tombesi, volto nuovo che aveva raccolto il testimone (e il pacchetto di preferenze) di Bologna, non ricandidato dopo quattro legislature⁷⁴. Tombesi puntò la sua campagna sulla contrarietà al trattato e sulla necessità di interrompere ogni forma di avvicinamento fra DC e PCI⁷⁵, in una costante polemica a distanza con Belci: la segreteria provinciale finì per caldeggiare l'intervento sanzionatorio degli organi nazionali contro un candidato che metteva apertamente in discussione la linea ufficiale del partito⁷⁶. Nonostante queste gravi spaccature, le consultazioni non segnarono alcun arretramento dello scudo crociato: ciò avvenne vuoi per la copertura offerta dalla destra democristiana alle posizioni contrarie a Osimo, vuoi per l'assenza di formazioni espressamente alternative, dato che il movimento di protesta era ai suoi primi passi al momento del voto. L'opposizione nazionalista agli accordi ebbe inoltre scarso peso, se si considera il contestuale calo del Movimento sociale e la mancanza di un travaso a destra dell'elettorato.

Fibrillazioni si verificarono non solo nella DC, ma in tutto il mondo cattolico. Già nel 1973, il vescovo Santin aveva scritto una dura lettera ad Andreotti, definendo la temuta cessione della zona B come «patente di servilismo [...], iniqua e contraria al diritto e alla volontà della popolazione»⁷⁷. Il periodico diocesano – probabilmente attraverso la penna del presule – fece sentire la sua voce, stigmatizzando la trattativa e ricordando il dramma dei profughi e il fatto che la decisione fosse assunta col favore dei comunisti da una classe

⁷² G. Giuricin, *Trieste, luci ed ombre*, Edizioni Gruppo lista civica, Trieste 1987, p. 40. V. inoltre *Replica del gruppo Giuricin all'ufficio stampa del Psi*, in «Il Piccolo», 4 dicembre 1975.

⁷³ *Dimissioni al vertice al Pri. Giunto da Roma il commissario*, in «Il Piccolo», 9 ottobre 1975.

⁷⁴ *Congedo ed invito dell'on. Bologna ai suoi elettori*, in «Il Piccolo», 30 maggio 1976.

⁷⁵ *Incontro con gli elettori dell'ing. Giorgio Tombesi*, in «Il Piccolo», 13 giugno 1976.

⁷⁶ *I dc anti-Osimo denunciati ai probiviri*, in «Il Piccolo», 3 ottobre 1976.

⁷⁷ Fondo Andreotti, busta 338/B, Zona B. «La Jugoslavia deve restituire ciò che non è suo e che tiene solo in virtù di un atto di violenza [...]. Questa è una decisione inconcepibile ai danni dell'Italia, ai danni dei più colpiti, che pagarono già duramente e da soli per una guerra, che non hanno voluto. Eccellenza, [...] non passi alla storia come colui, che cedette la terra d'Italia a forestieri nemici della civiltà cristiana». Dello stesso tenore un telegramma del vescovo a Moro a pochi giorni all'ufficializzazione della trattativa: v. *Sul destino della Zona B riaccessò il confronto politico*, in «Il Piccolo», 25 settembre 1975.

politica retta da consorterie e sorda al volere degli elettori: l'intera gestione del problema non aveva avuto niente di democratico⁷⁸. Non a caso ci fu chi ipotizzò che le dimissioni del vescovo per raggiunti limiti d'età, accettate dalla Santa Sede proprio nell'anno di Osimo, rappresentassero una forma di facilitazione del Vaticano rispetto all'intesa italo-jugoslava⁷⁹. All'interno della Curia convivevano tuttavia sensibilità diverse e non mancò chi, pur originario della zona B, sostenne l'opportunità dell'intesa⁸⁰.

Verso la ratifica: gli accordi economici e la protesta

Nell'anno che trascorse fra l'approvazione della firma e la successiva ratifica, il dibattito si spostò dal contenuto politico del trattato alle misure economiche e al metodo con cui erano state decretate. I maggiori strali si appuntarono sulla creazione della zona franca industriale da situare sul Carso a cavallo del confine: essa avrebbe dovuto essere costituita su territorio italiano e jugoslavo e trasformata in area extradoganale, sottoposta a un regime unico di franchigia che garantiva esenzione fiscale alle operazioni di importazione, trasformazione ed esportazione e cancellava le imposte su energia e carburanti.

La protesta ebbe diverse anime, ma la reazione più significativa all'interno della comunità fu il riemergere di tendenze autonomiste, che intrecciarono tradizione municipalista, insoddisfazione per il progressivo declassamento economico e rabbia per il mancato coinvolgimento della periferia al momento delle scelte⁸¹. Nel gennaio 1976 l'incontro fra i socialisti Gianni Giuricin e Aurelia Gruber Benco, il repubblicano Arturo Gargano, la liberale Letizia Fonda Savio e diversi altri avviò la costruzione di un nuovo raggruppamento, che individuò il suo cavallo di battaglia nella richiesta di una zona franca integrale, che abolisse in tutto il territorio provinciale le tariffe doganali su merci e materie prime in entrata e uscita⁸². Secondo i proponenti, il provvedimento avrebbe non soltanto ridotto il costo della vita, ma rilanciato il porto – considerato primo pilastro dell'economia locale – e con esso attività industriali e terziario⁸³. Di zona franca si era d'altronde parlato più volte in passato: prima nei proclami del CLN e poi, sia nel dopoguerra che negli anni Cinquanta e Sessanta, quando questo mito – collegato al passato sempre più remoto del porto franco asburgico –

⁷⁸ *Crisi e vergogna*, in «Vita Nuova», 4 ottobre 1975.

⁷⁹ C. Belci, *Trieste. Memorie di trent'anni*, cit., pp. 187-188. L'idea di una agevolazione da parte del Vaticano – che smentì ufficialmente – venne sostenuta anche dalla destra.

⁸⁰ R. Tomizza, *Osimo tra distrazione e paura*, in «Vita Nuova», 7 gennaio 1977.

⁸¹ *Zona franca integrale: presentata la proposta di legge in Cassazione*, in «Il Piccolo», 15 aprile 1976. Il Comitato lamentava che la programmazione nazionale avesse dimenticato Trieste e che la città avesse subito «mezzo secolo di umiliazioni» dalla «partitocrazia clientelare» italiana e dalle sue inefficienti «iniziative occasionali e burocratiche».

⁸² Archivio Tombesi, b. Gt35, f. Zona franca - Porto Ts, Opuscolo del Comitato della zona franca integrale.

⁸³ *Trieste per volontà dei suoi cittadini può ritornare a essere un grande porto*, in «Il Piccolo», 15 ottobre 1976; *La vostra firma per salvare Trieste*, in «Il Piccolo», 1 marzo 1976. V. inoltre *Le motivazioni della Dc contro la Zona franca integrale*, in «Il Piccolo», 3 novembre 1976. La Dc riteneva al contrario che fosse l'industria il volano dello sviluppo e che la zona franca integrale fosse una proposta demagogica perché «in netto contrasto con le direttive emanate dalla Comunità economica europea», perché l'intera provincia sarebbe stata posta fuori dalla frontiera doganale italiana e perché le imprese triestine avrebbero dovuto pagare i diritti doganali per collocare i propri prodotti in Italia, perdendo così in competitività.

era stato agitato non solo da alcune categorie economiche (piccola impresa, commercio e artigianato), ma anche da settori della DC, oltre che da PCI, PSI e indipendentisti⁸⁴.

A marzo venne fondato il Comitato promotore per la zona franca integrale – meglio noto come Comitato dei dieci – intenzionato a raccogliere firme per una proposta di legge di iniziativa popolare che fu immediatamente sostenuta da «Il Piccolo». L'appoggio del quotidiano fu fondamentale⁸⁵:

C'è la realtà di una popolazione cosciente e civilmente preparata che ogni giorno si esprime con maturità sul proprio destino. C'è infine questo traguardo della zona franca integrale per il quale continueremo a batterci anche come primo argomento di coesione morale e materiale. [...] Perché se anche la Camera dei Deputati ha detto sì a Osimo, il popolo ha detto no. La spaccatura che si è prodotta fra noi e loro non era voluta dalle genti di queste terre: vent'anni di ingiustizie e di delusioni sofferte ne sono la prova⁸⁶.

Il brano sintetizza con efficacia lo spirito della protesta, in cui l'antinomia fra «noi» e «loro» raccontava la difficoltà dei rapporti fra centro e periferia, facendo intravedere i primi segni di quella che oggi qualcuno definirebbe «antipolitica». Il Comitato incassò le critiche di partiti e sindacati, non ignari della minaccia costituita da un movimento che usciva dal solco della rappresentanza tradizionale e si rivolgeva in modo diretto all'opinione pubblica. Ben 65.000 firme furono raccolte entro il novembre 1976, anche grazie all'appoggio di radicali e indipendentisti: un elettore triestino su quattro appoggiava i contenuti della protesta, probabilmente più per contrarietà a Osimo che per una convinta adesione al progetto di zona franca integrale.

Il Comitato evidenziò in più occasioni il mancato vantaggio per le imprese italiane a investire nella ZFIC, a causa della maggiore concorrenzialità delle società con sede legale in Jugoslavia, che avrebbero usufruito di manodopera a basso costo e di un diritto del lavoro più conveniente in materia di trattamenti salariali e regole sindacali: fino a quel momento nessuna azienda italiana aveva richiesto di insediarsi nella zona, contro l'interesse dimostrato invece da numerose imprese jugoslave. Ciò avrebbe favorito l'afflusso di operai jugoslavi, penalizzato la manodopera locale e snaturato gli equilibri nazionali del territorio con un nuovo insediamento di cospicue dimensioni. Non venivano trascurati infine i rischi d'inquinamento dell'aria e delle falde acquifere, a causa dell'esposizione alla bora e della porosità del terreno carsico⁸⁷.

A breve distanza dal disastro di Seveso, anche la commissione ecologica della facoltà di Scienze evidenziò i pericoli ambientali, il problema dello smaltimento dei rifiuti e gli alti costi d'impianto per la natura difficile del terreno dell'altipiano, parte del quale era stato riconosciuto riserva naturale nel 1971 proprio su iniziativa di Belci. Analoghe preoccupazioni

⁸⁴ S. Balestra, *La questione della Zona franca nel dibattito politico a Trieste fra il 1954 e il 1958*, in «Quaderni del Centro studi economico-politici Ezio Vanoni», n. 1-2, 2001. V. inoltre l'intervento in Senato del comunista Vidali nel 1962, in *Perché Trieste ha bisogno della Zona franca integrale*, in «Il Piccolo», 13 ottobre 1976.

⁸⁵ M. Cecovini, *Trieste ribelle*, SugarCo Edizioni, Milano 1985, p. 19. «Si può ben dire che senza "Il Piccolo", non vi sarebbe stata una Lista per Trieste».

⁸⁶ *Un no per la storia*, in «Il Piccolo», 18 dicembre 1976.

⁸⁷ D. Rossi, *La zona franca industriale sul Carso*, in «Il Piccolo», 24 novembre 1976.

vennero sollevate da realtà come il WWF e Italia nostra, nonché da quasi duecento professori dell'Università di Trieste⁸⁸. Si trattava di timori condivisi da ampia parte della popolazione, come si evince dalle molte lettere giunte sull'argomento alla redazione de «Il Piccolo»⁸⁹.

Sul versante economico, l'Associazione degli industriali di Trieste criticò il governo per aver tenuto a lungo nascosto il testo del trattato, ricordando l'«amarezza» per la cessione della zona B e il fatto che la ZFIC avesse «suscitato più apprensioni che speranze»⁹⁰. Gli imprenditori non si espressero oltre sul significato politico degli accordi e si dissero disposti a collaborare senza pregiudizi ai lavori preparatori per la creazione della zona industriale. Esponenti di primo piano della categoria ebbero comunque modo di far presenti i propri timori: la possibilità che la ZFIC andasse a vantaggio dei soli interessi jugoslavi, l'afflusso eccessivo di manodopera straniera, la latitanza delle imprese italiane, la carenza di investimenti statali per le infrastrutture di collegamento necessarie e l'assenza di una chiara regolamentazione per la nuova area. La mancanza di una cornice giuridica venne sottolineata dagli imprenditori e dagli ordini professionali durante tutto il percorso di ratifica: non c'era chiarezza sui rapporti con la CEE, sulle competenze giurisdizionali dei due paesi contraenti, sulla tipologia delle imprese ammesse, sui trattamenti salariali, sulla salvaguardia dei lavoratori italiani, sulla creazione di abitazioni per i nuovi assunti, sulla protezione dell'ambiente e sulla regolamentazione doganale, valutaria e fiscale⁹¹. Tutto ciò era stato rimandato ai decreti delegati e non pareva rassicurante un'imbarazzata dichiarazione della CEE, di poco successiva alla firma di Osimo: «Nessuna politica di interventi attivi per nessuna zona franca. È già un fatto eccezionale che essa sia stata approvata dalla Cee quale contributo comunitario allo Stato italiano»⁹². Simili perplessità non trovarono però sponda nella Confindustria, allora guidata da Gianni Agnelli, che sostenne i vantaggi di contropartite economiche capaci a suo avviso di stimolare ulteriormente «una frontiera aperta e osmotica» e di restituire «a Trieste la sua funzione di piattaforma di mediazione e di scambio e di polo di aggregazione industriale»⁹³.

Al polifonico coro di opposizione si aggiunse il Partito radicale. Benché sostenitore della parte politica del trattato, esso si schierò contro la ratifica in quanto contrario agli accordi economici nel merito e nel metodo. Radicali e liberali chiesero ad esempio senza esito di sospendere la discussione nella commissione Esteri per ascoltare esperti e categorie economiche triestine in merito alla delicata localizzazione della ZFIC⁹⁴. Secondo i radicali, la zona industriale sarebbe stata una «catastrofe ecologica», non avrebbe attirato imprese italiane e avrebbe disgregato il tessuto sociale della minoranza slovena che viveva sul Carso. La trattativa era stata gestita da «incapaci», senza alcuna conoscenza del territorio,

⁸⁸ *Osimo: 181 professori dell'Università contro la zona industriale sul Carso*, in «Il Piccolo», 5 dicembre 1976.

⁸⁹ V. ad esempio *Il «polmone verde»*, in «Il Piccolo», 13 novembre 1975.

⁹⁰ *Si delinea sul terreno e negli impegni la Zona franca a cavallo del confine e L'avvio della consultazione in un incontro in Regione*, in «Notiziario industriale», 15 dicembre 1975.

⁹¹ *Interrogativi ancora senza risposta e Zona franca industriale e commerciale: quali sono le reali prospettive per Trieste?*, in «Notiziario industriale», 6 dicembre 1976.

⁹² *Neanche da Ortoli chiarimenti sulla Zfic*, in «Il Piccolo», 23 novembre 1975. La Comunità europea tendeva a non condividere la natura bilaterale dell'accordo economico.

⁹³ *Nel responsabile intervento di Agnelli precisi indirizzi per uscire dalla crisi*, in «Notiziario industriale», 8 aprile 1976.

⁹⁴ *Osimo: il Pli contrario alle industrie sul Carso*, in «Il Piccolo», 5 novembre 1976; *Il rinvio di Osimo obiettivo dei radicali*, in «Il Piccolo», 11 novembre 1976.

senza sopralluoghi e senza consultazioni con gli enti locali. La DC triestina fu attaccata per aver accettato gli accordi a scatola chiusa, preoccupata solo del dato politico, dopo aver approfittato per vent'anni dei profughi con la tesi della provvisorietà dello status quo⁹⁵. Non senza qualche strumentalizzazione, Pannella utilizzò la questione all'interno della sua battaglia antipartitocratica⁹⁶: lamentò che le commissioni parlamentari avessero dato parere positivo nel giro di poche ore e additò Osimo come nuova prova del «patto di potere» stretto fra DC e PCI a livello nazionale e locale⁹⁷, scagliandosi contro l'informazione fornita dalla «stampa di regime» sulla natura di contropartite imposte dall'alto alla città e gradite solo ai potentati economici⁹⁸.

Anche la minoranza slovena prese posizione contro la creazione della nuova area industriale, sebbene la lista democratica Slovenska skupnost (Unione slovena) considerasse comunque Osimo con grande favore, come strumento fondamentale per sgombrare il campo dalle residue speculazioni dei circoli irredentistici e nazionalisti italiani, incoraggiare la collaborazione fra i due gruppi nazionali e restituire funzione europea alla città, grazie alle potenzialità di cooperazione transfrontaliera e alle misure economiche collegate al trattato⁹⁹. L'ubicazione della ZFIC suscitava tuttavia timore a causa degli espropri di territorio carsico a insediamento sloveno che ne sarebbero derivati, con il rischio potenziale di un'alterazione dei caratteri etnici e ambientali dell'altipiano, il cui prezzo sarebbe stato pagato dalla minoranza¹⁰⁰. Secondo le forze politiche slovene, un simile sacrificio avrebbe richiesto equi indennizzi e dimostrato inequivocabilmente l'attaccamento della minoranza al destino della comunità giuliana: ciò avrebbe rappresentato allora ulteriore ragione per accelerare il varo della prevista – e da troppo tempo attesa – legge di tutela globale, che agli occhi della minoranza si sarebbe dovuta estendere all'intera popolazione slovena del Friuli Venezia Giulia e non soltanto all'ex TLT, come prevedevano invece le garanzie minime contenute nel trattato e le stesse intenzioni del governo e della Dc¹⁰¹.

L'incisività della protesta indusse la stampa nazionale a giudicare con maggiore cautela la parte economica del trattato, accolta invece inizialmente in modo molto favorevole¹⁰². Tale rimodulazione avvenne anche in considerazione di un movimento di protesta che appariva sempre più come portatore di interessi eterogenei: la polemica sulle contropartite dimostrava infatti che la contrarietà era dovuta solo in parte a tendenze nazionalistiche – pur presenti in discreta quantità – sostanziandosi per lo più delle incerte prospettive di scelte

⁹⁵ G. Ercolessi, *L'imbroglione. Il trattato di Osimo con la Jugoslavia ha un risvolto criminoso: il protocollo economico*, fotocopia in mio possesso.

⁹⁶ *Nostra intervista con il leader radicale, Marco Pannella*, in «Il Piccolo», 11 novembre 1976.

⁹⁷ *No ad una richiesta di Pannella per la pubblicizzazione del dibattito*, in «Il Piccolo», 16 novembre 1976; *Osimo: i radicali chiedono di sospendere il dibattito*, in «Il Piccolo», 19 novembre 1976.

⁹⁸ *Dossier a sorpresa*, in «Il Piccolo», 14 febbraio 1977.

⁹⁹ Discussione sullo stato dei rapporti tra l'Italia e la Jugoslavia, Regione FVG, *Atti consiliari*, seduta del 7 ottobre 1975, pp. 6395-6443; Verbale della seduta del consiglio comunale, 8-9 ottobre 1975; Verbale della seduta del consiglio comunale, 19 novembre 1976.

¹⁰⁰ *Anche motivi di sconcerto nei commenti degli sloveni*, in «Il Piccolo», 4 ottobre 1975; Archivio Coloni, b. 16, f. Osimo-Zfic 1981.

¹⁰¹ Archivio Coloni, b. 7, f. Politica, rapporti Italia-Jugoslavia, minoranza 1973, *Appunto su «negoziato»*.

¹⁰² P. Radius, *Zona franca: un'occasione per Trieste*, in «Il Giornale», 4 ottobre 1975; *La Camera favorevole a definire il trattato con la Jugoslavia*, in «L'Unità», 4 ottobre 1975; D. Frescobaldi, *Intesa firmata per la zona B*, in «Il Corriere della sera», 11 novembre 1975.

economiche assunte senza alcun confronto con la periferia¹⁰³. In quella fase non era peraltro ancora noto che il progetto della ZFIC era stato stravolto rispetto alla prima proposta della diplomazia italiana, la quale aveva chiesto che l'area non sorgesse sull'altipiano carsico e che fosse costituita interamente in territorio sloveno, senza collegamenti infrastrutturali con la Jugoslavia¹⁰⁴.

«Il Corriere della Sera» mise in rilievo gli aspetti più discussi e invitò i partiti a tendere l'orecchio invece di stigmatizzare a priori gli oppositori:

Dai democristiani ai comunisti hanno accettato disciplinatamente (o supinamente?) il pacchetto di Osimo elaborato nelle cancellerie romane da grandi burocrati di Stato che Trieste l'hanno vista soltanto in cartolina, o dall'elicottero. [...] Per difendersi dall'aggiramento i partiti locali dell'arco costituzionale mirano a dequalificare i firmatari [della proposta di zona franca integrale] accusandoli di nazionalismo, di indipendentismo, di esulismo istriano, di fascismo, di revanscismo: precisando che il protocollo economico per cui si battono è solo il pretesto per sabotare l'accordo sui confini. Peccato che alla più elementare verifica questa accusa appare troppo generica¹⁰⁵.

La chiusura verso la protesta era però evidente sia nella DC sia nel PCI, che la giudicarono in modo troppo semplificato e autoreferenziale. Secondo lo scudo crociato, la zona franca integrale era «una tesi assurda, antistorica, che va contro tutte le leggi economiche [...], ma serve egualmente per coagulare tutte le motivazioni inesprese, anche quelle in buona fede»¹⁰⁶. Ciò portava la DC a sostenere schematicamente che il trattato era «stato l'ultima occasione a cui si è aggrappata una certa borghesia triestina, nazionalista e isolazionista, per tentare di ricacciare le forze autenticamente democratiche e popolari»¹⁰⁷.

Posizioni non dissimili espresse «L'Unità». Pur prendendo atto della necessità di studiare meglio localizzazione e impatto ecologico della ZFIC¹⁰⁸, il quotidiano del PCI riteneva che il provvedimento fosse l'unica opportunità per far uscire Trieste dall'isolamento e dalla concezione «parassitaria» della zona franca integrale, favorendo nel contempo la cooperazione con un paese socialista non allineato e aprendo così una finestra della CEE sui paesi del Comecon¹⁰⁹. Le opposizioni erano liquidate come «spinte irrazionali del nazionalismo conservatore e fascistizzante e di un certo indipendentismo isolazionista e anti-italiano: il tutto condito dal prezzemolo radicale di Pannella»¹¹⁰. Tralasciando il sostegno che il comunismo giuliano aveva dato ben oltre il 1954 a ipotesi indipendentiste prima e zonafranchiste poi, il quotidiano attaccava le forze chiuse «nelle pieghe del loro municipalismo anacro-

¹⁰³ G. da Rold, *Un triestino su quattro ha sottoscritto il dissenso al trattato italo-jugoslavo*, in «Il Corriere della sera», 22 novembre 1976.

¹⁰⁴ R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna 1995, pp. 217-218.

¹⁰⁵ A. Todisco, *Non facciamo del Carso un altro porto Marghera*, in «Il Corriere della sera», 6 dicembre 1976.

¹⁰⁶ *Osimo: lo contrasta una ibrida coalizione*, in «Il Popolo», 11 dicembre 1975.

¹⁰⁷ *Ibidem*. V. inoltre Archivio Coloni, b. 12, f. Democrazia cristiana 1980. La DC avrebbe successivamente definito la LPT come liberal-nazionale, massonica e «radical-qualunquista».

¹⁰⁸ *Per un dibattito sugli Accordi di Osimo*, in «L'Unità», 2 gennaio 1977; *La scelta del Carso per la zona industriale*, in «L'Unità», 12 gennaio 1977.

¹⁰⁹ U. Cardia, *Passo avanti della cooperazione europea*, in «L'Unità», 10 dicembre 1976.

¹¹⁰ M. Passi, *Un ruolo attivo per Trieste*, in «L'Unità», 19 novembre 1976.

nistico, fermo ad una illusione mercantile, economicamente maltusiano e politicamente utopistico»¹¹¹.

«La Stampa» continuò a sostenere senza tentennamenti le contropartite, probabilmente influenzata dagli interessi della famiglia Agnelli, intenzionata a investire nella prevista zona industriale: almeno così la pensava un caustico articolo de «Il Giornale», che attribuì proprio alla spinta del «grande capitale italiano, primo fra tutti la Fiat» la nascita della ZFIC¹¹². Maggiore articolazione di giudizio venne però data dal giornale di Torino sui contratti a Osimo:

La protesta dei triestini occorre precisarlo, non sarà una rivolta di nazionalisti e di fascisti: trent'anni non sono passati invano, molte esasperate passioni del dopoguerra si sono spente. [...] Le firme dei nostalgici s'alternano a quelle di scrittori d'avanguardia, le resistenze nazionalistiche si confondono con la demagogia dei pannelliani, le inquietudini degli ecologi si mischiano con i calcoli degli economisti¹¹³.

Soltanto «Il Secolo d'Italia» perseverò nel mettere in discussione la base politica dell'intesa, ritenendo che il paese – e tanto più Trieste – non dovesse pagare altri prezzi per la guerra persa. Le posizioni nazionaliste e revansciste apparivano comunque isolate nell'opinione pubblica: le argomentazioni della destra vennero utilizzate infatti pressoché esclusivamente dal MSI, dall'ANVGD (presieduta da un democristiano ma con forti correnti di destra) e, a livello locale, dalla Lega nazionale e dall'Unione degli istriani. L'ANVGD in particolare criticò la genericità degli accordi su nodi quali cittadinanza, trattamento della minoranza italiana e indennizzi ai profughi¹¹⁴, lamentando che il dibattito si fosse ormai spostato solo sugli aspetti economici, per ignorare del tutto la perdita di una parte di territorio italiano¹¹⁵.

Queste vibranti e multiformi reazioni non impedirono che il percorso verso la ratifica procedesse senza grossi intoppi e senza novità rispetto all'anno precedente. Anche il dibattito negli enti locali si svolse come prevedibile: un'ampia maggioranza – con un voto sulla mozione presentata congiuntamente da DC e PCI – escluse ogni ipotesi di revisione, rigettando la proposta di zona franca integrale e indicando nella ZFIC un'opportunità di sviluppo da perfezionare¹¹⁶. Le principali forze politiche erano intenzionate ad approvare l'accordo e a compiere eventuali modifiche al momento della fase attuativa¹¹⁷: buona parte delle realizzazioni era infatti affidata a regolamenti ancora tutti da scrivere.

Il 17 dicembre 1976 la Camera approvò il disegno di legge per la ratifica del trattato di Osimo, con circa cento assenti tra le file della DC, dopo un dibattito che si era svolto su

¹¹¹ F. Calamandrei, *Il trattato di Osimo*, in «L'Unità», 25 febbraio 1977.

¹¹² *Trieste provincia franca*, in «Il Giornale», 17 dicembre 1976.

¹¹³ C. Casalegno, *Trieste bel suol d'amore*, in «La Stampa», 24 novembre 1976.

¹¹⁴ *Non si ratifichi l'accordo*, in «Difesa Adriatica», 14 febbraio 1976; *La zona B regalata alla Jugoslavia*, in «Difesa Adriatica», 2 marzo 1976; *Il Parlamento di fronte alla verifica*, in «Difesa Adriatica», 5 aprile 1976.

¹¹⁵ *Cresce l'opposizione alla ratifica e La forza della verità*, in «Difesa Adriatica», 17 novembre 1976.

¹¹⁶ Verbale della seduta del consiglio comunale, 19 novembre 1976; *Fino all'alba al Comune per un voto ormai scontato*, in «Il Piccolo», 21 novembre 1976.

¹¹⁷ *Osimo: la relazione del ministro degli Esteri al disegno di legge di ratifica degli accordi*, in «Il Piccolo», 23 ottobre 1976; *Osimo: rapporto in commissione*, in «Il Piccolo», 10 novembre 1976; *Osimo: la relazione del ministro degli Esteri al disegno di legge di ratifica degli accordi*, in «Il Piccolo», 23 ottobre 1976.

molte giornate – in momenti non occupati da altri punti all'ordine del giorno – ed era stato intralciato solo dall'ostruzionismo del MSI¹¹⁸. Con esso si opposero il Partito radicale e una trentina di franchi tiratori. In quell'occasione, il neoeletto Tombesi espresse «il rammarico che, nonostante l'opposizione di Trieste espressa in maniera civile e democratica, sia prevalso l'orientamento del governo e delle segreterie di partito»¹¹⁹. Il deputato aveva già annunciato il suo voto contrario in una riunione dei gruppi parlamentari della DC, quando aveva chiesto allo scudo crociato di dimostrare di «essere partito degli elettori» – in polemica rispetto al ruolo di indirizzo nei confronti della propria base elettorale svolto dalla guida morotea del partito – e di rispettare i «sentimenti nazionali» di Trieste, dando credito ad una protesta locale dilagante. Osimo rappresentava per Tombesi una rinuncia ingiustificata – un cedimento unilaterale avvenuto in smentita alle precedenti rassicurazioni del governo – e non comportava vantaggi territoriali ed economici per il paese e per la comunità locale: ciononostante propose una serie di provvedimenti che giudicava necessari per garantire futuro alla pur discussa ZFIC, di cui domandò non la cancellazione ma la rilocalizzazione¹²⁰.

Prima della ratifica nella sua aula di competenza, il presidente del Senato Fanfani aveva ricevuto Fonda Savio, Giuricin e Gruber Benco per la consegna delle 65.000 firme: il presidente della Camera Ingrao aveva invece declinato la richiesta del Comitato dei dieci¹²¹. Delegazioni triestine furono inoltre sentite dalla commissione Esteri del Senato, dove Gruber Benco espose le motivazioni dei firmatari¹²². Ciò non mutò l'esito previsto e il 24 febbraio 1977 anche il Senato ratificò il trattato, col voto favorevole di DC (eccetto Barbi), PSI, PCI, PSDI E PRI. Le medesime forze approvarono un ordine del giorno che chiedeva al governo di esaminare le modalità di impianto della ZFIC, «in rapporto alle conseguenze ecologiche, ai problemi economici, sociali e di tutela del lavoro italiano»¹²³.

Nelle sue dichiarazioni, Pannella si dimostrò comunque un buon veggente, dal momento che la ZFIC sarebbe per sempre rimasta tracciata solo sulla carta¹²⁴: «Apparentemente stasera stravincete. In realtà la lotta democratica dei triestini e la nostra di radicali hanno fatto divenire la vostra bandiera sul Carso poco meno che uno straccio. Vi diciamo [...] che la zona franca industriale sul Carso molto probabilmente non la farete, non ve la faremo fare»¹²⁵.

¹¹⁸ *Un ritaglio di tempo per Osimo alla Camera*, in «Il Piccolo», 11 dicembre 1976.

¹¹⁹ *Tombesi (Dc): i motivi di un no*, in «Il Piccolo», 9 dicembre 1976; *Alla Camera 178 assenti per il sì al trattato*, in «Il Piccolo», 18 dicembre 1976.

¹²⁰ *Interventi contrari all'accordo di Osimo*, in «Il Piccolo», 13 agosto 1976; *Tombesi: troppi dubbi*, in «Il Piccolo», 14 novembre 1976.

¹²¹ *Alla Camera le firme per la Z.F. integrale*, in «Il Piccolo», 30 novembre 1976; *Ricevuti da Fanfani i delegati dei 65 mila*, in «Il Piccolo», 14 gennaio 1977.

¹²² *A Palazzo Madama su Osimo il primo proficuo confronto*, in «Il Piccolo», 3 febbraio 1977.

¹²³ *Un pacchetto di promesse per smorzare la protesta*, in «Il Piccolo», 25 febbraio 1977.

¹²⁴ Archivio Coloni, b. 8, f. Osimo-Zfic 1977, *Riunione della commissione mista per configurare la Zfic*; Archivio Coloni, b. 16, f. Osimo-Zfic 1981. I lavori del comitato interministeriale e delle varie commissioni per l'applicazione di Osimo si arrestarono dopo poco tempo o proseguirono in modo lento e inconcludente.

¹²⁵ *Un pacchetto di promesse per smorzare la protesta*, in «Il Piccolo», 25 febbraio 1977.

La Lista per Trieste: un terremoto politico

I consensi raccolti attorno all'opposizione a Osimo non si dispersero in seguito alla ratifica del trattato. La fine del 1976 registrò infatti un partecipato dibattito attorno alla creazione di una lista civica che costituisse lo sbocco del Comitato dei dieci: la Lista per Trieste sarebbe nata circa un anno dopo¹²⁶. La LPT trovò il suo portavoce in Cecovini, avvocato liberale ed elemento di primo piano della massoneria italiana, che non aveva partecipato all'esperienza del Comitato: «È necessario che alle prossime elezioni amministrative, in contrapposizione alle solite e screditate liste che saranno presentate dai partiti, i triestini si presentino con una lista propria, la “lista civica per la difesa di Trieste”»¹²⁷.

Il movimento germogliò dall'incontro tra forze laiche, liberali e socialiste in primis, ma seppe recuperare consenso a destra e in settori cattolici: vi aderì anche il democristiano Bologna, uscito nel frattempo dallo scudo crociato. La LPT si sarebbe gradualmente trasformata in qualcosa di diverso da quanto probabilmente immaginato dal Comitato dei dieci, i cui esponenti socialisti sarebbero stati nel tempo emarginati davanti al prevalere dell'anima liberale, più conservatrice. La composizione politica eterogenea dei promotori – testimoniata dal fatto che si poteva essere iscritti contemporaneamente al cosiddetto Melone e ad un altro partito – avrebbe creato non pochi problemi alla LPT al momento della sua istituzionalizzazione, complicando la già precaria governabilità degli enti locali retti dalla Lista con giunte di minoranza¹²⁸. In quella prima fase le diverse tendenze avevano saputo tuttavia compattarsi su un programma di pochi punti, capace di pescare consenso trasversale in città: «La lista deve prescindere da colorazioni politiche individuali, in un momento d'emergenza quegli ideali devono essere accantonati [...]. L'autonomia legislativa provinciale in seno alla Regione e la zona franca integrale» furono le misure indicate per dare a Trieste potestà legislativa e utilizzo diretto del proprio bilancio¹²⁹. A

¹²⁶ M. Cecovini, *Discorso di un triestino agli italiani e altri scritti politici*, LINT, Trieste 1979; Id., *Dare e avere per Trieste*, Del Bianco, Udine 1991; Id., *Trieste ribelle. La Lista del Melone. Un insegnamento da meditare*, SugarCo, Milano 1995. G. Giuricin, *Meloni, melonismo, melonaggine*, La cinigia, Trieste 1982; Id., *Origini della Lista per Trieste. Storia documentata*, Italo Svevo, Trieste 2006. La pubblicistica dei protagonisti non è stata ancora oggetto di interesse della storiografia, attraverso studi dedicati alla Lista per Trieste e, più in generale, alle diverse declinazioni che la tradizione autonomista giuliana assunse dal dopoguerra in avanti.

¹²⁷ M. Cecovini, *I triestini e il Comune*, in «Il Piccolo», 15 gennaio 1977.

¹²⁸ P. Segatti, *La complessa stabilità di Trieste*, in «Il Mulino», n. 371, 1997, pp. 483-492. La gestione della LPT corrispose a un più marcato isolamento politico di Trieste e alla stasi degli enti locali, guidati da giunte di minoranza la cui costante crisi sfociò prima nel commissariamento e poi in accordi politici con la DC. La Lista si connotò per la mancanza di una linea unitaria e diversi personalismi: il movimento elesse ad esempio una deputata e un parlamentare europeo, inseriti una nelle liste socialiste e l'altro in quelle liberali. Differente si dimostrò perfino l'atteggiamento sulla Zona franca integrale (bocciata comunque dalla commissione Finanze) e sulla realizzazione della ZFIC, con una parte della LPT contraria in ogni caso e un'altra disponibile alla ricollocazione. Divergenze si sarebbero registrate infine sui rapporti col mondo sloveno. Il Melone avrebbe pagato queste frizioni con l'uscita di Gruber Benco, Giuricin e Bologna: pur avendo mantenuto un legame col PSI di Craxi, il movimento si sarebbe spostato gradualmente a destra, alleandosi col MSI negli anni Novanta e fornendo uomini e base organizzativa alla nascente Forza Italia.

¹²⁹ M. Cecovini, *I triestini e il Comune*, in «Il Piccolo», 15 gennaio 1977. La LPT rivendicava la difesa del «fragile equilibrio economico, etnico e ambientale» di Trieste e il peso delle 65.000 firme nel bloccare la realizzazione della ZFIC. La richiesta di maggiore autonomia per la città – «capoluogo fittizio di Regione» – non aveva addentellati con tendenze indipendentiste, ma teorizzava la necessità di province autonome con un coordinamento regionale, sul modello del Trentino Alto Adige.

ciò si aggiungevano la difesa dell'ambiente carsico e un suggestivo richiamo al «Libero Comune»¹³⁰.

«Il Piccolo» continuò ad offrire aperto supporto, ma di lì a poco, in seguito al cambio nella proprietà del quotidiano, Alessi avrebbe lasciato la guida del giornale, passando a dirigere l'emittente locale Telequattro, improntata a sua volta alla medesima simpatia verso il Melone. Moro sarebbe intervenuto direttamente sul nuovo editore del giornale per assicurarsi un preciso cambio della linea politica¹³¹.

La stampa nazionale dimostrò più di qualche attenzione per il fenomeno di una lista civica che univa rivendicazioni localistiche e critica ai partiti, in una grave fase di crisi della rappresentanza del sistema politico italiano. «Il Corriere della sera» descrisse correttamente Osimo come la scintilla di un disagio cittadino che proveniva da lontano e che vedeva la periferia preoccupata per l'assenteismo della capitale e la crisi economica: «È un fatto che i governi italiani non hanno sostenuto la vocazione mercantile e portuale di questa città [...]. Oggi Trieste sembra rimpiangere che non ci sia più l'impero austro-ungarico; c'è aria di nostalgia, di ribellione»¹³². Il movimento destava curiosità e, soprattutto, sembrava avere buone possibilità di modificare lo scenario politico giuliano: altre formazioni di stampo autonomista e antipartitocratico erano nate in quel periodo, ma la LPT avrebbe in effetti centrato un successo che andò oltre ogni previsione e che anticipò il trend nazionale¹³³.

«L'Unità» spiegava il successo della protesta con la gestione sbagliata della città da parte del centro-sinistra, non nascondendo preoccupazione per la natura della Lista: «Dove stanno allora le possibilità di battere il qualunquismo, l'attacco anti-istituzionale, la rabbia e la sfiducia che si tenta di tradurre in scelte, in precisi orientamenti elettorali e politici?»¹³⁴. Non mancarono critiche verso quella che sembrò a diversi osservatori una quasi innata tendenza della città a crogiolarsi nel passato e a scadere nella richiesta continua di assistenzialismo: secondo «La Repubblica», ad esempio, «sessant'anni dopo il suo crollo il mito triestino resiste ed è pervicace. Il Grande Emporio, la Mitteleuropa, la città di Svevo e Saba non sono quello che dovrebbero essere, cioè ricordi affascinanti, ma argomenti del dibattito politico quasi si trattasse di situazioni ripristinabili»¹³⁵.

In qualche occasione i candidati della LPT furono dipinti con tratti macchiettistici: «Un ex deputato democristiano forte d'una sua clientela personale, un ex vicesindaco socialista, due vecchie signore tra i settanta e gli ottanta che sventolano il vessillo della Trieste d'un tempo, qualche neo-ecologo, un massone»¹³⁶. La Lista venne ad ogni modo avvolta rapidamente da forte simpatia. Gli enti locali e le segreterie politi-

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Archivio Coloni, b. 8, f. Democrazia cristiana 1977, *Moro a Coloni*.

¹³² A. Todisco, *A Trieste c'è un candidato in più: la delusione*, in «Il Corriere della sera», 20 giugno 1978.

¹³³ S. Viola, *La sorpresa verrà da Trieste*, in «La Repubblica», 17 giugno 1978. V. inoltre S. Doglio, *L'accordo di Osimo divide Trieste*, in «La Stampa», 20 giugno 1978: «Trieste è fra le grandi città del Nord che ha detto sì all'abolizione del finanziamento statale ai partiti; e il solo voto del referendum suona ulteriore allarme oggi per chi teme un successo della lista civica».

¹³⁴ M. Passi, *Dietro la campagna moderata a Trieste*, in «L'Unità», 18 giugno 1978.

¹³⁵ S. Viola, *La sorpresa verrà da Trieste*, in «La Repubblica», 17 giugno 1978.

¹³⁶ S. Viola, *Un altro voto di protesta*, in «La Repubblica», 27 giugno 1978.

che provinciali del centro-sinistra si fecero così più insistenti nel chiedere la verifica di fattibilità degli accordi economici, sfumando gli iniziali entusiasmi. Non bastò: le elezioni amministrative del giugno 1978 segnarono infatti la vittoria del Melone, che raccolse alla sua prima apparizione il 27,5% dei voti e 18 seggi in Comune, ottenendo la nomina a sindaco di Cecovini, posto a capo di una giunta monocolore di minoranza.

Il radicamento dello scudo crociato a Trieste si era dimostrato meno saldo che altrove, accompagnato dalla consistenza del PCI, dalla robusta presenza del MSI e dall'influenza di varie tendenze indipendentiste¹³⁷. Fino a quel momento, pur in assenza di subculture politiche tradizionali, i partiti di massa erano comunque riusciti a integrare le ragioni principali della rappresentanza dell'elettorato locale, ovvero la difesa nazionale e la rivendicazione di provvedimenti considerati risarcitori dalla periferia. Tanto la DC quanto il PCI si erano però dovuti misurare con la pervicacia di un sentimento municipalista ereditato dalla stagione liberal-nazionale di età asburgica e rafforzatosi per varie ragioni nel secondo dopoguerra: dalla sospensione della sovranità alla successiva sfiducia nei confronti della burocrazia italiana, dalla nostalgia per l'emporio austriaco alla crisi dell'economia locale, dai ritardi nell'attuazione dei provvedimenti governativi a quelli nella concessione di autonomia amministrativa. La DC finì così per pagare duramente il prezzo di Osimo: il crollo dell'immagine di partito nazionale corrispose al solo permanere dell'immagine di partito centralista, piegatosi ai disegni di Roma senza fare gli interessi della città decaduta¹³⁸. Il retaggio del municipalismo e del liberalismo di matrice nazionale – rimasti sotto traccia dopo i sussulti di metà anni Sessanta – trovarono in tal modo il terreno per integrarsi fra loro in maniera aggiornata, in un clima che vide sovrapporsi il tema della periferia bistrattata, la richiesta di autonomia, la reazione degli esuli istriani, la più generale sfiducia verso il sistema politico e la freddezza di un elettorato tendenzialmente conservatore verso le prove tecniche di dialogo fra DC e PCI. La crisi di Osimo segnò così la nascita di un nuovo soggetto politico avverso ai partiti tradizionali e rappresentò in qualche modo la rivincita delle tradizioni laiche ostili al centro-sinistra e al cattolicesimo politico: gli equilibri politici del capoluogo ne risultarono stravolti.

Le elezioni amministrative segnarono la sconfitta dei partiti cosiddetti «osimanti»: sommando i voti della Lista, del Movimento sociale e dei radicali, i suffragi a vario titolo in dissenso con il trattato furono circa il 40 per cento. La DC aveva superato senza danni le consultazioni del 1976, ma la comparsa nel frattempo di un polo attrattore della protesta modificò completamente la situazione e fece sì che il partito perdesse la guida del Comune dopo un trentennio. Alle consultazioni politiche anticipate del 1979, lo scudo crociato avrebbe eletto come unico parlamentare (invece dei due consueti) il solo Tombesi, strenuo oppositore del ceto dirigente moroteo ormai in declino. La DC avrebbe

¹³⁷ I. Diamanti, A. Parisi, *Elezioni a Trieste. Identità territoriale e comportamento di voto*, Il Mulino, Bologna 1991. L'indipendentismo si era alimentato di tradizioni molto eterogenee fra loro: dai nostalgici dei fasti asburgici ai sostenitori degli interessi della piccola impresa, dai dipendenti del Governo militare alleato agli sloveni anticomunisti, dal comunismo filojugoslavo a quello di credo cominformista.

¹³⁸ Archivio Coloni, b. 12, f. Democrazia cristiana 1980, *Mozione 1 del XXXII congresso provinciale*. Fu lo stesso gruppo dirigente democristiano a fare autocritica, parlando di «gravissima crisi», di rischio di «emarginazione politica» ed estinzione per il cattolicesimo democratico politico, di un partito divenuto «sistema di potere chiuso, impermeabile rispetto alla società» e caratterizzato peraltro da «passate ambiguità» sulla risoluzione del contenzioso italo-jugoslavo.

perso il 13 per cento rispetto al dato del 1976: fu la spia di un tracollo elettorale che non si sarebbe arrestato in breve tempo¹³⁹.

La Lista sottrasse voti a tutti gli schieramenti in campo – dall'estrema destra al PCI, senza tuttavia suscitare mai simpatie nel mondo sloveno – e sarebbe rimasta per un decennio la prima forza cittadina col favore di circa un terzo dell'elettorato. L'opposizione trasversale coagulata attorno al Comitato dei dieci prima e al Melone poi ebbe effettivamente la forza di bloccare la realizzazione della ZFIC, sgradita al nuovo consiglio comunale, che minacciò di proporre un referendum cittadino sulla zona industriale¹⁴⁰. Gli accordi sarebbero comunque stati depotenziati anche dai troppi rallentamenti dell'iniziativa italiana, dalla sempre più manifesta crisi politica ed economica della Jugoslavia – incapace di impegnarsi nella costruzione delle infrastrutture previste – e dall'accordo economico stipulato fra Belgrado e la Cee, che svuotò di fatto le motivazioni su cui era basata la ZFIC¹⁴¹.

Mancano ancora analisi dedicate ad approfondire l'identità politica, le strategie e le motivazioni del notevole successo della LPT. Si tratta di un oggetto di studio particolarmente interessante, all'interno del quale bisogna distinguere il piano della protesta – con le sue motivazioni ampie e variegate – da quello della sua successiva gestione politica. Dopo la prima fase, animata da forti istanze democratiche partecipative e incarnata dal Comitato dei dieci, l'ascesa della Lista per Trieste corrispose infatti all'affermazione di un gruppo dirigente conservatore – il cui disegno e le cui reti di relazione sono in buona misura da esplorare – che divenne espressione di quella parte cospicua della società giuliana che aveva costituito l'avversario principale della linea del centro-sinistra.

Si può per ora affermare che in un breve torno di tempo vennero alla luce le tendenze messe in risalto da Claudio Magris circa un anno prima della nascita della Lista: è alle sue parole che affido la conclusione di questo saggio¹⁴². Magris condivideva la chiusura del contenzioso con la Jugoslavia, ma riteneva nel contempo che Roma avesse sbagliato due volte: da una parte, sulla scelta di legare la sistemazione della frontiera alla realizzazione della ZFIC; dall'altra per la scarsa attenzione dimostrata rispetto alla protesta di Trieste. Pur nell'ineluttabilità e nell'opportunità di quella scelta, il parlamento aveva ratificato Osimo «con burocratica svogliatezza anziché con la dolorosa coscienza di chiudere un tragico capitolo di sofferenze e di superare il dramma di una sconfitta e dell'esodo di migliaia di profughi istriani». Tutto ciò aveva incrementato la preoccupazione «esclusiva e assillante» della città per il suo destino e aggravato il «livore» e il «risentimento non risolto». Il movimento per la zona franca integrale dimostrava per lo scrittore «un'insicurezza latente, uno stato d'animo tipicamente triestino, oscuramente

¹³⁹ La DC ottenne il 26% dei voti alle comunali del 1978 e il 23,7% alle politiche del 1979. Le comunali del 1982 avrebbero visto il partito finire addirittura al 19,3%, mentre le politiche del 1983 sarebbero rimaste allineate al 23,7% precedente.

¹⁴⁰ Archivio Coloni, b. 10, f. Politica locale e f. Osimo 1979, *Mozione del consiglio comunale contro la realizzazione della Zfic sul Carso*.

¹⁴¹ Archivio Coloni, b. 9, f. Osimo-Zfic 1978, *Zona franca prevista dagli accordi di Osimo e accordo Cee-Jugoslavia*. La ZFIC continuò a essere difesa della DC, che accettò tuttavia l'impossibilità pratica di una collocazione sul Carso. L'insistenza sulla ZFIC avvenne nonostante la consapevolezza – tenuta sempre riservata – che gli accordi diretti fra CEE e Jugoslavia ne avessero notevolmente depotenziato convenienza e significato.

¹⁴² C. Magris, *I malumori di Trieste dopo i patti di Osimo*, in «Il Corriere della sera», 8 aprile 1977.

insidiato dal timore di essere il figlio trascurato della famiglia e quindi bramoso di ricevere un attestato speciale di figlio prediletto». Lo Stato e la politica erano chiamati a confrontarsi con questa realtà, a condurre Trieste fuori dal suo passato e a garantirle un futuro civile grazie alla creazione di un legame di solidarietà fra le genti di confine. Tale prospettiva non era assicurata per Magris da un municipalismo «coltivato dal fantasma di ieri ma amministrato dal potere di oggi». Mi sembra difficile trovare espressioni più efficaci per descrivere le ragioni di fondo di quanto poi accaduto, a smentire le speranze dell'autore: colpisce soprattutto che, a trentacinque anni di distanza, queste parole continuino a raccontare il dialogo sempre difficile fra Roma e Trieste – a causa di una certa miopia del centro ma anche delle notevoli carenze della classe dirigente locale – nonché le motivazioni del recente riemergere di nuove rivendicazioni di stampo municipalista, quando non indipendentista, ancora una volta in una fase di crisi dell'economia e della rappresentanza politica.

IN LIBRERIA



Nel luglio del 1914, i funerali dell'erede al trono degli Asburgo, Francesco Ferdinando, e della sua sfortunata consorte transitano per le strade di una Trieste ammutolita e listata a lutto, prossima a rinnovare all'infinito il proprio dolore. Nel cuore dell'estate scoppiava infatti la Prima guerra mondiale, ovvero la Grande guerra, dopo la quale nulla sarebbe più stato come prima. Trieste è allora quanto mai città d'Europa: come a Parigi, Berlino, Vienna, Londra, Budapest, Praga la guerra vi farà la sua comparsa con le sue code di fanfare e sfilate, canti e infiorate e il centro del Litorale è attraversato dalle stesse ansie e speranze di altre metropoli europee. Al centro dell'opera, che nasce alla vigilia del Centenario dello scoppio della Grande guerra, c'è il tentativo di capire quanto questo evento abbia sconvolto il tessuto cittadino, come Trieste e più sullo sfondo il Litorale abbiano vissuto l'evento in quel 1914, quali siano stati i provvedimenti e le iniziative che ne caratterizzarono la vita nei difficili mesi di un anno da subito segnato da avvenimenti per diverse ragioni memorabili. Pur non rinunciando al rigore scientifico, il volume intende rivolgersi a un ampio pubblico, ricostruendo il clima della città e del suo territorio in quel primo anno di guerra e prendendo le mosse dai mesi che precedettero i colpi di rivoltella di Sarajevo per cogliervi i segni della tragedia imminente. Il libro è stato realizzato basandosi su fonti giornalistiche («Il Piccolo», «Il Lavoratore», «L'Indipendente»), fonti letterarie e memorialistiche, ma anche fonti d'archivio che rendono, con il loro assemblaggio, la lettura gradevole e avvincente. Particolarmente ricco l'apparato iconografico che comprende fotografie, cartoline e oggettistica d'epoca, cartine e tabelle, provenienti da musei, archivi e collezioni pubbliche e privati.

L'Associazionismo adriatico: una risposta ad Osimo

di Fabio Capano

Abstract – Adriatic associative network. An answer to Osimo

After 1954, Trieste's de facto return to Italy coincided with the definitive partition of the Adriatic border. As a consequence, recurrent political tensions that marked the years between the London Memorandum and the Osimo Treaties were generally neglected and understudied. This article represents a first attempt to fill this gap in historical studies and prove that, until 1975, the issue of the ex-zone B remained a «Cold War hotbed» for the Italian government. In exploring the «complex relation» between Rome and Trieste through the lenses of the associative response to the Adriatic detente, this article tells a story of misunderstandings, conflicts, and antagonisms. It investigates the role played by local as well as national patriotic and émigrés associations in upholding the «italianità» of the ex-zone B and ultimately suggests that the neo-irredentist network, while opposing the new logic of international politics, restlessly advocated the defense of the «legitimate» interests of the nation.

Key Words: Ex-zone B, Adriatic associative network, *Détente*, Osimo Treaty

Parole chiave: ex zona B, associazionismo adriatico, *détente*, Trattato di Osimo

Nell'ottobre del 1954, dopo aver firmato il Memorandum d'intesa, il governo italiano perseguì una nuova politica estera che, fortemente ancorata agli ideali atlantici ed europei, fece della nuova alleanza con il vicino jugoslavo uno dei suoi principali cardini¹. Con la firma dell'accordo londinese, la questione della ex-zona B del Territorio libero di Trieste (TLT) fu relegata ai margini della politica internazionale². Nonostante le dichiarazioni ufficiali, il ritorno di Trieste sancì infatti la definitiva partizione del confine adriatico³. Di conseguenza, le ricorrenti tensioni diplomatiche che caratterizzarono i rapporti italo-jugoslavi tra il 1954 ed il trattato di Osimo ma soprattutto le percezioni del mondo politico verso la «questione istriana» ed il loro impatto sulla comunità adriatica furono spesso minimizzate negli studi storiografici⁴.

¹ F. Romero, *La scelta atlantica e americana*, in *Nazione, interdipendenza e integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol. I, a c. di F. Romero, A. Varsori, Carocci, Roma 2005, 166. Un riferimento essenziale sulla politica estera italiana è il testo di L. V. Ferraris, *Manuale della politica estera italiana: 1947-1993*, Laterza, Bari-Roma 1996.

² Si vedano i testi di A. Varsori, *La Politica Estera Italiana agli Inizi degli anni Cinquanta*, in *Dalla cortina di ferro al confine ponte: a cinquant'anni dal memorandum di Londra, l'allargamento della NATO e dell'Unione Europea*, a c. di G. Meyr, R. Pupo, Comune di Trieste, Trieste 2008; F. Botta, I. Garzia, *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Laterza, Bari-Roma 2004.

³ Per la storia di Trieste e del confine orientale si vedano i lavori di E. Apih, *Trieste*, Laterza, Bari-Roma 1988; M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale, 1866-2006*, Il Mulino, Bologna 2007.

⁴ Giovanni Cavera, nel suo saggio *Gli Accordi di Osimo e la crisi politica italiana degli anni settanta*, presentato al convegno organizzato in occasione del trentesimo anniversario della firma del Trattato di Osimo (2005), sottolineò la scarsa attenzione prestata alla questione istriana da parte degli storici dei partiti e dei movimenti politici. Massimo Bucarelli in *La «Questione Jugoslava» nella politica estera dell'Italia repubblicana*, Aracne, Roma 2008, ha fornito un primo essenziale contributo per la ricostruzione del processo diplomatico che portò alla definizione del confine orientale.

Questo saggio rappresenta un primo tentativo di colmare questa lacuna ed, attraverso l'esame delle fonti archivistiche inerenti le personalità politiche, governative e soprattutto il neo-irredentismo⁵, intende analizzare la risposta dell'associazionismo adriatico al processo politico che portò ai trattati di Osimo e fu finalizzato nel contesto internazionale di *détente*. L'accento sul legame tra il quadro politico internazionale, il tessuto associativo ed Osimo assume particolare importanza in una città come Trieste la quale⁶, dopo aver sperimentato per prima le problematiche della Guerra fredda⁷, divenne oggetto della politica di distensione nei rapporti tra i vicini adriatici, un fenomeno che anticipò largamente la *détente* di Nixon and Kissinger⁸.

A tal fine, questo articolo esamina quattro associazioni rappresentative del mondo degli esuli e dell'universo nazionalista del dopoguerra che generalmente identificarono nelle forze politiche di centro-destra ma soprattutto nella Democrazia cristiana piuttosto che nel Movimento sociale, i loro principali referenti politici⁹. Innanzitutto la Lega nazionale (LN), un sodalizio patriottico che, fondato nel 1891 a Trieste, promosse instancabilmente il sentimento locale di italianità ed invocò l'unione della città alla madrepatria¹⁰. Anche dopo il 1954, forte del supporto dei suoi 45.000 membri e delle autorità sia locali che nazionali, la Lega nazionale continuò ad invocare la difesa della lingua e cultura italiana nella ex-zona B come preambolo ad una futura quanto improbabile revisione del trattato di pace¹¹. In secondo luogo l'Unione degli istriani (UI) la quale, nata dopo il 1954 da dissidenti del Comitato di liberazione nazionale dell'Istria¹², sostenne irreprensibilmente l'italianità della regione istriana e condannò i termini del trattato di pace e del Memorandum¹³. In terzo luogo, l'Associazione nazionale Venezia Giulia e Dalmazia (ANVGD), creata nel 1947 per assistere le comunità istriane e dalmate nell'esodo dalle terre cedute con il trattato di pace. Quest'associazione divenne la principale referente degli esuli istriani e dalmati e diede incessantemente visibilità alla questione istriana attraverso le pagine del suo giornale «Difesa Adriatica». Con l'avvicendamento della presidenza Mandel nel 1957, l'associazione gradualmente conformò la propria strategia verso la disputa confinaria agli imperativi

⁵ Vedi R. Spazzali, *Secondo irredentismo: tra patriottismo democratico e rivendicazione integrale dell'italianità sulla Venezia Giulia*, Università di Trieste, Trieste 2011.

⁶ Vedi G. Valdevit, *Trieste. Storia di una periferia insicura*, Mondadori, Milano 2004.

⁷ La questione di Trieste è stata ampiamente studiata e i lavori di Diego de Castro e Giampaolo Valdevit forniscono un riferimento essenziale. Ad esempio D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, LINT, Trieste 1981. Si veda anche G. Valdevit, *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 1999.

⁸ Vedi H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994.

⁹ Per una storia della destra a Trieste si veda P. Comelli, A. Vezzà, *Trieste a destra. Viaggio nelle idee diventate azione lontano da Roma*, Il Mulino, Trieste 2013.

¹⁰ Per una storia della Lega Nazionale si veda R. Spazzali, *Contributi di ricerca per una storia della Lega Nazionale 1946: la ricostituzione*, Edizioni Trieste Press, Trieste 1987. Un altro lavoro interessante è quello di P. Sardos Albertini, *Lega Nazionale storia di un sodalizio che attraversa tre secoli*, Lega Nazionale, Trieste 2011. Il lavoro più recente e completo è D. Redivo, *Le trincee della nazione: cultura e politica della Lega Nazionale (1891-2004)*, Edizioni degli ignoranti saggi, Trieste 2005.

¹¹ Archivio Ufficio Zone di Confine (UZC), Sezione V, B. 9, Vol. II, faldone Lega Nazionale Trieste, *Contributi 1963-1984*.

¹² Per un'analisi dettagliata dell'Unione degli istriani si vedano i volumi di R. Baroni, *Gli istriani in difesa dell'Istria italiana: dal Memorandum d'intesa al Trattato di Osimo*, Unione degli istriani, Trieste 2004.

¹³ Archivio Centrale dello Stato (ACS), MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, B. 363, faldone Unione Istriani.

della politica del centro-sinistra¹⁴. Infine, l'Associazione nazionale Italia irredenta (ANII), un gruppo ultranazionalista che sorse proprio in contrapposizione all'ANVGD guidata da Paolo Barbi e Lino Drabeni, accusata di perseguire una strategia troppo moderata e filo-governativa verso le vicende del confine. Questo gruppo, erede dell'Associazione in pro dell'Italia irredenta, fu creato il 3 novembre del 1963 da veterani ed irredentisti di Costituenti adriatica e si fuse poi nel 1964 con il Centro studi adriatici¹⁵.

Mentre le prime due associazioni divennero rispettivamente le voci del patriottismo locale e degli esuli, ANVGD e Italia irredenta operarono a livello nazionale nel promuovere la causa irredentista e gli interessi giuliano-dalmati. Durante gli anni Sessanta, la Lega nazionale giocò un ruolo centrale nel difendere l'italianità di Trieste e riaffermare una continuità morale e territoriale tra la città e la ex-zona B. Come emergerà nelle prossime pagine e soprattutto dopo la metà degli anni Sessanta, il ruolo dell'associazione divenne sempre più marginale e l'Unione degli istriani assunse un ruolo da protagonista nel contrastare ogni rinuncia alla ex-zona B, un atto che minava direttamente la sua *raison d'être*. Anni di tensione alimentati da contrastanti orientamenti politici minarono infatti la forza e la credibilità delle associazioni neo-irredentiste che, agli occhi dell'opinione pubblica, furono ulteriormente discreditate dalla connivenza tra apparati dello Stato, membri delle associazioni e l'estremismo politico di destra¹⁶. Nell'esplorare la «difficile intesa»¹⁷ tra Roma e Trieste attraverso la risposta dell'associazionismo adriatico alla politica governativa verso la sovranità formale sulla ex-zona B, questo saggio narra una storia di incomprensioni, contrasti ed antagonismi che fu segnata dal rifiuto di conformarsi alla nuova logica della politica internazionale, resistette al graduale consolidarsi dell'amicizia adriatica tra Italia e Jugoslavia ed invocò la difesa dell'interesse nazionale. Se confrontata con la questione di Trieste, l'impatto della disputa istriana a livello politico, sociale ed economico potrebbe apparire irrilevante; al contrario, questo saggio suggerisce che la questione istriana rimase un problema rilevante per i governi che si succedettero dal 1954 e produsse frizioni che ostacolarono il processo di normalizzazione diplomatica tra Italia e Jugoslavia.

Dopo gli accordi di Londra il governo italiano, sensibile alle critiche che lo tacciavano di indifferenza verso Trieste, riaffermò l'indiscutibile sovranità italiana su Trieste ed il suo territorio¹⁸. Come riportato dalla stampa jugoslava, le autorità italiane tracciarono una netta distinzione tra i confini nazionali, quelli del TLT ed i confini del territorio jugoslavo¹⁹. Tale distinzione non poté che provocare l'ostilità di Belgrado che fu ulteriormente esasperata

¹⁴ US, fondo Luigi Papo, b. 36, Fasc. ANII Polemiche con CLN, *Appunto a Mandel*, 10 agosto 1962.

¹⁵ Archivio Ugo Spirito (US), fondo Luigi Papo, b. 37, Fasc. Costituente Adriatica Inviti e Adesioni, *Corrispondenza*, 1963.

¹⁶ Ad esempio, nel 1956 il CLN istriano preparò un memorandum in cui criticò l'Unione degli istriani e la ANVGD per la loro natura fascista ed i danni che personalità quali Coceani, Sauro o Mandel arrecavano alla reputazione degli esuli, spesso considerati inguaribili nazionalisti. Nel 1957, Carlo Schiffrer, nel suo articolo *La politica delle bandiere* portò brillantemente all'attenzione generale tale problematica. Archivio Unione degli istriani (UI), 1954-1967, b. 5, faldone III/2, *Memorandum C.L.N.*, 28 novembre 1956.

¹⁷ In *La difficile intesa. Roma e Trieste nella questione giuliana 1945-1954*, Edizioni Italo Svevo, Trieste 2011, Anna Millo ha esaminato la complessa relazione tra Trieste e le autorità politiche centrali che dovettero fronteggiare la questione triestina. Questo saggio prosegue la ricostruzione storica della vicenda confinaria nei rapporti tra Trieste e Roma dopo il 1954.

¹⁸ UZC, Sezione II, Trieste, B. 31, faldone Territorio Libero di Trieste Bilinguismo, *Ministro Grazia e Giustizia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)*, 29 settembre, 1956 e Fornitura Carta d'Identità, *Commissariato Generale del Governo Territorio di Trieste (CGGT)* al PCM, 12 ottobre 1956.

¹⁹ UZC, Sezione II, Trieste, B. 3, Vol. II, *Stampa Jugoslava- Confine Jugoslavo su Carte Geografiche*, 4 gennaio, 1956.

dalla politica della Santa Sede, rimarcante il carattere indivisibile ed unitario della diocesi triestina la cui giurisdizione estendeva alla ex-zona B²⁰. Ansioso di minimizzare le continue critiche per l'incapacità di fronteggiare adeguatamente la crisi dell'economia locale triestina²¹, il governo centrale finanziò costantemente quelle associazioni le cui attività promisero di rafforzare l'immagine dello Stato centrale lungo il confine adriatico. L'entità dei contributi governativi, le spese per la propaganda d'italianità ed in generale le politiche verso la questione istriana sono ricostruibili attraverso l'esame della documentazione dell'Ufficio per le zone di confine (UZC), rinominato nel 1954 Ufficio regioni²². Da un primo esame delle fonti, emerge chiaramente che le associazioni locali con fini artistici²³, culturali²⁴, economici o sociali beneficiarono delle sovvenzioni governative nel promuovere l'italianità del confine. La loro entità dipese da considerazioni di opportunismo politico, ad esempio la prossimità delle elezioni locali oppure nazionali, così come la natura dell'associazione. Durante gli anni Cinquanta, il governo centrale supportò infatti associazioni educative, combattentistiche e culturali di sentimenti nazionali liberali²⁵. Di rilievo è il fatto che il flusso di denaro che raggiunse Trieste rese possibile la sopravvivenza di movimenti neo-irredentisti di orientamenti più o meno moderati che si opposero al Memorandum d'intesa ed al processo di riconciliazione con il vicino jugoslavo. Le autorità jugoslave continuarono infatti a percepire le associazioni degli esuli come espressioni di un nefasto irredentismo che mirava a rimuovere da Trieste la minoranza slovena, metaforicamente descritta come un «*trnj v peti*» (una spina nel tallone)²⁶.

Come accennato sopra, la *détente* adriatica non fu un processo lineare e la definizione del confine orientale fu disseminata di ostacoli e tensioni. Nel 1955, a pochi mesi dal Memorandum di Londra, esponenti dell'amministrazione Eisenhower intuirono che le pressioni economiche giocavano un ruolo fondamentale nel convincere Tito ad accettare gli accordi. Appena le necessità economiche e militari fossero diventate meno pressanti, le relazioni italo-jugoslave sarebbero potute nuovamente degenerare²⁷. Lo stato giuridico-territoriale della ex-zona B rimase infatti fonte di tensione tra Roma e Belgrado e la suo eco risuonò dentro e fuori Trieste. Ad esempio, nel 1956 la questione del servizio militare obbligatorio

²⁰ UZC, Sezione II, Trieste, B. 44, faldone Estensione della legislazione jugoslava alla ex zona B ed al distretto di Capodistria, *Ministero Affari Esteri (MAE) al PCM: Giurisdizione Religiosa in Zona B*, 2 novembre 1954.

²¹ Bartoli, in un intervento al circolo giuliano dalmata a Milano sottolineò che i problemi economici di Trieste dopo il 1954 rimasero irrisolti e la città appariva come una testa decapitata del suo corpo. Nonostante questo i triestini venivano visti come «persone che si lamentavano senza neppur sapere cosa volessero». ACS, MI, Gabinetto, fasc. correnti, 1957-1960, B.269, Fasc. 15726/1 Trieste, 6 marzo, 1957.

²² Dopo il Memorandum, l'UZC e le élite locali si trovarono in disaccordo sulla politica da intraprendere per Trieste. Mentre l'UZC ambiva a nominare a capo dell'amministrazione locale una figura leale a Roma, le élite locali preferivano una personalità autonoma, di orientamenti meno conservatori e capace di opporre l'indipendentismo locale. Archivio Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia (IRSML FVG), fondo Venezia Giulia, B. 31, Nota Riservata 2361, *Appunto di Carlo Schiffrer circa l'UZC ed il Consigliere di Stato Innocenti*, 1954.

²³ UZC, Sezione V, B. 24, Vol. II, faldone Trieste Circolo della Cultura e delle Arti, *Contributi 1949-1984*.

²⁴ UZC, Sezione V, B. 26, Vol. I, faldone Società Nazionale Dante Alighieri, *Contributi 1946-1984*.

²⁵ Il caso del Centro studi politici economici e sociali (CSPES) di Trieste rivela la logica che guidò le decisioni circa i finanziamenti governativi. UZC, Sezione V, B. 24, Vol. I, faldone Trieste, *Corrispondenza CSPES 1958-1967*.

²⁶ UZC, Sezione IV, B. 23, faldone Passaggio di Poteri nel Territorio di Trieste, *Palamara al PCM, Informazione Riservata*, 25 ottobre 1955.

²⁷ Foreign Relations of the United States 1955-1957 (FRUS), Volume XXVI, Central and Southeastern Europe, Documento 240, 4 aprile 1955.

nella ex-zona B riaccese la disputa confinaria, provocando le proteste dell'Unione degli istriani²⁸ ed una serie di tensioni tra autorità centrali e personalità politiche locali²⁹. Nonostante il governo italiano avesse avanzato le proprie critiche alle autorità jugoslave³⁰, il commissario Palamara inviò un appunto al governo in cui sottolineava che il problema non aveva prodotto nessuna protesta significativa tra i triestini; a dispetto di ciò, Palamara aggiungeva, la popolazione locale si era dimostrata particolarmente frustrata dall'ambiguità del Memorandum che andava dichiarato come provvisorio³¹ oppure definitivo ed in tal caso emendato³². L'incertezza che caratterizzò gli accordi londinesi provocò infatti un senso di insicurezza e di ansia tra i triestini e gli esuli³³.

Nei tardi anni Cinquanta, in un contesto segnato dal cambio generazionale della Democrazia cristiana (DC) triestina e dalla nuova strategia di centro-sinistra, ricorrenti tensioni tra Trieste e Roma evidenziarono la forza della tradizione liberale-nazionale locale ed indebolirono il consenso popolare verso la DC³⁴. Di conseguenza, episodi di intolleranza verso la minoranza slovena riaffiorarono negli anni Sessanta, un periodo che vide un significativo ridimensionamento nei contributi governativi alle associazioni di ispirazione combattentistica, monarchica e patriottica³⁵. Tra gli episodi più significativi, va annoverato il problema del bilinguismo. Una serie di proposte legislative che ambivano ad equiparare l'uso della lingua italiana e slovena negli uffici pubblici e nei procedimenti giudiziari provocò l'ostilità dell'opinione pubblica locale³⁶. La Lega nazionale dipinse il bilinguismo come una minaccia letale all'italianità di Trieste³⁷. Nella sua propaganda, l'associazione tracciò un pericoloso parallelo tra la situazione sud-tirolese e una futura Trieste e beneficiò del sostegno di figure religiose quali il vescovo Santin³⁸, personalità politiche come Bartoli e rappresentanti dei partiti di centro-destra³⁹. Il tono delle proteste e la violenza urbana che attraversò Trieste per quattro giorni alimentò la tensione politica tra le élite centrali e locali così come le frizioni tra i governi di Roma e Belgrado⁴⁰. Rassicurato da Fanfani, Palamara

²⁸ UI, 1954-1967, b. 5, faldone IV/7, *Pro Memoria sul Problema della Sovranità*.

²⁹ UZC, Sezione IV, b. 83, faldone Servizio Militare, *Lettera di Bartoli al Presidente della Repubblica*, 16 agosto 1957.

³⁰ UI, 1954-1967, faldone IV/6, *Riservata MAE all'Unione Istriani*, 4 ottobre 1956.

³¹ Archivio Storico Luigi Sturzo (ASL), fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica, Fanfani, Uffici Centrali-Corrispondenza, sc.76, s. fasc. 7, *Bologna a Fanfani*, 6 marzo 1956.

³² UZC, Sezione IV, b. 83, faldone Servizio Militare, *CGGT al PCM, Opinione Triestina sul Memorandum*, 25 settembre 1956.

³³ AST, fondo Bartoli, b. 52, *Bartoli a Fanfani*, 4 giugno 1956.

³⁴ Vedi D. D'Amelio, *Ritratto di un'élite dirigente: i democristiani di Trieste 1949-1966*. Tesi di Dottorato (Trieste 2010).

³⁵ ASL, fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica, Moro, Corrispondenza con il Organizzazioni Varie, Sc.156, Fasc.34, *Rapporto Segreto circa Situazione Amministrativa*, 29 gennaio 1960.

³⁶ Belci, in una nota personale a Moro e di fronte alle garanzie costituzionali di cui già godeva la minoranza slovena, scoraggiò concessioni in materia di bilinguismo, una misura che si sarebbe scontrata con la tradizione italiana di Trieste ed avrebbe beneficiato il movimento neo-fascista. ASL, fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica, Moro, Corrispondenza con gli Organi Periferici, sc.137, sottofasc. 2, *Belci a Moro*, 9 gennaio 1961.

³⁷ La nomina di Muratti a capo dell'associazione e di un crescente numero di personalità con orientamenti centristi all'interno del comitato direttivo segnò un graduale cambiamento verso posizioni più moderate; la base del movimento rimase comunque di orientamenti nazionali liberali e conservatori. UZC, Sezione II, Trieste, b. 68, faldone Nomina del Direttivo, *CGGT al PCM, Lega Nazionale*, 13 aprile 1961.

³⁸ Archivio Lega Nazionale (LN), Segreteria Politica, faldone 1961/III, *Muratti a Santin*, 19 giugno 1961.

³⁹ LN, Segreteria Politica, faldone 1961/1, *Bilinguismo*.

⁴⁰ Archivio Storico MAE, Telegramma 1451, *Belgrado a Roma*, 10 febbraio 1961.

comunicò all'Unione degli istriani che le misure legislative per il bilinguismo non sarebbero state approvate⁴¹.

La disputa sul bilinguismo fu seguita dall'attentato dinamitardo alla sede del giornale sloveno ed anticipò di poche settimane le celebrazioni per il centesimo anniversario dell'unificazione nazionale, quest'ultimo accompagnato da manifestazioni anti-slave⁴². Le élite nazionali vennero criticate per la loro connivenza con quelle espressioni di neo-fascismo che si erano rese protagoniste delle eclatanti proteste⁴³. Nel frattempo, la decisione del governo di processare Silvano Drago, l'editore di «Difesa Adriatica» che aveva etichettato Tito come «infoibatore», fu aspramente criticata dalle associazioni neo-irredentiste che la interpretarono come un palliativo alle critiche dell'opinione pubblica e del governo jugoslavo⁴⁴.

A partire dal 1963 la nuova politica del centro sinistra⁴⁵, percepita come il preambolo ideale per porre la parola fine alla questione istriana così come la creazione della regione autonoma Friuli Venezia Giulia⁴⁶, irrigidì ulteriormente i rapporti tra le associazioni neo-irredentiste e le autorità centrali⁴⁷. Durante l'incontro con l'ambasciatore Vejdoma, Fanfani capì chiaramente le ambizioni jugoslave nel «trasformare la linea di demarcazione nel confine di Stato tra la zona A e la zona B»⁴⁸. Tale prospettiva suscitò viva preoccupazione in figure come Moro il quale, temendo una «emorragia di voti verso la destra» tra gli elettori di sentimenti fortemente patriottici ed anti-comunisti, richiese al ministro degli Interni Taviani di garantire il tradizionale finanziamento alla principale associazione patriottica, Alleanza tricolore italiana⁴⁹.

Temendo un governo di centro-sinistra e l'effetto deleterio della regione autonoma sull'italianità del confine, l'ANII lanciò un appello per la creazione di un unico fronte nazionale comprensivo di tutte le associazioni combattentistiche e patriottiche da opporre a qualsiasi rinuncia della sovranità italiana sulla ex-zona B⁵⁰. Questa proposta incontrò il consenso della maggioranza delle associazioni, vogliose di coordinare le loro azioni e solidali verso la causa irredentista⁵¹. Nonostante l'impegno profuso per consolidare l'azione neo-irredentista, l'associazione non risparmiò critiche ad organizzazioni quali la ANVGD, accusata di sabotare le azioni della rete irredentista al fine di conformare le proprie politiche alle direttive del governo centrale⁵².

⁴¹ UI, 1954-1967, b. 1, faldone 1/1, *Verbale*, 18 febbraio 1961.

⁴² MAE, Telegramma 10756, *Trieste a Roma*, 28 marzo 1961.

⁴³ Archivio Storico Fondazione Gramsci (AFG), fondo Apc, RP, MF0479, p.3047, *Traduzione Il Delo*, 2 aprile 1961.

⁴⁴ UI, fondo Luigi Papo, b. 11, Fasc. Gianni Bartoli, *Papo a Bartoli*, 31 maggio 1961.

⁴⁵ Vedi L. Monzali, *I nostri vicini devono essere i 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, Salento Books, Lecce 2011.

⁴⁶ Archivio Storico Camera dei Deputati (AC), fondo Covelli, Discorsi e Scritti, b. 2, fasc. 117, 1963.

⁴⁷ UI, 1954-1967, b. 5, faldone III/7, *Unione Istriani a Botteri*, 7 ottobre 1963.

⁴⁸ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 27, fasc. E47, *Conversazione con Ambasciatore Vejdoma in occasione del viaggio di Fanfani in Jugoslavia*, 31 gennaio 1963.

⁴⁹ ASL, fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica, Moro, Corrispondenza con Organizzazioni Varie, sc.156, fasc.34, *Lettera del Presidente Bastico al vice-segretario Salizzoni*, 28 febbraio 1963.

⁵⁰ UI, fondo Luigi Papo, b. 33, fasc. Associazioni Combattentistiche, *Presidente Italia Irredenta all'Associazione ex-Combattenti*, 19 marzo 1964.

⁵¹ UI, fondo Luigi Papo, b. 33, fasc. Associazioni Combattentistiche, d'Arma, e Patriottiche, *Corrispondenza*, 1964.

⁵² UI, fondo Luigi Papo, b. 34, fasc. ANVGD, *Papo a ANVGD*, 13 maggio 1964.

Nel 1964, seguendo le dichiarazioni di Tito a Lissa, le preoccupazioni delle associazioni neo-irredentiste accrebbero significativamente. La Lega nazionale intraprese una campagna contro la minaccia jugoslava all'integrità del confine orientale⁵³. L'Unione degli istriani, dopo aver prevaricato l'opposizione delle autorità locali e segmenti della DC⁵⁴ riuscì ad organizzare la prima convenzione nazionale istriana a Trieste⁵⁵. Tale occasione, finanziata dal ministero degli Interni nonostante il parere negativo del ministro degli Affari Esteri Saragat⁵⁶, fu condannata dal governo jugoslavo come una prova indiscutibile dell'agenda irredentista dell'associazione⁵⁷. L'assenza del CLN istriano, tradizionalmente affiliato alla Democrazia cristiana ed impegnato nel promuovere tra gli esuli i valori democratici⁵⁸, evidenziò la crescente divisione che sussisteva all'interno dell'associazionismo adriatico⁵⁹.

In tale contesto, l'ambasciatore italiano in Jugoslavia, Roberto Ducci, suggerì al governo nazionale di preparare un «negoziato globale» che, incorporando significative compensazioni economiche, rendesse accettabile agli occhi dell'opinione pubblica locale e nazionale la rinuncia alla ex-zona B⁶⁰. Nel proporre di sacrificare definitivamente i diritti territoriali su una parte minuscola del territorio nazionale in cambio di vantaggi politici ed economici e nella speranza di ancorare il vicino jugoslavo al mondo occidentale, questo piano globale anticipò largamente Osimo e lo spirito di *détente*⁶¹.

La visita di Moro in Jugoslavia nel 1965, criticata dalla Lega nazionale per le sue possibili conseguenze sulla sovranità italiana nella ex-zona B, fu infatti diffusamente percepita dall'opinione pubblica nazionale come un'opportunità per risolvere la disputa adriatica⁶². Al contrario, gli esuli, allarmati dall'articolo della rivista francese «Combat» che aveva rivelato l'esistenza di negoziati segreti tra Roma e Belgrado, si opposero a qualsiasi rinuncia⁶³. Quando la DC triestina poi decise di nominare come assessore lo sloveno Hreščak, Trieste esplose in proteste che furono accompagnate da episodi di violenza urbana⁶⁴. Nelle parole di Giorgio Tombesi, uno dei protagonisti della campagna contro Osimo, tale decisione rappresentò una «forzatura politica»⁶⁵. I toni irredentisti delle proteste risuonarono all'interno dell'opinione pubblica nazionale e locale⁶⁶. La Lega nazionale, supportata

⁵³ LN, Segreteria Riservata, faldone 1964/II, *Muratti a Editore di Epoca*, 8 settembre 1964.

⁵⁴ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, B.363, faldone *Unione Istriani, Mazza a PCM*, 8 ottobre 1964.

⁵⁵ US, fondo Luigi Papo, Fasc. 68,36, *I Raduno Nazionale degli Istriani*, 1964.

⁵⁶ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, B. 58, Unione Istriani, ottobre 1964.

⁵⁷ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat.G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *Ambasciata Italiana a Belgrado a PCM*, 28 novembre, 1964.

⁵⁸ UZC, Sezione II, Trieste, b. 70, faldone Comitato Nazionale di Liberazione Istria, *CGGTT a PCM, C.L.N. Istria*, 22 marzo 1960.

⁵⁹ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *Mazza al PCM*, 13 ottobre, 1964.

⁶⁰ 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, Salento Books, Nardò 2011, p. 140.

⁶¹ Fondazione Nenni (FN), Carte Nenni, b. 60, Sez. C 1961-1969, *Ducci a Saragat*, 1 dicembre 1964.

⁶² LN, faldone 1965/II, Segreteria Riservata, *Lega al Ministro Affari Esteri*, 16 gennaio 1965.

⁶³ MAE, Telegramma 4092, vol. 42, *Roma a Belgrado*, 6 marzo 1965.

⁶⁴ Settantatre persone vennero processate di cui 42 assolte. ACS, MI, Gabinetto, fasc. correnti, 1964-1966, b. 79, fasc. 12010/85, *Attività dei Partiti, Telegramma di Mazza al PCM*, 31 luglio 1965.

⁶⁵ Intervista con Giorgio Tombesi, settembre 2012.

⁶⁶ MAE, Telegramma 22114, vol. 43, *Belgrado a Roma*, 2 agosto 1965.

dall'Unione degli istriani, collezionò 42.000 firme contro la nomina di Hreščak.⁶⁷ Tale numero non raggiunse le aspettative dell'associazione; nonostante questo e considerando che il governo, nell'ambire ad isolare il partito comunista finì per rompere l'unità del fronte italiano, il presidente Muratti scrisse al segretario locale della DC: «noi della L.N. non abbiamo vinto, ma Voi avete veramente perduto»⁶⁸. La diatriba tra il sindaco Franzil, membro dell'associazione, e la Lega nazionale mise inoltre in luce la problematica sottesa alla natura apolitica del sodalizio⁶⁹. La conseguenza più significativa della vicenda fu comunque l'insanabile rottura tra la Lega nazionale e la DC che rifletté la crescente distanza tra la politica del centro-sinistra e ampi strati del suo elettorato locale⁷⁰. Come accennato sopra, dopo la metà degli anni Sessanta il ruolo del sodalizio patriottico nella questione istriana andò scemando per la rottura con le élite democristiane e la continua riduzione dei contributi governativi. Dopo la diatriba legata alla nomina di Hreščak, l'associazione si dissociò nettamente da qualsiasi cooperazione con movimenti nazionalisti od estremisti; nonostante questo, fuori da Trieste continuò ad essere generalmente percepita come un'espressione dell'estremismo di destra⁷¹.

Il movimento neo-irredentista fu ulteriormente indebolito dalle sue divisioni interne. Ad esempio, mentre la ANVGD interpretò la visita di Moro come un'opportunità per migliorare le relazioni diplomatiche tra i vicini adriatici e proteggere i diritti della minoranza italiana⁷², l'Unione degli istriani manifestò invece la sua contrarietà e propose a Moro di richiedere uno scambio di territori su base etnica il cui risultato avrebbe portato Merano all'Austria, l'Istria all'Italia, la Carinzia alla Jugoslavia e la creazione di città indipendenti quali Zara e Fiume⁷³. Questa irrealistica proposta rimase completamente inascoltata. Moro auspicava infatti un'accelerazione nei negoziati diplomatici che risolvesse definitivamente la disputa confinaria. Fanfani, agendo come ministro degli Esteri, suggerì invece a Moro di intraprendere un percorso graduale di normalizzazione politica ed entrambi i leader democristiani si trovarono d'accordo sull'escludere il problema territoriale dai successivi colloqui con Kardelj⁷⁴. Tale decisione dimostrò che il governo centrale era consapevole della diffusa ostilità popolare al rinunciare alla sovranità formale sulla regione istriana. Al fine di indebolire le resistenze locali ed evitare la crescita di sentimenti neo-fascisti tra gli esuli, le autorità centrali continuarono a finanziare la rivista «Trieste»⁷⁵, il CLN istriano (dal 1967 Associazione delle comunità istriane) ed il suo giornale «La Voce Giuliana»⁷⁶. Allo stesso

⁶⁷ LN, faldone 1965/II, Carteggio Nobile, *Corrispondenza tra Piero Almerigogna, Fameia Capodistriana ed il Consiglio Direttivo della Lega Nazionale*, estate 1965.

⁶⁸ LN, faldone 1965/II, Carteggio Nobile, *Muratti a Botteri*, 10 dicembre 1965.

⁶⁹ LN, faldone 1965/I, Giunta Verbali Presidenza 1965, *Verbale 16*, 27 luglio 1965.

⁷⁰ ACS, MI, Gabinetto, fasc. Correnti, b.102, fasc.12010/85, Trieste e Provincia Attività dei Partiti, *Botteri a Taviani*, 14 aprile, 1967.

⁷¹ US, fondo Luigi Papo, B. 9, fasc.70, *Nota riservata di Bremini a Papo*, 5 novembre 1965.

⁷² ACS, Carte Moro, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1963-1968, B. 78, fasc. Visita in Jugoslavia 8-12 Nov. 1965, Telegrammi, sottofasc. 5, *ANVGD*, 28 ottobre 1965.

⁷³ ACS, Carte Moro, Presidenza del Consiglio dei Ministri 1963-1968, B. 78, fasc. Visita in Jugoslavia 8-12 nov. 1965, Telegrammi, sottofasc. 5, *Unione Istriani a Moro*, 3 novembre 1965.

⁷⁴ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, B. 66, sottofasc. 4, *Corrispondenza Moro-Fanfani*, giugno 1966.

⁷⁵ UZC, Sezione VI, b. 6, faldone Spese per Zone di Confine, 1966-1967.

⁷⁶ UZC, Sezione V, b. 9, vol. I, faldone Comitato di Liberazione Istria, *Corrispondenza e contributi 1965-1966*.

tempo, il governo centrale ridusse i contributi per la ANVGD, attivamente impegnata ad osteggiare la politica governativa tramite le pagine del suo giornale⁷⁷.

In tale contesto, Italia irredenta tentò di rivitalizzare la causa istriana organizzando manifestazioni pubbliche e conferenze che, spesso incentrate sul tema della «slavizzazione» di Trieste ed affidate a personalità politiche dal passato patriottico alquanto discutibile – tra loro Cocceani o Valerio Borghese –, si dimostrarono sostanzialmente ininfluenti sulle politiche del governo⁷⁸. L'impatto di tale iniziative rimase decisamente circoscritto al mondo degli esuli e, nell'opinione delle autorità locali triestine, un accordo definitivo sul confine orientale che avrebbe causato tensioni ed ostilità anni addietro, «creerebbe ora qualche protesta tra i triestini ma sarebbe infine accettato senza eccessivi problemi in pochi anni»⁷⁹.

Come già accennato, l'idea di benefici economici in cambio di concessioni territoriali divenne un elemento essenziale della politica governativa sul confine. Fanfani, forse intuendo il ruolo centrale delle compensazioni economiche nelle trattative sulla ex-zona B e nella gestione della piattaforma adriatica⁸⁰, consigliò a Moro di «non lasciar trapelare minimamente che da parte italiana si possa essere preparati ad un futuro riconoscimento formale, puro e semplice e senza contropartita, della situazione di fatto nella zona B»⁸¹. Come emerge da questa lettera, la leadership democristiana durante gli anni Sessanta perseguì il rafforzamento delle relazioni economiche con il vicino jugoslavo nell'attesa del momento più propizio per chiudere definitivamente il problema del confine orientale. Il fatto poi che la drastica riduzione delle sovvenzioni governative⁸² coincidesse con il finanziamento della manifestazione istriana per il cinquantesimo anniversario della redenzione, va interpretato come l'ennesima dimostrazione dell'uso strumentale del sentimento patriottico e fu infatti osteggiato dalle fazioni più progressiste del governo centrale⁸³.

Nel 1968, la Primavera di Praga provocò un'accelerazione decisiva verso Osimo⁸⁴. Agli occhi delle élite nazionali e dell'opinione pubblica il regime di Tito divenne la principale barriera al comunismo sovietico⁸⁵. Le rassicurazioni italiane circa l'integrità territoriale della Federazione jugoslava vennero accolte con soddisfazione da Belgrado⁸⁶. Nel 1969 durante la visita di Nenni, i colloqui italo-jugoslavi si estesero alla sfera della sicurezza e cooperazione europea. Come confermato da un telegramma segreto inviato dall'ambasciata italiana a Belgrado, le delegazioni italiane e jugoslave concordarono nel procedere all'esame delle questioni territoriali irrisolte tramite colloqui confidenziali tra Milesi e Perišić.⁸⁷

⁷⁷ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 49, Associazione Venezia Giulia e Dalmazia, *Fanfani a Barbi*, 13 ottobre 1966.

⁷⁸ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 49, Associazione Nazionale Italia Irredenta 1967, *Corrispondenza ANII-Moro*, 7-29 dicembre 1967.

⁷⁹ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 66, sottofasc. 5, *Appunto a Pompei*, 8 marzo 1967.

⁸⁰ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 66, sottofasc. 5, *Ducci al Direttore degli Affari Economici*, 3 ottobre 1967.

⁸¹ ACS, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 66, sottofasc. 5, *Fanfani a Moro*, 31 ottobre 1967.

⁸² US, fondo Luigi Papo, B. 3, fasc. 17, *Relazione Riservata sugli Esuli Giuliano-Dalmati*, 1967.

⁸³ ACS, Carte Moro, PCM, Ufficio Consigliere Diplomatico, b. 49, *Pompei al Ministro Affari Esteri*, 20 aprile 1968.

⁸⁴ M. Bucarelli, L. Monzali, *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, Edizioni Stadium, Roma 2009, p. 108.

⁸⁵ Archivio Storico del Senato (ASR), Sezione IV, Diari Fanfani, 13 settembre 1968.

⁸⁶ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 163, Jugoslavia Questione Territoriale, *Telegramma 7694*, 30 aprile 1968.

⁸⁷ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1969-1972, Questioni Nazionali e Internazionali, b. 148, fasc. 12 Telegrammi in arrivo, riservatissimi, segreti e segretissimi, Segretissimo 42076, 10 ottobre 1969.

Come riportato nella documentazione privata di Sergio Coloni, la normalizzazione politica con il vicino adriatico fu accompagnata dal rafforzamento della piattaforma programmatica del centro-sinistra tra le élite democristiane triestine⁸⁸.

Nell'anticipare la visita di Saragat a Belgrado, formazioni nazionaliste promossero manifestazioni di solidarietà verso l'Istria e la Dalmazia e tramite le voci di Mandel e Borghese ne richiesero il ritorno nei confini nazionali⁸⁹. Allo stesso tempo le associazioni degli esuli, indignate dalle notizie trapelate dai giornali locali secondo cui nella cartolina di chiamata alle armi Capodistria appariva come una città jugoslava, guardarono con ulteriore sospetto e diffidenza all'imminente incontro⁹⁰. Se a questo si aggiungono le continue voci che davano per finalizzato l'accordo tra Nenni e Tito sulla ex-zona B, non sorprendono le proteste congiunte di ANII ed Unione degli istriani che sottolineavano le garanzie date sia da Moro che Fanfani sulla questione istriana⁹¹. Nella loro propaganda entrambe le associazioni rifiutarono la vociferata rinuncia alla ex-zona B e presentarono l'irredentismo adriatico come il più alto esempio di patriottismo nazionale⁹².

In seguito alle notizie pubblicate dall'agenzia di stampa Tanjug che riportavano una serie di dichiarazioni annessioniste da parte del Partito comunista croato, l'Unione degli istriani richiese ed ottenne una smentita ufficiale da parte del governo italiano, consapevole della delicatezza del problema in una città come Trieste che contava circa 60.000 esuli⁹³. Nonostante la natura fluttuante dei contributi governativi e le irreconciliabili vedute sulla questione istriana, la ANVGD continuò infatti a beneficiare del supporto finanziario di Roma⁹⁴. Altre associazioni patriottiche invece, soprattutto la Lega nazionale, vennero ulteriormente penalizzate nella distribuzione dei finanziamenti, un fatto che chiarificò ulteriormente la nuova strategia governativa verso i focolai di resistenza alla definitiva risoluzione del contenzioso confinario⁹⁵. La presenza di elementi neo-fascisti ed intransigenti nazionalisti all'interno del sodalizio triestino fu presa a pretesto dalle autorità nazionali per ridurre i finanziamenti. La Lega nazionale, ribadendo la propria autonomia dalla DC e rifiutando la logica della disciplina di partito, dichiarò tali ragioni infondate illazioni⁹⁶.

Nei primi anni Settanta, nel contesto internazionale di *détente*, le tensioni tra l'associazionismo adriatico e le élite nazionali crebbero in modo esponenziale. Nell'anticipare la visita di Tito pianificata per la fine del 1970, l'associazione degli ex-combattenti decise di organizzare il proprio raduno annuale a Trieste. I toni irredentisti che caratterizzarono l'evento e le accuse lanciate verso Tito per i suoi crimini contro la minoranza italiana divennero oggetto delle critiche jugoslave⁹⁷. Alcune settimane più tardi, quando il quotidiano

⁸⁸ Archivio Diocesi di Trieste (DT), fondo Coloni, b. 4, faldone 1970.

⁸⁹ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni 1944-1986, b. 291, Associazione Fronte Nazionale, *Rapporto dal Prefetto di Roma*, 13 marzo 1969.

⁹⁰ US, fondo Luigi Papo, b. 3, fasc. 19, *Wondrich al Centro Difesa Adriatica*, 14 maggio 1969.

⁹¹ US, fondo Luigi Papo, b. 2, fasc. 8, *Telegramma dal segretario nazionale Borghese*, 19 settembre 1969.

⁹² UI, 1967-1987, b. 20, faldone 5/49, *Schedario Irredentismo*, 1970-1973.

⁹³ UI, 1967-1987, b. 17, faldone 5/1/3, *Il Problema della zona B*, 27 marzo 1970.

⁹⁴ UZC, Sezione V, b. 18, faldone ANVGD, *Contributi 1970-1975*.

⁹⁵ LN, faldone 1971/III, *Verballi Consiglio Direttivo Centrale 1968-1971*, Ottobre 1970.

⁹⁶ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni 1944-1986, b. 338, faldone Lega Nazionale, *Lettera al MI Gui*, 11 aprile 1975.

⁹⁷ LN, faldone 1970/1, Segreteria Luglio-Dicembre 1970, *Comunicato stampa Federazione Nazionale Arditi e Combattenti*, 10 novembre 1970.

«Il Tempo» annunciò che la diplomazia italiana stava definendo la cessione ufficiale della ex-zona B, l'Unione degli Istriani rispose mobilitando le proprie rappresentanze sia sul territorio nazionale che all'estero, soprattutto negli Stati Uniti, in Australia ed in Argentina⁹⁸. Inviò inoltre un telegramma a Moro in cui chiedeva una chiara risposta da parte della Farnesina ed un plebiscito per la ex-zona B⁹⁹. Anche Italia irredenta, opponendosi alla visita di Tito, pianificò la preparazione di 50-60.000 volantini con la frase di Bartoli «offesa ai morti, oltraggio ai vivi», così come la distribuzione di cartoline e francobolli che riportavano immagini raffiguranti il passato italiano della regione istriana. Consapevole dell'ostracismo da parte dell'opinione pubblica e della statura internazionale di Tito, l'associazione decise di protestare in modo moderato al fine di non compromettere il risicato consenso popolare di cui ancora godeva. Di conseguenza, optò per inviare una serie di telegrammi e lettere dal tono sobrio a personalità politiche e media nazionali. Nella sua campagna, l'associazione beneficiò del supporto di figure come monsignor Santin, il quale suggerì di dare a Tito un «benvenuto glaciale»¹⁰⁰. Inoltre, l'associazionismo adriatico poté contare sull'apporto tradizionale dato dal «Piccolo» di Trieste alla causa degli esuli¹⁰¹. Come confermato dall'incontro tra Sardos Albertini e il segretario nazionale della DC Forlani, avvenuto tre giorni prima la visita di Tito, l'azione del movimento neo-irredentista attirò l'attenzione delle élite e dell'opinione pubblica nazionale. Forlani stesso si impegnò a intervenire presso il ministero degli Affari Esteri perché diramasse un comunicato ufficiale circa la posizione del governo italiano sulla ex-zona B¹⁰².

Nonostante l'entusiasmo scaturito dalla cancellazione della visita di Tito, Albertini capì che il successo della mobilitazione neo-irredentista non significava la rinuncia jugoslava alla dichiarata sovranità sulla ex-zona B. Secondo il leader degli esuli istriani, il suo destino dipendeva infatti dall'abilità delle associazioni neo-irredentiste nel monitorare i negoziati diplomatici ed osteggiare qualsiasi compromesso sul confine orientale. L'ala morotea della DC espresse la propria solidarietà a Moro e criticò le fazioni locali e nazionali che si dimostrarono incapaci di capire i benefici politici provenienti dalla visita di Tito¹⁰³. Al contrario, i membri della corrente fanfaniana del partito guardarono alle proteste come il prodotto di otto lunghi anni di politiche fallimentari che, troppo favorevoli al regime titoista, avevano finito per rafforzare i partiti di estrazione slava e socialista¹⁰⁴.

Il 14 dicembre, una settimana dopo gli episodi di violenza neo-fascista che anticiparono la cancellazione del viaggio di Tito¹⁰⁵, Trieste rispose con una manifestazione di massa che superò di gran lunga quella contro lo statista jugoslavo e fu anche elogiata dall'opinione

⁹⁸ LN, faldone 1970/1, Segreteria Luglio-Dicembre 1970, *Appello agli Amici dell'Istria Italiana*, 28 novembre, 1970.

⁹⁹ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1969-1972, Questioni Nazionali e Internazionali, b. 149, fasc. Telegrammi in Arrivo, *Telegramma 50628*, 29 novembre 1970.

¹⁰⁰ US, fondo Luigi Papo, b. 3, fasc. 20, *Pro-Memoria riservato per la visita di Tito*, 9 ottobre 1970.

¹⁰¹ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *La Nostra Comune Azione ha Salvato la Zona B*, dicembre 1970- gennaio 1971.

¹⁰² UI, 1967-1987, B. 17, faldone 5/1/8, *Un primo importante successo*, 7 dicembre 1970.

¹⁰³ ACS, Carte Moro, Atti Personali 1964-1977, b. 177, fasc.32, *Belci a Moro*, 10 dicembre 1970.

¹⁰⁴ ASL, fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica Forlani, Corrispondenza con gli Organi Periferici, sc.198, fasc.1, *Bartoli a Tombesi*, 11 dicembre 1970.

¹⁰⁵ ACS, MI, Gabinetto, fasc. correnti, b. 102, fasc.12010/85, Trieste e Provincia Attività dei Partiti, *Telegramma al Gabinetto*, 8 dicembre 1970.

pubblica d'oltreconfine¹⁰⁶. Tale dimostrazione si intrecciò con le dichiarazioni del governo italiano che cercò di minimizzare l'accaduto in termini di un'incomprensione e rinnovò l'invito al leader jugoslavo per i mesi successivi. Albertini, temendo possibile rinunzie, criticò la pratica di colloqui informali tra alti funzionari degli Affari Esteri i quali, agendo al di fuori del controllo parlamentare, rinforzavano le ambizioni annessioniste jugoslave¹⁰⁷. Il governo nazionale, criticato per le parole del giudice Alberto Mayer che aveva giustificato le foibe¹⁰⁸ come un atto di risposta agli anni di violenza del regime fascista, negò la validità di tali dichiarazioni¹⁰⁹. Nel 1971, durante l'incontro di Venezia, Moro comunicò a Tepavac la posizione italiana circa la validità del Memorandum di Londra; nonostante questo e consapevole dell'opposizione dell'opinione pubblica nazionale, Moro comunicò la disponibilità del governo italiano a procedere con negoziati segreti da concludersi in un momento appropriato. Entrambi concordarono nel non discutere lo status della ex-zona B durante la visita di marzo di Tito¹¹⁰. Le garanzie del governo centrale convinsero Albertini ad inviare una nota ai membri dell'associazione in cui chiedeva alla comunità istriana di accettare la visita del leader jugoslavo; nonostante questo, membri dell'associazione continuarono ad osteggiarla¹¹¹. Ampi strati dell'opinione pubblica presentarono la visita dello statista jugoslavo come un esempio di fruttuosa collaborazione tra regimi ancorati ad ideologie contrapposte ed accomunati dai principi della Conferenza per la sicurezza e cooperazione europea (CSCE)¹¹².

In seguito alla visita di Tito nel marzo del 1971, l'Unione degli istriani decise di rafforzare la vigilanza ed il controllo sulla sorte del confine orientale creando il Centro nazionale di coordinamento per la difesa della zona B e dell'Istria (CNC)¹¹³. Le dichiarazioni del socialdemocratico Mauro Ferri, che auspicò la trasformazione della linea di demarcazione in confine di Stato, furono accolte con sprezzo dall'Unione degli istriani che, nonostante il logorio degli ideali irredentisti, poteva ancora contare sul supporto di 24.000 membri¹¹⁴. Nel criticare le dichiarazioni di Ferri, l'associazione inviò una serie di lettere a figure istituzionali e di partito¹¹⁵ e ricevette il supporto di giornali e rappresentanti dello spettro politico liberal-nazionale¹¹⁶.

¹⁰⁶ ACS, MI, Gabinetto, fasc. correnti, 1971-1975, b. 455, fasc.15250/3, Radio Capodistria, *Rubrica le Località Vicine*, 19 dicembre 1970.

¹⁰⁷ UI, fondo C.N.C. B. 3, faldone C/3, *Albertini ai rappresentanti nazionali*, 11 gennaio 1971.

¹⁰⁸ Su questo argomento si veda R. Pupo, R. Spazzali, *Foibe*, Mondadori, Milano 2003. Il recente lavoro di Joze Pirjevec, *Foibe. Una storia d'Italia*, Einaudi, Torino 2009 rappresenta invece un esempio dell'uso pubblico/politico della storia che rivela la problematicità di una proiezione etno-storiografica sulla vicenda delle foibe.

¹⁰⁹ Archivio di Stato Trieste (AST), fondo Bartoli, b. 69, fasc. 152, *Bartoli al Ministro della Giustizia*, 16 gennaio 1971.

¹¹⁰ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 300, faldone Centro Nazionale di Coordinamento per la Difesa della Zona B, *Appunto del Prefetto di Trieste*, 29 maggio 1971.

¹¹¹ ASL, fondo Democrazia Cristiana, Segreteria Politica Forlani, Corrispondenza con Organizzazioni Varie, sc. 218, fasc.16, *DC Trieste a Forlani*, 18 marzo 1971.

¹¹² P. Berti, *Rapporti Esemplari*, in «Il Piccolo», 26 marzo 1971.

¹¹³ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 300, faldone Centro Nazionale di Coordinamento per la Difesa della Zona B, *Appunto del Prefetto di Trieste*, 29 maggio 1971.

¹¹⁴ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *Appunto dal Prefetto di Roma*, 31 ottobre 1971.

¹¹⁵ LN, faldone 1970/I, Segreteria 1971, *Unione Istriani*, 11 settembre 1971.

¹¹⁶ P. Venanzi, *Lettera Aperta all'On. Mauro Ferri*, in «Tribuna Monarchica», 15 ottobre 1971.

In questo contesto, la Lega nazionale si apprestava a celebrare il suo ottantesimo anniversario e l'epica traiettoria dell'irredentismo adriatico. Le celebrazioni vennero strumentalizzate dal partito comunista per accusare il governo di collaborare con associazioni nazionaliste e reazionarie che fruibano del supporto di fascisti come Bruno Coceani. Il governo, consapevole della popolarità e degli orientamenti democratico-cristiani che dominavano la Lega nazionale negò la validità di tali accuse e durante il dibattito parlamentare definì Coceani una «figura rispettabile»¹¹⁷. Nonostante queste dichiarazioni, la retorica nazionalista di Coceani contrastava nettamente con i principi della nuova amicizia adriatica. Nel contrastare il crescente supporto alla normalizzazione dei rapporti politici con il vicino jugoslavo, il movimento neo-irredentista cercò appoggio anche al di fuori dei confini nazionali. Come sottolineato precedentemente, non solo mobilità le sue rappresentanze situate all'estero ma cercò anche di vincere le simpatie di figure politiche di statura internazionale. Ad esempio, nell'anticipare la visita del presidente americano Nixon a Belgrado, l'Unione degli istriani inviò una lettera in cui chiedeva il rispetto del principio di autodeterminazione del popolo istriano¹¹⁸. Anche Italia irredenta inviò una lettera a Nixon in cui si evidenziavano la natura dittatoriale del regime titoista e le sue mire verso il confine adriatico come preambolo all'occupazione comunista della penisola italiana. Nel cercare di dare credibilità ai propri argomenti e legittimare la questione istriana, l'associazione riportò un passaggio di una lettera tra Lincoln ed un patriota italiano nella quale il presidente americano sosteneva l'unificazione della nazione italiana da Venezia alla Dalmazia¹¹⁹. Questi sforzi rimasero pressoché inascoltati e rivelarono piuttosto la crescente sfiducia diffusa all'interno dell'associazionismo adriatico, sempre più soffocato dall'oblio della questione istriana nell'opinione pubblica nazionale e le croniche ristrettezze economiche¹²⁰.

L'Unione degli istriani continuò comunque a riaffermare l'irreprensibile sovranità italiana sull'ex-zona B, un punto di vista che si era gradualmente frantumato a partire dal 1964 anche tra le fazioni meno progressiste della DC nazionale. Gli esuli continuarono ad identificare in personalità come Fanfani i campioni della causa istriana e guardarono con fiducia alla sua nomina come capo del governo per fermare ogni possibile trattativa segreta sulla ex-zona B¹²¹. Nella propria propaganda, l'associazione degli esuli istriani giustificò lo status quo come la ragione della coesistenza pacifica tra le comunità di confine e sottolineò gli incalcolabili danni economici che qualsiasi restrizione alle acque territoriali avrebbe potuto provocare al porto di Trieste¹²².

Non sorprende quindi che, in risposta all'ennesima rivelazione del giornale «Combat» che annunciava il riconoscimento della sovranità jugoslava tra il 28 ed il 29 febbraio 1972 come parte di un più ampio accordo tra i socialdemocratici italiani ed i socialisti tedeschi

¹¹⁷ AST, fondo Coceani, Serie 1, Documenti Personali, *Risposta alla mozione del Ministro della Pubblica Educazione*, 11 ottobre 1971.

¹¹⁸ UI, 1967-1987, b. 23, faldone 6/21, fasc. 5/21, *Albertini a Nixon*, 29 ottobre 1971.

¹¹⁹ US, fondo Luigi Papo, b. 5, fasc. 50, *Lettere a Nixon*.

¹²⁰ US, fondo Luigi Papo, b. 1, fasc. 4, *Lettera a Papo*, 31 dicembre 1971.

¹²¹ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *Ap-punto Riservato dal CGFVG al PCM*, 20 febbraio 1972.

¹²² LN, faldone 1972/1, Segreteria Generale, C.N.C. a *La Stampa*, 7 aprile 1972.

a supporto della *Ostpolitik* di Brandt, le ansie degli esuli riesplosero¹²³. Moro, temendo il responso delle urne a Trieste e la crescente opposizione locale al centro-sinistra, si affrettò ad inviare una lettera a Bartoli in cui smentì personalmente la notizia¹²⁴. Bartoli espresse il suo apprezzamento per l'impegno di Moro nel difendere i diritti degli esuli durante il suo servizio come ministro degli Affari Esteri e si mostrò fiducioso nell'operato del leader democristiano¹²⁵. Le smentite di Moro non posero fine alla disputa, che fu ulteriormente infiammata dalle dichiarazioni del vice-presidente sloveno il quale dichiarò la natura definitiva del confine stabilito nel 1954. Davanti a tale dichiarazioni, il CNC chiese ad Andreotti, al tempo primo ministro, di rilasciare una nota ufficiale circa il carattere provvisorio della linea di demarcazione¹²⁶. Le garanzie del governo italiano placarono le proteste degli esuli la cui campagna in favore della ex-zona B risentì del disinteresse dell'opinione pubblica nazionale, del clima di violenza politica e soprattutto della frammentazione interna all'associazionismo adriatico¹²⁷. In tale senso, la divergenza tra le irreconciliabili posizioni della ANVGD e l'Ente giuliani nel mondo fu acuita dall'atteggiamento verso la politica di distensione che finì per isolare il movimento neo-irredentista nella sua «crociata» per l'italianità del confine¹²⁸.

L'articolo che apparve sul «Corriere della Sera» a firma di Dino Frescobaldi, fautore del «sacrificio della zona B» al fine di consolidare la cooperazione italo-jugoslava¹²⁹, rivelò il consenso che tale punto di vista trovava ormai presso la maggioranza dell'opinione pubblica nazionale. Il CNC inviò una lettera al giornale torinese «La Stampa» in cui espresse l'indignazione degli esuli e la fallacia degli argomenti avanzati da Frescobaldi. Nel criticare l'operato del governo nazionale, la ANVGD ed il suo presidente Bartoli diedero ulteriore risalto agli argomenti del CNC ed attaccarono il presidente jugoslavo per la natura irredentista del suo discorso tenuto in Montenegro. Non solo tale discorso contrastò con il tono sobrio e moderato usato dalle associazioni degli esuli ma stonò, se paragonato al trattamento privilegiato che lo Stato italiano riservava alla minoranza slovena¹³⁰. Il comportamento accomodante delle élite italiane, percepito come un elemento di debolezza, divenne oggetto di aspre critiche soprattutto tra i movimenti nazionalisti. Nella loro corrispondenza con l'Unione degli istriani, tali gruppi evidenziarono la forza del sentimento nazionale tra i pochi italiani ancora residenti nella ex-zona B così come l'opposizione a Tito che veniva manifestata in scritte quali «Siamo triestini non slavi» sui muri di Buie. Nonostante queste manifestazioni di sentimenti irredentisti fossero sporadiche e poco significative dei sentimenti della maggioranza della comunità italiana di confine, le autorità jugoslave ne misero in risalto il contenuto aggressivo e revanscista¹³¹.

¹²³ *Accordo Italo Jugoslavo su Trieste*, in «Combat», 21 aprile 1972.

¹²⁴ AST, fondo Bartoli, b. 98, Corrispondenza, *Moro a Bartoli*, 28 aprile 1972.

¹²⁵ ACS, Carte Moro, Atti Personali 1964-1977, b. 177, fasc.21, *Telegrammi di Bartoli*, 29 giugno 1972.

¹²⁶ UI, Varie, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1961-1973, *Albertini a Andreotti*, 7 giugno 1972.

¹²⁷ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni 1944-1986, b. 53-54, Incidenti Manifestazioni Politiche, 1971-1974.

¹²⁸ AST, fondo Bartoli, b. 64, Zona B, *Lettera di Migliorini*, 20 luglio 1972.

¹²⁹ Dino Frescobaldi, *Italia e Jugoslavia: un'Amicizia da Rafforzare*, in «Il Corriere della Sera», 1° dicembre 1972.

¹³⁰ US, fondo Luigi Papo, b. 37, fasc. Istria Zona B, *Bartoli risponde a Tito*, 30 dicembre 1972.

¹³¹ UI, fondo C.N.C., b. 8, faldone G/2, *Varie 1972-1973*.

Nel 1973, la credibilità politica degli esuli, spesso percepiti come inguaribili nostalgici ed accusati di non comprendere le conseguenze del ventennio fascista, venne ulteriormente compromessa dalla diatriba legata a quello che l'esponente missino Renzo De Vidovich definì, in termini alquanto discutibili, come «colpo di mano fanfaniano» all'interno della ANVGD¹³². Contrariamente a quanto suggerito da De Vidovich ed alle accuse di violare la natura apolitica dell'associazione, la rielezione di Paolo Barbi mirò piuttosto a ricompattare le fazioni moderate ed intransigenti. Ad ulteriore conferma della problematicità delle tesi missine, va ricordato che i contributi governativi all'associazione vennero ulteriormente ridotti, segno dell'incertezza verso una leadership associativa che solo apparentemente prometteva di conformarsi alle visioni del centro-sinistra in politica estera e minimizzare possibili focolai di resistenza alla *détente* adriatica.

Voci di dissenso all'interno del mondo istriano continuarono ad opporre ogni compromesso sulla ex-zona B e trovarono conforto nella corrispondenza tra Andreotti e personalità come Giorgio Cobolli, eroe di guerra vicino all'area più conservatrice della DC¹³³. L'Unione degli istriani si rivolse inoltre a figure e partiti di orientamento liberale e repubblicano. Il segretario del partito repubblicano La Malfa rassicurò Sardos Albertini circa le garanzie ricevute personalmente da Medici sulla fermezza del governo italiano nel riaffermare l'indisputabile sovranità italiana sulla ex-zona B¹³⁴ e l'impegno italiano nel proteggere la cittadinanza dei suoi residenti, così come le proprietà lasciate durante l'esodo¹³⁵.

Nel marzo del 1973, a seguito dell'incontro di Dubrovnik tra Medici e Minić, i timori degli esuli crebbero esponenzialmente. Il presidente della Lega nazionale comunicò ad Albertini che il risultato dei negoziati sarebbe stato annunciato ufficialmente dopo le elezioni nazionali¹³⁶. Davanti a tale prospettiva, l'Unione degli istriani chiese al primo ministro Mariano Rumor di nominare alla guida della Farnesina una personalità che diversamente da Moro o Medici non fosse compromessa da impegni presi verso il vicino adriatico¹³⁷. L'associazione richiese anche al vescovo Santin sia di intervenire presso Rumor e Fanfani al fine di difendere l'italianità della regione istriana¹³⁸, che di promuoverne la causa attraverso le pagine della rivista cattolica «Vita Nuova»¹³⁹. Nell'estate stessa la caduta del governo Andreotti, spesso percepito come un instancabile sostenitore degli interessi nazionali al confine orientale¹⁴⁰, minò ulteriormente le speranze degli esuli¹⁴¹. Come sottolineato da Giorgio Tombesi, personalità come Andreotti godevano della stima dell'associazionismo adriatico; nonostante questo, Tombesi ha ricordato come Andreotti stesso, nel discutere il problema del confine, ripetesse «voi vi siete dimenticati che noi eravamo i perdenti, Tito

¹³² LN, Faldone 1973/I, Segreteria 1973, *Colpo di Mano Fanfaniano nell'ANVGD di Trieste per rompere l'unità degli esuli: replica dell'On. De Vidovich al Vice Presidente Drago*.

¹³³ UI, Miscellaneo, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1973-1976, *Andreotti a Cobolli*, 17 gennaio 1973.

¹³⁴ UI, fondo C.N.C., b. 3, faldone C/3, *Medici a La Malfa*, 21 gennaio 1973.

¹³⁵ UI, Miscellaneo, Rapporti con i Partiti Politici, fasc. 2/6, *La Malfa a Sardos Albertini*, 7 febbraio 1973.

¹³⁶ LN, faldone 1973/I, Segreteria 1973, *Muratti a Albertini*, 15 maggio 1973.

¹³⁷ UI, Miscellaneo, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1973-1976, *Sardos Albertini a Rumor*, 3 luglio 1973.

¹³⁸ Vedi E. Malnati, *Antonio Santin: un Vescovo tra Profezia e Tradizione 1938-1975*, Mgs Press, Trieste 2003.

¹³⁹ UI, 1967-1987, b. 23, faldone 6/6/1, fasc. 5/6, *Riservata Albertini a Santin*, 3 luglio 1973.

¹⁴⁰ LN, faldone 1973/I, Segreteria 1973, *Unione Istriani*, 5 luglio 1973.

¹⁴¹ UI, Miscellaneo, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1973-1976, *Unione Istriani*, 9 luglio 1973.

era il vincitore»¹⁴². In retrospettiva tali considerazioni evidenziano che nonostante le dichiarazioni di facciata, il realismo politico verso la questione istriana aveva ormai preso il sopravvento anche tra le fazioni più conservatrici della DC nazionale.

A seguito della nomina di Moro alla Farnesina, il governo nazionale rilasciò una dichiarazione ufficiale in cui evidenziava non solo la falsità ma anche i danni che infondate voci circa i negoziati sul confine orientale potevano produrre nelle relazioni diplomatiche italo-jugoslave. Il fittizio impegno delle élite nazionali nel preservare la sovranità formale sulla ex-zona B rivelò chiaramente l'interesse della classe dirigente nel promuovere un'immagine positiva della nuova Repubblica come difensore dell'italianità del confine. Quello che merita attenzione è il fatto che, mentre il governo nazionale vide nella CSCE un'opportunità imperdibile per consolidare l'amicizia adriatica e chiudere la disputa confinaria, le associazioni neo-irredentiste la percepirono come un'incombente minaccia allo status quo della linea di demarcazione. Albertini, inviando una nota personale alle autorità locali e nazionali, rivelò la sua preoccupazione per l'effetto delle pressioni internazionali sulle frange più conservatrici della DC nazionale¹⁴³. L'associazione, nel tentativo di contrastare ogni possibile rinuncia, cercò di attrarre l'interesse dell'opinione pubblica verso la questione istriana tramite articoli su testate nazionali ed estere¹⁴⁴ e grazie al supporto finanziario degli esuli stessi¹⁴⁵.

Le paure di Albertini si rivelarono fondate. Una nota privata conservata presso l'Archivio Coloni e scritta dal ministro degli Affari Esteri riporta che nell'estate del 1974 personalità locali quali Belci e Coloni, supportati da esperti locali, finalizzarono un piano globale che trattava nel dettaglio i principali problemi legati all'economia di frontiera, i diritti delle minoranze, i beni abbandonati ed i confini territoriali. Andreotti stesso, anticipando le elezioni regionali dell'estate 1973 ne approvò il contenuto¹⁴⁶. Il leader democristiano metaforicamente firmò il «*blank check*» per la ex-zona B. Come descritto da Massimo Bucarelli, i negoziati accelerarono dopo l'incontro di Dubrovnik e vennero condotti al di fuori dei tradizionali canali diplomatici. Di rilievo è il fatto che le autorità jugoslave, valutando in modo errato la forza del nazionalismo italiano del dopoguerra, credettero che un governo di centro-destra piuttosto che una coalizione di centro-sinistra avesse più possibilità di chiudere la partita confinaria, altrimenti destinata a prolungarsi per altri dieci anni¹⁴⁷.

Nel frattempo, le continue smentite delle élite centrali rivelarono con chiarezza la consapevolezza dei costi politici che una rinuncia alla ex-zona B poteva portare con sé. In questo senso, e contrariamente ad argomenti che ne stressarono l'insignificanza politica, il contesto di distensione internazionale divenne la leva ideale per superare le ultime resistenze ad una definitiva e formale rinuncia alla ex-zona B. Solo l'associazionismo adriatico protestò contro una manovra politica che fu facilitata dalla perdurante crisi dell'ideale

¹⁴² intervista a Tombesi, marzo 2012.

¹⁴³ ACS, MI, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Cat. G, Associazioni, 1944-1986, b. 363, faldone Unione Istriani, *Lettera da Sardos Albertini a CGFVG e PCM*, 2 agosto 1973.

¹⁴⁴ UI, fondo C.N.C., b. 5, faldone D/20/4, *C.N.C. al Direttore del Globo*, 5 settembre 1973.

¹⁴⁵ UI, fondo C.N.C., b. 5, faldone D/20/5, *Benedetti ad Albertini*, 3 ottobre 1973.

¹⁴⁶ DT, fondo Coloni, b. 7, faldone Politica 1974, *Appunto per un piano globale*.

¹⁴⁷ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 162, Jugoslavia Questione Territoriale, *Macotta a Moro*, 14 settembre 1973.

irredentista, e promise di rimuovere una disputa territoriale che nel tempo era divenuta sia un ponte che un muro tra i vicini adriatici. Quando nel gennaio del 1974 il governo jugoslavo installò a circa trenta metri dalla linea di demarcazione cartelli con la scritta «S.F.R. Jugoslavija – S.R. Slovenija», Belgrado segnalò la propria volontà di chiudere la questione istriana in un contesto favorevole come quello di Helsinki¹⁴⁸. Il CNC rispose inviando note di protesta a personalità politiche quali Rumor, Moro e Fanfani, così come alle delegazioni nazionali presenti alla CSCE¹⁴⁹. Come da copione e nei mesi di febbraio e marzo, il governo nazionale inviò proteste scritte a Belgrado ribadendo che la sovranità jugoslava non si era mai estesa alla ex-zona B. Questa presa di posizione, condannata dalle autorità di Belgrado come fascista ed irredentista, venne respinta sulla base della definitiva natura degli accordi londinesi e portò il governo di Tito a dichiarare che «se lo stato territoriale della zona B fosse oggetto di contesa, lo stesso sarebbe valso per Trieste»¹⁵⁰. Alla luce delle successive dichiarazioni di Moro nel dibattito su Osimo, la fermezza jugoslava divenne un valido pretesto per giustificare le scelte del governo italiano. Il fatto poi che la disputa confinaria avesse attratto l'attenzione internazionale¹⁵¹, trovato spazio all'interno della stampa americana¹⁵² e fosse seguita con attenzione dagli stessi servizi di intelligence statunitense, rivela la delicatezza del problema. Come sottolineato in un rapporto segreto dell'agenzia americana, il problema della zona B poteva «rimanere un focolaio di tensioni ed asti», e «Tito non sembrava disposto a scendere a compromessi perché spaventato dalla possibilità di rafforzare le pretese irredentiste degli altri vicini jugoslavi»¹⁵³. Nonostante necessitino di uno studio più approfondito, tali preoccupazioni sembrano avallare le ipotesi circa le significative pressioni americane che il governo italiano subì per chiudere la questione istriana.

Nel seguire gli eventi, il CNC dipinse le manifestazioni jugoslave a Capodistria come vivide espressioni delle ambizioni annessioniste di Belgrado. Anche la ANVGD condannò le proteste popolari slovene come una chiara manifestazione delle «disdicevoli» mire jugoslave su Trieste¹⁵⁴. Benché la maggioranza dell'opinione pubblica nazionale criticasse l'effetto negativo che le reazioni jugoslave e le dimostrazioni militari slovene potevano avere sui rapporti bilaterali, giornali come il «Corriere della Sera» preferirono evidenziare come la reazione jugoslava fosse la conseguenza delle minacce sovietiche all'integrità territoriale della Federazione ed auspicarono il riconoscimento definitivo dello status quo da parte italiana¹⁵⁵.

Nel suo discorso a Sarajevo, Tito reiterò le accuse di imperialismo contro il governo italiano e agli alleati atlantici¹⁵⁶. Queste accuse infiammarono ulteriormente l'opinione

¹⁴⁸ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 162, Jugoslavia Questione Territoriale, *Rapporto segreto a Moro*, 3 febbraio 1974.

¹⁴⁹ UI, fondo C.N.C., b. 7, Faldone F/3/1, C.N.C. a Fanfani, 25 gennaio 1974.

¹⁵⁰ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 162, Jugoslavia Questione Territoriale, *Appunto da Belgrado*, 30 marzo 1974.

¹⁵¹ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 163, Jugoslavia Questione Territoriale, Telegrammi segreti in arrivo, marzo-aprile 1974.

¹⁵² M. Wrowne, *Yugoslavs and Italians Rekindle Trieste Dispute*, in «The New York Times», 27 marzo 1974.

¹⁵³ NARA, CREST, Central Intelligence Bulletin, Jugoslavia-Italy, 22 marzo 1974.

¹⁵⁴ UI, fondo C.N.C., b. 7, faldone F/3/1, ANVGD, *Sdegno e Perplexità degli Esuli Adriatici*, 16 aprile 1974.

¹⁵⁵ American Foreign Broadcast Information Service (FBIS), 28 marzo 1974.

³ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 162, Jugoslavia Questione Territoriale, *Discorso di Tito a Sarajevo*, 15 aprile 1974.

pubblica jugoslava che vide nelle pretese territoriali italiane l'evidente manifestazione di un fascismo mai sopito¹⁵⁷. Allo stesso tempo le élite italiane, mentre riaffermarono i diritti territoriali sulla ex-zona B¹⁵⁸, riconobbero l'integrità territoriale del vicino jugoslavo¹⁵⁹. L'enfasi posta sulla validità del Memorandum accrebbe le aspettative dell'associazionismo adriatico, vittima dell'ennesima diatriba interna tra la Lega nazionale e la ANVGD, accusata di sostenere le politiche romane a scapito degli interessi istriani¹⁶⁰. La questione dei cartelli rinforzò inoltre un senso di scoramento e delusione che negli anni era gradualmente cresciuto tra esuli ed ex-combattenti. In una lettera all'Unione degli istriani, un ex-ufficiale dell'esercito italiano espresse tali sentimenti sottolineando che trent'anni di rinunce e di benevolenza verso Tito avevano provocato la morte del patriottismo nazionale. Mentre l'opinione pubblica seguiva da vicino i problemi del Vietnam, del Cile, della Grecia o della Spagna, sulla regione istriana era calato l'oblio. Nonostante questa lettera fosse intrisa di propaganda neo-fascista ed auspicasse il rovesciamento violento della Repubblica, l'accento sulla contemporanea crescita dell'indifferenza verso la ex-zona B ed il rafforzamento dell'esperimento politico del centro-sinistra conteneva elementi di veridicità¹⁶¹. L'uso della violenza politica come antidoto alla rinuncia definitiva della ex-zona B rimase comunque una voce isolata ed irrilevante all'interno dell'associazionismo adriatico che, nonostante il cambio generazionale e la scomparsa graduale dei suoi membri più anziani, continuò a difendere l'interesse nazionale al confine orientale¹⁶². Nell'opporli agli argomenti del presidente jugoslavo, le associazioni neo-irredentiste evidenziarono le contraddizioni con i termini stabiliti dal Trattato di pace e dal Memorandum di Londra. Mentre concordavano sulla necessità di un continuo miglioramento nelle relazioni bilaterali, auspicavano la ferma difesa dei diritti territoriali sulla ex-zona B. L'estate vide effettivamente un graduale placarsi delle tensioni diplomatiche che fu però accompagnato da continui progressi nei negoziati segreti sulla ex-zona B.

Verso la fine dell'anno il direttore generale degli Affari Politici Roberto Ducci ricevette un interessante telegramma dall'ambasciatore a Belgrado Maccotta. Maccotta opinò che l'opinione pubblica nazionale fosse ormai pronta per chiudere definitivamente la vertenza confinaria e giudicò le preoccupazioni jugoslave per le dichiarazioni di Fanfani completamente infondate. In particolare, confermò lo stato avanzato dei negoziati e la loro natura confidenziale, nota solo a lui ed altri tre membri degli Affari Esteri jugoslavi¹⁶³. Tale telegramma confermò ulteriormente la centralità che la segretezza dei negoziati ricopriva nel portare a compimento i trattati di Osimo.

Il fatto che l'opinione pubblica, anche a livello locale, fosse ormai pronta ad accettare la rinuncia fu evidenziato in un appunto di Sergio Coloni. Nel 1975, l'esponente democristia-

¹⁵⁷ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 163, Jugoslavia Questione Territoriale, *Telegramma* 20262, 24 aprile 1974.

¹⁵⁸ P. E. Taviani, *Politica a memoria d'uomo*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 367.

¹⁵⁹ UI, Miscellaneo, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1961-1973, *Andreotti a Cobolli*, aprile 1974.

¹⁶⁰ LN, faldone 1974, Segreteria 1974, *Unione Istriani, Italia Centro Meridionale*, 16 luglio 1974.

¹⁶¹ UI, fondo C.N.C., b. 7, faldone F/3/1, *Lettera all'Unione Istriani*, 23 aprile 1974.

¹⁶² US, fondo Luigi Papo, b. 5, fasc. 47, *Ritagli stampa sul Trattato di Osimo*, 25 novembre 1974.

¹⁶³ ACS, Carte Moro, Ministero Affari Esteri 1973-1974, b. 162, Jugoslavia Questione Territoriale, *Appunti segreti da Maccotta a Ducci*, 16 e 31 ottobre 1974.

no percepì come gli orientamenti politici a Trieste si stessero progressivamente inclinando verso una maggioranza socialista e comunista¹⁶⁴. Di conseguenza, auspicò che il partito si indirizzasse sempre più verso un'alleanza con le forze della sinistra e rinunciasse in via definitiva alla difesa dei diritti formali sulla ex-zona B, un passo che a Trieste era stato lungamente osteggiato dalla presenza massiccia degli esuli e dall'ortodossa difesa dell'irredentismo adriatico. Parallelamente, in una nota inviata a Berlinguer, Vittorio Vidali notò come l'intensità della campagna jugoslava contro le fazioni cominformiste del partito e le pretese territoriali di Bulgaria e Macedonia avessero accresciuto i sentimenti nazionalisti del Partito comunista sloveno¹⁶⁵. Al fine di alleviare le preoccupazioni del vicino di frontiera e durante la convenzione regionale del marzo 1975, rappresentanti del partito comunista triestino fecero chiaramente trasparire nei loro interventi la necessità di chiudere la questione istriana al fine di non compromettere il processo di distensione internazionale ma soprattutto lo storico compromesso tra il partito comunista e democristiano¹⁶⁶.

Entrambi i fattori, focalizzandosi su elementi interni della vita politica locale e nazionale, forniscono un'ulteriore chiave interpretativa per capire l'accelerazione che la risoluzione della vertenza confinaria sperimentò nella prima metà degli anni Settanta ed in coincidenza con la politica internazionale della distensione. La sostituzione di personalità con orientamenti liberali e conservatori tra i vertici degli Affari Esteri, le dimissioni del vescovo Santin e la separazione delle diocesi di Capodistria e Trieste indebolirono ulteriormente la causa istriana¹⁶⁷. La ricomposizione del CNC, temporaneamente sciolto nel 1974, rappresentò un ultimo disperato tentativo di opporsi alla prospettata rinuncia. Nell'estate del 1975, la firma di Helsinki, l'incontro tra il presidente Americano Ford e Tito e le dimissioni di Giurati per contrasti insormontabili con la politica estera del governo Moro segnarono chiaramente l'avvento di Osimo¹⁶⁸. Consapevoli dell'irreversibilità della rinuncia territoriale, le associazioni degli esuli accentuarono la problematica dei danni economici che la creazione di una frontiera permanente poteva portare a Trieste¹⁶⁹.

La questione dei benefici economici derivanti dal definitivo riconoscimento della sovranità territoriale jugoslava sulla ex-zona B divenne infatti uno dei temi di maggior rilievo nella campagna degli esuli contro Osimo¹⁷⁰. L'annuncio del trattato¹⁷¹ fu ricevuto con rabbia e rassegnazione dal movimento neo-irredentista che lo dipinse come uno «sporco business»¹⁷². Osimo provocò un uragano politico e, contrariamente alle aspettative delle élite centrali, innescò fenomeni di localismo politico¹⁷³. La coalizione governativa all'in-

¹⁶⁴ DT, fondo Coloni, b. 7, faldone Politica 1975, *Appunti Coloni*.

¹⁶⁵ AFG, fondo Apc, RP, MF0204, p.324, *Vidali a Berlinguer*, 18 febbraio 1975.

¹⁶⁶ ACS, MI, Schedario Fascicoli Classificati, Partiti-Movimenti Politici 1971-1975, faldone 3, fasc. 160.P.187, PCI Trieste, *Rapporto della Prefettura triestina*, 7 marzo, 1975.

¹⁶⁷ R. Baroni, *Gli istriani in difesa dell'Istria italiana*, cit., p. 667.

¹⁶⁸ Ivi, pp., 670-675.

¹⁶⁹ UI, 1967-1987, b. 21, faldone 5/55, *Movimento Giovanile dell'Unione Istriani*, 25 settembre 1975.

¹⁷⁰ Per uno studio dei termini di Osimo si veda M. Udina, *Gli accordi di Osimo: lineamenti introduttivi e testi annotati*, LINT, Trieste 1979.

¹⁷¹ Per uno studio circa la reazione dell'opinione pubblica nazionale si veda V. Picariello, *Politica estera e opinione pubblica. Il Trattato di Osimo*, Master tesi, Università di Milano, 1996.

¹⁷² *L'Italia ha ceduto la zona B*, in «Difesa Adriatica», 1975.

¹⁷³ A. Ara, C. Magris, *Trieste. Un'identità di frontiera*, Einaudi, Torino 2007, pp. 181-186.

terno del consiglio comunale triestino si divise e gli irreconciliabili punti di vista verso Osimo aprirono la strada al successo della Lista per Trieste¹⁷⁴.

Il ministro degli Esteri Rumor presentò l'accordo come un'opportunità che garantiva a Trieste il ruolo tradizionale di punto di incontro tra culture e popolazioni diverse. Rumor dichiarò che con il trattato non solo si rimuoveva ogni attrito residuale con il vicino jugoslavo, ma soprattutto si confermava il ritorno definitivo di Trieste e si ottenevano aggiustamenti vantaggiosi alla linea di confine, come ad esempio la restituzione della cima del Monte Sabotino¹⁷⁵. Davanti a tali dichiarazioni, diversi gruppi di esuli inviarono lettere a Moro, primo ministro del governo, in cui espressero la delusione e l'astio verso una classe politica che per anni aveva mentito ed infine abbandonato la difesa di quelli che venivano percepiti come i confini naturali della nazione. Nell'offendere la memoria dei martiri della redenzione, il governo nazionale aveva di fatto trasformato l'immagine della madrepatria in una matrigna crudele e si era aggiudicato per il tempo a venire il disprezzo della comunità istriana e dei morti di Redipuglia¹⁷⁶.

Queste parole, indicatrici dei sentimenti e dell'antagonismo che pervadevano la comunità degli esuli, contrastavano con il pragmatismo del governo circa i benefici della zona franca industriale, un miglior uso delle risorse adriatiche ed una crescente mobilità di persone e beni attraverso il confine. Durante il dibattito per la ratifica di Osimo che ebbe luogo in un parlamento semi-vuoto, Moro iniziò il suo intervento dichiarando che l'amministrazione jugoslava nella zona B «non era alterabile né con la forza, né con il consenso»¹⁷⁷. Di conseguenza, l'accordo andava inteso come uno strumento che, seppur doloroso ed ovviamente osteggiato dalla comunità giuliana, sotterrava le tensioni sopravvissute al secondo conflitto mondiale e rafforzava la pace internazionale.

I partiti di opposizione attaccarono il governo per la segretezza che accompagnava le trattative, la mancanza di benefici economici sostanziali ed il suo contributo al rafforzamento del comunismo internazionale¹⁷⁸. Questi argomenti, carichi di una certa retorica nazionalista, sottolinearono alcune delle principali problematiche di Osimo ed alimentarono la campagna pubblica contro gli «osimanti»¹⁷⁹. Il rappresentante triestino della DC Giacomo Bologna nel suo intervento alla Camera rifiutò l'idea di Osimo come inevitabile, necessario ed utile; piuttosto pose l'accento sul clima di cooperazione e pace che, promosso dal Memorandum di Londra, aveva trasformato la frontiera orientale nel confine più aperto d'Europa¹⁸⁰. In tale prospettiva, Osimo veniva dipinto come un accordo inutile scaturito dalle pressioni del vicino jugoslavo il cui atteggiamento ostile contraddiceva piuttosto che simboleggiare lo spirito di Helsinki. Nel 1977 e dopo la ratifica parlamentare, il CNC, sulla base della sua dubbiosa costituzionalità e di violazioni alla legge internazionale, invocò

¹⁷⁴ Si vedano M. Cecovini, *Trieste ribelle. La lista del Melone. Un insegnamento da meditare*, Sugarco, Milano 1985; G. Giuricin, *Origini della Lista per Trieste. Storia documentata*, Edizioni Italo Svevo, Trieste 2006.

¹⁷⁵ FBIS, 4 ottobre 1975.

¹⁷⁶ UI, Varie, faldone Corrispondenza con Personalità del Governo 1973-1976, *Presidente di un'associazione istriana a Moro*, 10 ottobre 1975.

¹⁷⁷ Aldo Moro, Senato della Repubblica, VII Legislatura, 23 febbraio, 1977.

¹⁷⁸ Vedi C. Montani, *Il Trattato di Osimo (10 novembre 1975)*, Risma, Firenze 1991.

¹⁷⁹ *Né Disperati, né Velleitari, una Linea per l'Irredentismo*, in «Difesa Adriatica», 1975.

¹⁸⁰ G. Bologna, *A salvare la patria c'ero anch'io. Forse*, Ediz. Italo Svevo, Trieste 2001, p. 115.

l'intervento del presidente della Repubblica Leone¹⁸¹. Nonostante ciò, il trattato fu firmato e presentato come un esempio vincente per il consolidamento dell'amicizia adriatica¹⁸². Similmente l'opinione pubblica jugoslava celebrò Osimo come il prodotto di lunghi negoziati che, riflettendo lo spirito di Helsinki, avevano stabilito un ponte tra popoli nell'Adriatico¹⁸³.

In conclusione, questo saggio ha inteso sottolineare come il Trattato di Osimo abbia rappresentato l'atto di condanna finale delle ambizioni neo-irredentiste dell'associazionismo adriatico. Dopo il 1954, l'idea di imporre una frontiera che formalizzasse la separazione *de facto* del confine orientale non fu osteggiata sulla base di meri diritti territoriali, ma piuttosto messa in relazione ad una continuità morale, culturale ed economica che fece di Trieste e dell'Istria un'unica entità all'interno di una «*imagined community*». Agli occhi degli esuli e dopo anni di promesse ed illusioni, le élite centrali avevano venduto i sogni di Nazario Sauro in cambio di un pugno di sabbia. Nel consentire ad imporre un confine artificiale su una minuscola area che per secoli aveva rappresentato uno spazio aperto lungo l'Adriatico, il governo aveva quindi mutilato i confini naturali della nazione. Invece, per la stragrande maggioranza della comunità nazionale, Osimo significava l'atto finale nella partizione di un confine che si trovava a dover fronteggiare la minaccia comunista, era stato già perduto e sgombrava il terreno dai fantasmi nazionalisti del passato¹⁸⁴. Le ragioni sentimentali dell'associazionismo adriatico, scontrandosi con la logica politica delle élite democristiane e gli imperativi della politica internazionale, si sgretolarono repentinamente. Sul lungo termine, comunque, Osimo si trasformò in un'inaspettata opportunità per rimuovere il patriottismo giuliano dalla demonizzazione nazionalista del passato e, nel solco della tradizione storica della città, offrì a Trieste un'occasione unica per forgiare un nuovo spirito europeo e guarire le ferite che il trattato lasciò tra la sua popolazione e lo Stato italiano¹⁸⁵.

¹⁸¹ Si veda Centro Nazionale di Coordinamento per la Salvezza di Trieste nell'interesse della pace, *Il Trattato di Osimo*, Centro Culturale G. R. Carli, Trieste 1976.

¹⁸² FBIS, 25 febbraio 1977.

¹⁸³ FBIS, 3 aprile 1977.

¹⁸⁴ Si veda C. Belci, *Trieste memorie di trent'anni (1945-1975)*, Morcelliana, Brescia 1989.

¹⁸⁵ Un'idea espressa dal vice-presidente della Lega nazionale Guido Nobile nel riflettere sul significato di Osimo ed evidenziata in D. Redivo, *Le trincee della nazione*, cit., pp. 159-162.

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 trattenerne 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.

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Massimo Bucarelli, ricercatore e docente universitario in Storia delle Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo, dell'Università del Salento, è autore di vari saggi e lavori monografici dedicati alle relazioni italo-jugoslave nel Novecento tra i quali: *Mussolini e la Jugoslavia (1922-1939)* (Bari 2006), *La questione jugoslava nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)* (Roma 2008) e con I. Garzia e L. Monzali, di *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani* (Nardò 2011).

Fabio Capano è dottorando di ricerca in Storia moderna europea presso il Dipartimento di Storia della West Virginia University. Nato e formatosi a Trento, si è spostato negli Stati Uniti per specializzarsi negli studi sul nazionalismo, la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda. Dopo aver completato studi d'archivio negli USA e in Italia, sta completando la sua tesi di dottorato dal titolo «A Journey along the Adriatic Border: Italianità in post-war Trieste».

Diego D'Amelio è nato ad Anzio (Roma) nel 1980. Si è laureato in Storia contemporanea all'Università di Trieste e ha conseguito il dottorato presso la Scuola dottorale in scienze umanistiche dello stesso ateneo. È stato borsista presso la Scuola superiore di studi storici della Repubblica di San Marino. È attualmente borsista post-doc presso l'Istituto storico-germanico di Trento (Fondazione Bruno Kessler). Direttore responsabile della rivista «Qualestoria» e fa parte del consiglio direttivo e del comitato scientifico dell'Irsm FVG. Collabora con la cattedra di Storia contemporanea del Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'università di Trento. Si interessa di storia dei partiti e delle organizzazioni politiche, storia delle aree di frontiera, storia del confine orientale. Ha pubblicato tra l'altro *Progettare il futuro. Le Acli di Trieste e dell'Istria 1945-1966* (Trieste 2008).

Saša Mišić è nato a Jagodina (Serbia) nel 1972. Si è laureato nel Dipartimento di Storia della Facoltà di Filosofia a Belgrado nel 1999, ottenendo il Master nella stessa Facoltà nel 2005. Ha conseguito quindi il Dottorato di ricerca nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Belgrado con una tesi sul tema «Le relazioni politiche tra Italia e Jugoslavia nel periodo 1968-1975». Insieme a numerosi saggi ha pubblicato il volume *Albanija: prijatelj i neprijatelj. Jugoslovenska politika prema Albaniji u periodu od 1924-1927 godine. Albania: friend and foe. Yugoslav policy towards Albania in the period 1924-1927* (Belgrade 2009). I suoi interessi di ricerca si concentrano sulla politica estera jugoslava e in particolare sulle relazioni economica con Albania e Italia nel 20° secolo.

Raoul Pupo, docente di Storia contemporanea presso il Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università degli studi di Trieste e studioso delle vicende del confine orientale e della politica estera italiana. È autore di numerosi saggi e volumi, i più recenti delle quali sono: *Il lungo esodo* (Milano 2005), *Il confine scomparso* (Trieste 2007), con Guido Crainz e Silvia Salvatici, *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memoria divise d'Europa* (Roma 2008), *Trieste '45* (Bari 2012).

Roberto Spazzali, insegnante e pubblicista, studioso della storia contemporanea della Venezia Giulia e delle istituzioni politiche, attualmente è comandato presso l'Irsml FVG. È stato supervisore di tirocinio presso la SISS di Trieste; ha insegnato Didattica della storia e Metodologie della didattica della storia presso l'Università degli studi di Trieste. Tra le sue numerose pubblicazioni, le più recenti sono *Pola operaia (1856-1947). I Dorigo a Pola. Una storia familiare fra socialismo mazziniano e austro marxismo* (Trieste 2010) e *Radio Venezia Giulia. Informazione, propaganda e intelligence nella «guerra fredda» (1945-1954)* (Gorizia 2013).