

La politica estera italiana e la pace in Adriatico: origini e obiettivi del Trattato di Osimo del 1975

Massimo Bucarelli

1. Il problema del confine orientale italiano alla fine della guerra: tra contrasti locali e confronti globali

Nel secondo dopoguerra, le relazioni politiche e diplomatiche tra l'Italia e la Jugoslavia furono caratterizzate da incomprensioni, ostilità e polemiche, dovute in massima parte alla questione di Trieste, il lungo e sofferto contenzioso territoriale che 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 della 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 delle Nazioni

Unite (ONU)¹. 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 della coalizione, 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 questione globale, una sorta di variante adriatica della cortina di ferro². 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

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; D. DE CASTRO, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste, 1981; P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1987; R. PUPO, *Fra Italia e Jugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945-1954)*, Del Bianco, Udine, 1989; B. NOVAK, *Trieste 1941-1954. La lotta politica, etnica e ideologica*, Milano, Mursia, 1996; B. DIMITRIJEVIĆ, D. BOGETIĆ, *Tršćanska kriza 1945-1954. Vojno-politički aspekti*, Institut za Savremenu Istoriju, Belgrado, 2009.

2. K. RUZICIC-KESSLER, *Trieste: a Case Study on Multilateral, Trans- and International Conflicts in the Alps-Adriatic Region*, in *The Alps-Adriatic Region 1945-1955. International and Transnational Perspectives on a Conflicted European Region*, edited by Wolfgang Mueller et alii, New Academic Press, Vienna, 2018, pp. 113-134.

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 irrealizzabile³.

Tuttavia, 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 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 di Tito⁴. La Jugoslavia assunse un ruolo di fondamentale 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'

3. C. SFORZA, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma, 1952, pp. 327 ss.; J.-B. DUROSELLE, *Le conflit*, cit., pp. 258 ss.; D. DE CASTRO, *La questione di Trieste*, cit., pp. 673 ss.; M. BUCARELLI, *Roma e Belgrado nel complicato dopoguerra adriatico: avversari per scelta, amici per necessità*, in *La difesa dell'Italianità. L'Ufficio per le zone di confine a Bolzano. Trento e Trieste (1945-1954)*, a cura di Diego D'Amelio et alii, il Mulino, Bologna 2015, pp. 321-322.

4. 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.

tra le ramificazioni adriatiche e balcaniche dei due blocchi⁵. 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* d'intesa di Londra (MIL) 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 civile⁶. 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 occidentale⁷. Per l'Italia rimaneva in piedi l'alibi della provvisorietà dell'accordo e della linea di confine, lasciando sussistere intatta la tesi della sovranità italiana sul TLT e la connessa teorica aspirazione a un futuro ritorno all'Italia anche

5. 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 in the Cold War. The Yugoslav Case 1948-1953*, Routledge, Londra e New York, 1989, pp. 26 ss., e pp. 104 ss.; L. M. LEES, *Keeping Tito Afloat. The United States, Yugoslavia, and the Cold War*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1997, pp. 49-51, e pp. 84-86; A. VARSORI, *Yugoslavia's Foreign Policy in the Italian Diplomacy's Interpretation: From the Schism with Moscow to the Origins of Non-Alignment*, in *The Alps-Adriatic Region 1945-1955*, cit., pp. 55-69.

6. 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.; P. PASTORELLI, *Origine e significato del Memorandum di Londra*, in «Clio», 1995, n. 4, pp. 607-609; *La ricongiunzione di Trieste all'Italia. Diario di Manlio Brosio*, a cura di Fausto Bacchetti, in «Nuova Antologia», n. 547 (1985): pp. 9 ss.; F. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Manlio Brosio ambasciatore a Londra*, in «Storia e diplomazia», n. 3 (2012), pp. 45 ss.

7. P. PASTORELLI, *Origine e significato*, cit., p. 609.

della zona B, come del resto era stato promesso dagli alleati in occasione delle elezioni del 1948. Nel *Memorandum*, infatti, si faceva riferimento soltanto a misure di carattere pratico per il trasferimento dell'amministrazione, ma non era prevista alcuna cessione di sovranità. Belgrado, invece, pur dovendo rinunciare al sogno sloveno della conquista di Trieste, considerava la vertenza ormai sostanzialmente chiusa; la stabilizzazione del confine con l'Italia permetteva a Tito e alla dirigenza comunista di rafforzare il paese, rivolgendo le proprie attenzioni esclusivamente verso il blocco sovietico; un rafforzamento necessario per completare l'edificazione della via jugoslava al socialismo e rendere più salda la presa del regime all'interno del paese⁸.

Dietro il simulacro della provvisorietà della sistemazione confinaria, si iniziarono a normalizzare le relazioni italo-jugoslave, con una serie di successivi accordi bilaterali quali l'accordo del 1955, che regolava il traffico di persone e merci fra la regione triestina e le zone limitrofe, e l'accordo sulla pesca in Adriatico del 1958. 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 dei due 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 variante adriatica della cortina di ferro. Il rilancio delle relazioni commerciali era, poi, la diretta conseguenza dell'impostazione data dai governi italiani dell'epoca ai rapporti

8. MASSIMO BUCARELLI, *The Adriatic Section of the Iron Curtain: Italy, Yugoslavia, and the Question of Trieste during the Cold War*, in *Breaking Down Bipolarity. Yugoslavia's Foreign Relations during the Cold War*, edited by Martin Previšić, De Gruyter, Berlino e Boston, 2021, pp. 174-177.

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. Fu così che, nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, nonostante la freddezza e la difficoltà delle relazioni politiche e diplomatiche, gli scambi commerciali fra i due paesi tornarono ad intensificarsi; i traffici con la Jugoslavia raggiunsero uno sviluppo tale da fare dell'Italia il primo paese importatore dalla Federazione jugoslava e il secondo fra gli esportatori, a testimonianza dell'ineluttabilità, geografica ed economica, dei rapporti interadriatici⁹.

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 favorire il superamento di problemi appartenenti a stagioni ormai passate dando una soluzione definitiva alla questione di Trieste. Dopo la firma del *Memorandum* di Londra, 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 del mai nato TLT; riconoscimento che per gli jugoslavi rappresentava la necessaria contropartita per l'eliminazione delle sacche create dalle truppe jugoslave nel settembre 1947 e per la sistemazione della frontiera tra i due paesi. Il governo di Roma, invece, aveva tutto l'interesse a separare le due questioni, facendo derivare la definizione del confine settentrionale dall'applicazione del trattato di pace e ribadendo la natura pratica e provvisoria

9. M. CAPRIATI, *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia dal dopoguerra al 1991*, in F. Botta e I. Garzia (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Laterza, Roma-Bari, 2004; M. BUCARELLI, *Aldo Moro e l'Italia nella Westpolitik jugoslava degli anni Sessanta*, in I. Garzia et alii (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Besa-Salento Books, Nardò, 2011, pp. 121-126; F. ROLANDI, *Con ventiquattromila baci. L'influenza della cultura di massa italiana in Jugoslavia (1955-1965)*, Bononia University Press, Bologna, 2015.

del *Memorandum* d'intesa del 1954, il cui superamento avrebbe comportato lo svolgimento di un nuovo negoziato *ad hoc* (da cui il governo italiano sperava di trarre vantaggi territoriali aggiuntivi rispetto alla sola zona A, rivendicando almeno l'acquisizione delle località costiere della zona B sulla base della cosiddetta «linea etnica continua»)¹⁰. L'insistenza jugoslava nel voler stabilire un nesso tra le due questioni e il rifiuto italiano di collegare il problema delle «sacche» alla spartizione del TLT fecero naufragare alcuni contatti esplorativi avviati all'inizio degli anni Sessanta all'interno della Commissione mista italo-jugoslava per la delimitazione dei confini, prevista dal Trattato di pace del 1947, e culminati nelle conversazioni informali segrete tenutesi nel 1964 tra l'ambasciatore italiano Riccardo Giustiniani e l'omologo jugoslavo Franček Kos. Il fallimento delle conversazioni fu seguito dall'interruzione dei lavori della Commissione per i confini e, soprattutto, dall'adozione da parte del governo di Belgrado di provvedimenti in materia di cittadinanza, servizio di leva e regime patrimoniale, intesi a ribadire l'appartenenza della Zona B alla Federazione jugoslava. La politica del fatto compiuto, attuata da Belgrado, sollevò le proteste italiane sia per l'illiceità delle singole misure adottate (ai sensi delle norme contenute nel *Memorandum* d'intesa del 1954), che per l'atteggiamento complessivo degli jugoslavi¹¹.

A quasi dieci anni dal MIL, il nodo centrale continuava a risiedere

10. *Confini tra l'Italia e la Jugoslavia*, Appunto «segreto» del direttore generale degli Affari Politici, Roberto Gaia, sui confini italo-jugoslavi, Roma, 30 aprile 1969, in *Documenti sulla pace adriatica. Il negoziato per gli accordi di Osimo nelle carte della diplomazia italiana*, a cura di Massimo Bucarelli, MAECI Edizioni, Roma, 2025 (abbrev. DPA), D. 3, allegati I e II.

11. *Cattani al Ministero dell'Interno – Gabinetto, e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Gabinetto*, Roma, 27 febbraio 1965, Telespr. segreto 12/801, in Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri (abbrev. ASMAE), Direzione Generale per l'Unione Europea (abbrev. DGUE) (ex Direzione Generale per gli Affari Politici - DGAP, Uff. II, già VII), versamento 16/7/2018, Jugoslavia (1948-1994), b. 2, P/604.

nel valore da attribuire alla sistemazione territoriale delineata nell'ottobre del 1954 a Londra: provvisorietà o definitività? Nonostante le ottime performance della cooperazione economica e commerciale, la difformità delle interpretazioni sul destino del TLT alimentava un clima di sfiducia e sospetto, su cui pesava non solo la controversia contingente relativa al futuro di Trieste e Capodistria, ma anche un passato fatto di scontri nazionali, rivalità politiche, velleitarie aspirazioni di potenza, contenziosi territoriali. A Belgrado, si temeva che dietro al rifiuto italiano di formalizzare la spartizione del TLT delineata dal MIL si nascondessero aspirazioni di maggiore portata, volte al recupero dell'intera regione istriana attraverso un'azione di frammentazione e disgregazione della Jugoslavia, in evidente contraddizione con la politica di pace e buon vicinato che la nuova Italia democratica e repubblicana affermava di avere intrapreso per voltare pagina rispetto alle pulsioni espansioniste del periodo fascista¹².

2. La costruzione della distensione adriatica

Nel corso degli anni Sessanta, dopo la formazione in Italia degli esecutivi di centro-sinistra, il clima complessivo delle relazioni inter-adriatiche migliorò sensibilmente. Un contributo alla distensione nei rapporti tra Roma e Belgrado venne assicurato dalla presenza nell'area di governo di forze e personalità politiche attente alle realizzazioni e ai progressi del socialismo jugoslavo, e sensibili alle 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)

12. *Trabalza a Fanfani*, Belgrado, 24 luglio 1968, Rapporto segreto 4120, in ASMAE, DGUE (ex DGAP, Uff. II, già VII), versamento 16/7/2018, Jugoslavia (1948-1994), b. 2, P/612.

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. 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 1954¹³.

Tuttavia, il fattore che maggiormente incise sullo stato dei rapporti bilaterali fu la presenza nel governo di centrosinistra di Aldo Moro, presidente del Consiglio dei ministri e tra i maggiori esponenti del principale partito della coalizione, la Democrazia cristiana, di cui fu segretario nazionale fino al gennaio 1964. In materia di politica estera, Moro aveva alcuni principi ispiratori, che, una volta assunta la responsabilità di governo, tentò di tradurre in indirizzi generali della proiezione internazionale del paese. Senza rinunciare all'ancoraggio atlantico ed europeista, punti fermi della politica estera dell'Italia repubblicana, 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, nella convinzione 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

13. M. BUCARELLI, *Aldo Moro e l'Italia nella Westpolitik jugoslava*, cit., pp. 126 ss.; Anche: B. ZACCARIA, *La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 27-41. 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.

porre riparo agli squilibri esistenti in campo economico, culturale e militare. La ricerca della pace e del dialogo, però, dovevano avere come presupposto il mantenimento della sicurezza e dell'equilibrio internazionali: in breve, «la pace nella sicurezza», sostegno al processo di distensione tra i blocchi e mantenimento dello status quo europeo, senza concessioni al neutralismo e al disimpegno¹⁴.

L'applicazione concreta dei principi di fondo del leader democristiano alla politica estera del paese significava, tra le altre cose, impegnarsi per la soluzione delle annose controversie politiche e territoriali con i propri vicini, Austria e Jugoslavia, avviando con essi (neutrale il primo e non allineato il secondo) una stretta collaborazione politica per la formazione di un «blocco dei paesi di buona volontà», primo passo per il superamento degli steccati ideologici e politici che dividevano l'Europa in campi politici e militari contrapposti¹⁵. Quanto alle considerazioni più strettamente attinenti alla dimensione bilaterale dei rapporti con Belgrado, Moro era convinto che la sistemazione territoriale stabilita dal *Memorandum* di Londra fosse ormai «non modificabile con il consenso» degli jugoslavi e certamente «non modificabile con la forza»¹⁶. Contrariamente a quanto avevano dichiarato per anni i precedenti leader del suo stesso partito, per i quali l'intero TLT o, in alternativa, la maggior parte di esso sarebbe dovuto tornare all'Italia data la provvisorietà dell'intesa raggiunta

14. R. DUCCI, *I Capintesta*, Rusconi, Milano 1982, p. 37; F. IMPERATO, *Aldo Moro e la pace nella sicurezza*, cit., pp. 13 ss.

15. P. PASTORELLI, *L'Italia e la Grande Distensione (1968-1975)*, in *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968-1975)*, a cura di P. G. CELOZZI BALDELLI, Aracne, Roma, 2009, p. 37.

16. A. MORO, *Discorsi parlamentari*, a cura di E. LAMARO, Roma 1996, vol. II, p. 1547; G. W. MACCOTTA, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1993, n. 1, p. 65.

nel 1954, per Moro lo *status* giuridico e territoriale fissato dal MIL andava rispettato 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 e per la completa normalizzazione dei rapporti tra i due paesi era la modifica dello *status* giuridico dell'assetto definito dall'accordo di Londra e la trasformazione della linea di demarcazione tra l'amministrazione italiana della zona A e quella jugoslava della zona B in confine di Stato. Allo stesso tempo, però, 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 polemiche. In sintesi, il leader democristiano voleva evitare che per ottenere un successo immediato si finisse per ottenere un peggioramento dei rapporti e non un miglioramento, 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 Moro, presentare l'accordo con la Jugoslavia non come una rinuncia italiana alla zona B, 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 sia territoriale (la zona A con Trieste, che il trattato del '47 aveva lasciato al di fuori dei confini nazionali), che politico ed economico, attraverso il rilancio dell'amicizia italo-jugoslava¹⁷.

17. M. BUCARELLI, *Aldo Moro e l'Italia nella «Westpolitik» jugoslava degli anni Sessanta*, cit., pp. 138-141.

Il percorso immaginato dal leader democristiano prevedeva, quindi, un periodo di decantazione nel corso del quale consolidare la partnership italo-jugoslava, grazie alla costruzione di una rete d'interessi comuni talmente fitta ed estesa, da rendere ineluttabile la volontà dei due paesi di risolvere ogni questione. I passaggi più significativi di tale percorso furono il viaggio di Moro a Belgrado, nel novembre del 1965, primo presidente del Consiglio italiano ad andare in visita ufficiale in Jugoslavia, e quello del capo del governo federale jugoslavo, Mika Spiljak, recatosi a Roma nel gennaio del 1968. Nel corso delle due visite, in linea con l'impostazione voluta dal leader DC, vennero affrontati soprattutto i temi utili al rafforzamento della cooperazione in campo economico e culturale, e di quella politica in ambito internazionale (guerra del Vietnam, conflitto mediorientale, rapporti Est-Ovest, disarmo, Comunità economica europea), senza toccare i problemi confinari¹⁸. Il miglioramento delle relazioni italo-jugoslave ottenuto con il nuovo corso di Moro, pur costituendo un fatto rilevante, rappresentava ancora un risultato parziale e incompleto. Senza la chiusura della questione di Trieste e degli altri contenziosi ereditati dal conflitto, non sarebbe stato possibile trasformare la coesistenza tra i due paesi in una vera e propria distensione, capace di archiviare il lungo dopoguerra adriatico e rimuovere l'ultimo impedimento alla definitiva pacificazione italo-jugoslava.

3. Alla ricerca di una soluzione globale

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 metà degli anni

18. Sulle visite di Moro e Spiljak, vedi: B. ZACCARIA, *La strada per Osimo*, cit., pp. 27-41.

Sessanta. Nell'agosto del 1968, le truppe sovietiche, insieme a quelle degli altri paesi del Patto di Varsavia (a eccezione della Romania), invasero la Repubblica cecoslovacca per porre fine ad una crisi interna iniziata nel gennaio di quello stesso anno con la nomina di Aleksander Dubček a segretario generale del partito comunista cecoslovacco; l'intervento sovietico era motivato dal tentativo operato dalla nuova leadership cecoslovacca di riformare il sistema economico e sociale, con l'obiettivo di avviare un generale processo di rinnovamento e di liberalizzazione del paese; un tentativo che non poteva non destare i timori della dirigenza sovietica, preoccupata per l'eventuale indebolimento della propria egemonia sui satelliti del blocco orientale. L'aggressione nei confronti della Cecoslovacchia venne giustificata anche con motivazioni di carattere ideologico attraverso l'elaborazione della cosiddetta «dottrina Brežnev»: il 25 settembre del 1968, sulla «Pravda», l'organo del partito comunista sovietico, venne pubblicato un articolo in cui si affermava con chiarezza la necessità di assoggettare gli interessi di ogni singolo Stato socialista a quelli del movimento comunista internazionale; si trattava della teoria della sovranità limitata, esposta più autorevolmente dal massimo leader dell'Unione Sovietica, Leonid Brežnev, il successivo 12 novembre, di fronte al V congresso del partito operaio polacco, durante il quale ribadì il dovere degli Stati socialisti di intervenire per eliminare eventuali minacce alla conquiste rivoluzionarie raggiunte dai popoli dei paesi comunisti¹⁹.

La violenta soluzione della crisi cecoslovacca e l'enunciazione della «dottrina Brežnev» misero in allarme il governo di Belgrado, preoccupato per un'eventuale applicazione di tale dottrina al caso jugoslavo. Proprio in quegli anni, infatti, si riaffacciarono

19. A. GRAZIOSI, *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 344-356.

prepotentemente i problemi nazionali interni alla Federazione, rendendone evidente la debolezza politica, acuita dalle difficoltà economiche per i primi insuccessi dell'autogestione. Le crescenti proteste popolari, che tra il 1969 e il 1971 scossero profondamente la coesione interna del paese, sembravano poter rimettere in discussione l'affermazione e la costruzione del regime socialista jugoslavo a causa delle tante questioni nazionali, che la nuova classe dirigente comunista, così come quella monarchica e borghese del periodo interbellico, non era riuscita a risolvere²⁰. Grande era il timore da parte di Tito e dei suoi più stretti collaboratori che tali fenomeni destabilizzanti potessero essere presi a pretesto per un intervento del Patto di Varsavia teso a riassorbire la Jugoslavia nel seno dell'ortodossia sovietica, attraverso la sostituzione della leadership jugoslava con elementi fedeli a Mosca²¹.

Un timore condiviso anche dal governo italiano, interessato a preservare 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 l'allora ministro degli Esteri, Giuseppe Medici (responsabile della Farnesina all'interno di un governo monocolore 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'Italia. Di fronte all'instabilità della vicina Federazione jugoslava, erano del tutto evidenti le preoccupazioni italiane

20. Z. VUKOVIĆ, *Od deformacija SDB do Maspoka i liberalizma. Moji stenografski zapisi 1966-1972*, Narodne Knjige, Belgrado, 1989, pp. 11 ss.; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia tragica 1918-1922. Storia di una tragedia*, Nuova ERI, Torino, 1992, pp. 363 ss. e pp. 437 ss.; M. VRHUNEC, *Šest godina s Titom (1967-1973)*, Globus, 2001, Zagabria, pp. 251 ss.

21. Z. VUKOVIĆ, *Od deformacija SDB do Maspoka*, cit., pp. 236 ss.; M. VRHUNEC, *Šest godina*, cit., pp. 57 ss. Anche: Leonhart a Rogers, Belgrado, 13 marzo 1970, in *Foreign Relations of United States, 1969-1976*, vol. XXIX, *Eastern Europe; Eastern Mediterranean, 1969-1972*, Washington D.C., US Government Printing Office, 2008, d. 218.

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 Trieste²². L'assicurazione italiana non poté che essere accolta «con molto favore» da parte del Governo jugoslavo, che fece sapere a Medici di considerare l'atteggiamento italiano «corrispondente [...] agli interessi vitali a lungo termine dei due paesi, nonché all'interesse della pace e della cooperazione internazionale nell'Europa e nel Mediterraneo»²³. L'importanza della piena sintonia italo-jugoslava in tema di sicurezza e stabilità degli assetti internazionali fu uno dei punti centrali toccati nel corso delle 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 dalla Repubblica nel 1964, primo capo di Stato italiano a recarsi a Belgrado. In tali occasioni, i politici italiani si dissero entrambi convinti dell'importanza di rafforzare la partnership politica ed economica con Belgrado, e ribadirono la determinazione italiana ad aiutare la Jugoslavia socialista e non allineata a rimanere integra e indipendente, perché il confine orientale da difendere era quello jugoslavo con le vicine democrazie popolari e non

22. *Appunto sul colloquio tra Medici e Prica*, Roma, 2 settembre 1968, in ASMAE, DGAP, Uff. VII, Jugoslavia, 1968, b. 21. Anche: G. W. MACCOTTA, *La Jugoslavia di ieri e di oggi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 2 (1988), pp. 231-232; Id., *In ricordo di Giuseppe Medici e Giovanni Fornari*, in «Affari Esteri», 159 (2001), p. 185; 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.

23. *Medici a Luigi Gui (Ministro della Difesa)*, Roma, 13 settembre 1968, lettera, «segretissimo», in ASMAE, DGAP, Uff. VII, Jugoslavia, 1968, b. 21.

quello che correva lungo l'Isonzo²⁴.

L'atmosfera cambiò a tal punto che Roma e Belgrado tornarono a parlare concretamente delle vertenze territoriali, ancora su iniziativa del governo Leone-Medici che nell'ottobre del 1968 propose di riprendere le interlocuzioni su tali temi. L'elemento di grande novità rispetto ai precedenti tentavi era rappresentato dalla completa revisione della posizione negoziale italiana. Contrariamente alla linea seguita dai governi italiani negli ultimi 15 anni, l'esecutivo guidato da Leone accettò l'abbinamento tra la delimitazione della frontiera, l'eliminazione delle «sacche» e la spartizione definitiva del mancato Territorio Libero di Trieste, a condizione però che da parte jugoslava si accogliesse la proposta italiana di inserire il problema territoriale in un più ampio negoziato politico ed economico, da cui poter ottenere benefici e vantaggi da presentare come contropartita dell'accordo territoriale, che una parte dell'opinione pubblica nazionale avrebbe molto probabilmente percepito come una rinuncia. 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; tutela delle rispettive minoranze nazionali nelle ex Zone A e B; accordo sulla questione dei beni italiani della ex Zona B; cooperazione economica e commerciale), venne recepita positivamente dal Governo jugoslavo, divenendo la base negoziale delle trattative che avrebbero dovuto portare alla conclusione dell'intera vertenza territoriale. L'incarico di condurre

24. *Colloquio tra il presidente della Repubblica, Saragat, e il presidente della Jugoslavia, Tito*, Belgrado, 3 ottobre 1969; *Colloquio tra il ministro degli Affari Esteri, Moro, e il presidente del Consiglio jugoslavo, Ribičić*, Belgrado, 3 ottobre 1969, in DPA, dd. 4 e 5. *Appunto sull'incontro di Nenni col Presidente Tito*, senza data [ma fine maggio 1969] in ASMAE, DGAP, Uff. II (ex VII), Jugoslavia, Visite, b. 27. Anche: P. NENNI, *I conti con la storia. Diari 1967-1971*, SugarCo, Milano, 1983, pp. 331-334.

le «conversazioni esplorative segrete» venne affidato a Gian Luigi Milesi Ferretti, vicedirettore degli Affari Politici della Farnesina, e all'ambasciatore jugoslavo Zvonko Perišić, entrambi a capo delle rispettive delegazioni in seno al Comitato misto italo-jugoslavo per l'applicazione delle Statuto speciale delle minoranze previsto dal Memorandum d'Intesa del 1954; circostanza che avrebbe permesso ai due diplomatici di svolgere sondaggi e presentare proposte all'interno di tale organismo bilaterale, in via riservata e senza destare particolari clamori²⁵.

L'iniziativa italiana diede l'avvio a una serie di colloqui, rivelatisi – come era del resto immaginabile visti i pregressi politici e diplomatici – particolarmente complicati, tanto che il breve Governo Leone-Medici e il successivo e altrettanto breve esecutivo Rumor-Nenni (rimasti in carica dal giugno 1968 all'agosto 1969) non riuscirono a perfezionarli: la distanza da percorrere per avvicinare le due parti era tale da non poter essere colmata in pochi mesi di contatti²⁶. Fu, quindi, nella seconda metà del 1969, dopo il ritorno di Moro al governo, non come presidente del Consiglio, ma come ministro degli Esteri negli esecutivi retti da Rumor e Colombo, che le conversazioni esplorative segrete entrarono nel vivo. Le trattative – come era prevedibile – si rivelarono piuttosto complesse e difficili, a causa del solco creatosi tra la posizione italiana e quella jugoslava e 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

25. *Lineamenti di un eventuale accordo globale in merito a questioni pendenti tra l'Italia e la Jugoslavia*, Roma, 3 ottobre 1968; *Appunto del direttore generale degli Affari Politici, Gaja*, Roma, 30 aprile 1969, in DPA, dd. 1 e 3.

26. Sui temi oggetto delle conversazioni e sulle difficoltà negoziali, vedi: *Appunto del vicedirettore generale degli Affari Politici, Milesi Ferretti*, Roma, 21 gennaio 1969, in DPA, d. 2.

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 contropartite²⁷.

La conclusione dei colloqui esplorativi 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

27. *Milesi Ferretti a Moro*, Roma, 23 novembre 1970, in DPA, d. 8.

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), 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. 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 Tito²⁸. 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 alla sovranità italiana sulla zona B del mancato Territorio Libero di Trieste. 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»²⁹. 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

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

29. 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.

Tepavac, durante un colloquio con l'ambasciatore italiano, Folco Trabalza, le dichiarazioni di Moro 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 Italia³⁰.

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, da parte italiana si era 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 paesi³¹. Tuttavia, 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 alcuni colloqui con i diplomatici italiani, i rappresentanti di Belgrado

30. Sulla vicenda, vedi: *Moro a Tepavac*, Roma, 8 dicembre 1970; *Tepavac a Moro*, Belgrado, 12 dicembre 1970, in DPA, dd. 9 e 10.

31. *Moro a Saragat e Colombo*, New York, 23 ottobre 1970, in DPA, d. 7.

dissero di comprendere perfettamente le numerose difficoltà interne del governo italiano; 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. 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 «qualche prova concreta di buona volontà». La risposta del governo di Roma, però, continuò ad essere sostanzialmente negativa: da parte italiana, si confermò la piena disponibilità a continuare i contatti tra gli esperti e a prendere in considerazione l'esame di misure concrete da approvare anche prima della conclusione 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'ascolto «con doverosa cortesia» del punto di vista jugoslavo in merito alle varie questioni pendenti³².

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

32. *Appunto segreto sul rinvio della visita del Presidente Tito*, senza data [ma successivo alla visita di Tito di fine marzo 1971], in ASMAE, DGUE (ex DGAP, Uff. II, già VII), versamento 16/7/2018, Jugoslavia (1948-1994), b. 3, P/853.

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.

La crisi fu superata nelle settimane immediatamente successive, grazie a un colloquio chiarificatore tra Moro e l'ambasciatore jugoslavo Srdja Prica, durante il quale il responsabile della Farnesina precisò che il riferimento agli «interessi legittimi» doveva essere inteso come un'affermazione di carattere generale, non necessariamente collegata a specifici problemi territoriali; per comprenderne il senso, doveva essere valutato alla luce di quella soluzione globale delineatasi nel corso dei contatti ufficiosi, che avrebbe consentito «un felice temperamento, in un contesto bilaterale, dei legittimi interessi dei due paesi». Al di là delle formule di Moro, la crisi rientrò perché il leader democristiano 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 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 Italia³³.

4. La ripresa delle conversazioni per Trieste: tra scatti in avanti e rigidità negoziali

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 una 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. 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 per le questioni territoriali 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. In buona sostanza, si tentava di mandare un messaggio

33. *Colloquio tra il ministro degli Affari Esteri, Moro, e l'ambasciatore di Jugoslavia a Roma, Prica, Roma, 12 dicembre 1970, in DPA, d. 11.*

tranquillizzante a sloveni e croati, facendo capire loro - attraverso il comunicato ufficiale rilasciato alla fine dell'incontro - che si stava andando verso la stabilizzazione della frontiera con l'Italia; contemporaneamente, però, si lasciava intendere agli italiani che per il momento il destino della zona B non era all'ordine del giorno, ma sarebbe stato preso in esame solo alla fine di un lungo negoziato, attraverso il quale gli interessi delle popolazioni italiane locali sarebbero stati tutelati nel miglior modo possibile. Moro e Tepavac, 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 Prica ((sostituito a sua volta da Mišo Pavićević dal dicembre 1971)³⁴.

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 1971, 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; 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 riservate. 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,

34. *Colloquio di Moro con Tepavac*, Venezia, 9 febbraio 1971, in DPA, d. 12.

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 auspiccate. Durante la permanenza del presidente 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 sollevate e toccate³⁵.

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 della controversia italo-jugoslava. 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 per eliminare ogni pretesa italiana ad avere eventuali contropartite in cambio dell'annessione definitiva della zona B. Da parte italiana, invece, si premeva per far valere una sorta di titolo negoziale residuale, nel tentativo di esigere un prezzo politico, economico e forse anche territoriale, per la zona B. 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

35. Sulla visita di Tito in Italia del 25 e 26 maro 1971, si veda: *Ducci a Moro*, Roma, 18 febbraio 1971 e 13 aprile 1971, in DPA, dd. 13 e 14. Anche: P. NENNI, *I conti con la storia*, cit., p. 578

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 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 incontri³⁶.

L'iniziativa venne ripresa dal secondo governo Andreotti, con il ritorno di Giuseppe Medici agli Esteri. Nell'incontro del 19 e 20 marzo 1973 a Dubrovnik, Medici e il nuovo ministro degli Esteri jugoslavo, Miloš Minić, concordarono di rilanciare il negoziato e di utilizzare, nel caso in cui si fosse andato incontro a un'ennesima rottura della trattativa, un «canale segreto» e informale rappresentato da due tecnici: il direttore generale del Ministero dell'Industria, Eugenio Carbone, e il presidente del Comitato federale per i rapporti economici con l'estero, lo sloveno Boris Šnuderl. 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 esplorative³⁷. Il negoziato, iniziato nell'aprile del 1973 e avallato - dal luglio 1973 - anche dal successivo governo Rumor-Moro, ben presto si arenò. 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,

36. *Milesi Ferretti a Moro*, Roma, 1° marzo 1972; *Maccotta a Gaja*, Belgrado 2 marzo 1972, in DPA, dd. 17 e 18..

37. *Milesi Ferretti a Medici*, Roma, 20 marzo 1973, in DPA, d. 25. Anche: V. ŠKORJANEC, *Jugoslovansko-italijanski odnosi v luči dubrovnškega srečanja zunanjih ministrov 1973*, in «Zgodovinski časopis» 2001, nn. 3-4.

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 interportuale³⁸.

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

38. *Appunto di Milesi Ferretti*, Roma 23 marzo, 1973; *Milesi Ferretti a Medici*, Roma, 14 aprile 1973, in DPA, dd. 26 e 27.

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 interno³⁹.

Alla controproposta di Belgrado seguì una reazione assolutamente negativa da parte italiana; Milesi Ferretti sottolineò il carattere radicalmente 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 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 accordo⁴⁰. Era chiaro che le trattative avevano raggiunto una nuova battuta d'arresto, rendendo sempre più evidente, al di là delle ripetute dichiarazioni d'intenti, l'enorme difficoltà di concludere un negoziato, che in sei anni - dal 1968 al 1974 - non aveva fatto un solo concreto passo in avanti.

5. *L'attivazione del canale segreto e la conclusione degli accordi*

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 -

39. *Milesi Ferretti a Medici*, Roma, 5 e 15 maggio 1973, in DPA, dd. 28 e 29.

40. *Milesi Ferretti a Medici*, Roma, 30 giugno 1973; *Ducci a Moro*, New York, 26 settembre 1973, in DPA, dd. 30 e 31.

Repubblica socialista di Slovenia – Confine di Stato», nei punti di transito tra la zona A e la zona B. Il negoziato tra i due paesi 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 frontiere⁴¹.

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 vero e proprio passo indietro rispetto alle assicurazioni date sulla non modificabilità della situazione di

41. Ducci a Moro, Roma 2 aprile 1974, in DPA, d. 33.

fatto esistente nell'ex TLT. Le relazioni tra i due paesi subirono 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), che, a un certo punto, parvero assumere i toni e i contenuti di una vera e propria campagna antitaliana, culminata con il concentramento di truppe jugoslave alla frontiera con l'Italia⁴².

Per poter superare la situazione piuttosto critica venutasi a determinare nei rapporti italo-jugoslavi e riannodare il filo della trattativa, fu necessario attivare il canale informale che era stato 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. Nonostante le premesse non fossero certo incoraggianti, 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 economico. 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, nella convinzione che il rilancio dell'amicizia italo-jugoslava potesse portare vantaggi politici ed economici maggiori. Era la realizzazione di una zona industriale franca, situata sul Carso a Nord-est di Trieste, tra

42. V. ŠKORJANEC, *Jugoslovansko-Italijanska pogajanja o dokončnosti meje*, in *Tokovi Historije*, 2007, nn. 1-2, pp. 236-237; B. ZACCARIA, *La strada per Osimo*, cit., pp. 88 ss. 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: E. ORTONA, *Anni d' America*, vol. III, *La cooperazione: 1967-1975*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 494.

Bassovizza, Opicina e Sesana, ed estesa per lo più in territorio jugoslavo, 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, «accanto ad aspetti formali e particolari di limitato interesse», vi erano elementi essenziali e problemi di fondo, la cui soluzione avrebbe avuto effetti duraturi e avrebbe influito, in modo definitivo, sullo stato delle popolazioni e sullo sviluppo economico dell'area triestina⁴³.

Dopo una serie di aggiustamenti al testo proposto da Šnuderl e Carbone, il negoziato giunse definitivamente a conclusione portando, pur tra numerose difficoltà, alla stesura 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

43. *Carbone a Moro*, Roma, 15 dicembre 1974, in DPA, d. 37. Anche: V. ŠKORJANEC, *Osimska pogajanja*, Založba Annales, Koper, 2007, pp. 83 ss.

dello Statuto speciale allegato al *Memorandum* di Londra, il cui contenuto complessivo, in virtù del nuovo accordo, era destinato a decadere⁴⁴.

Il 1° ottobre del 1975, Moro, nel presentare gli accordi in Parlamento per ottenerne il consenso prima della firma, 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 e alle esigenze della vita internazionale», il *leader* democristiano ribadì uno per uno i motivi dell'accordo: il carattere definitivo e immodificabile 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 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 i due paesi, così vicini e complementari.

44. Il testo degli accordi è in DPA, *Appendice*.

Al termine del suo discorso, Moro indicò anche un altro aspetto, più ampio e generale, che si ricollegava idealmente al discorso fatto all'ONU nel 1969⁴⁵ sulla ricerca della pace nel mondo, sui sacrifici necessari per raggiungerla e mantenerla e sull'opportunità di andare oltre la logica dei blocchi contrapposti⁴⁶:

La pace - affermava Moro - si costruisce eliminando le cause di tensione attuale o anche solo potenziale. Nell'incertezza e nell'emotività, si accumulano temibili ragioni di contestazione. In presenza di dati storici ben chiari, dobbiamo quindi tutti dare un contributo anche con qualche sacrificio, alla stabilità della situazione internazionale. La Germania Federale ha fatto rinunce assai importanti, rendendo così possibile lo svolgimento della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. È innegabile, infatti, che l'assetto uscito dalla Seconda guerra mondiale è mutabile solo con un'altra guerra. Per cambiare ragionevolmente qualcosa (pensiamo alla caduta delle frontiere entro la Comunità europea), noi puntiamo sul consenso. Ma il consenso, per la zona B, era escluso. È importante che partendo dal realismo, che sta a base della conferenza europea, si costruisca una vera pace fondata sulla fiducia piuttosto che sull'equilibrio del terrore. Naturalmente, rimane una profonda amarezza, che non è solo dei combattenti e degli esuli, i quali hanno nobilmente manifestato il loro rammarico e la loro protesta, ma di tutti noi. Il Governo comprende ed accoglie in sé questo sentimento. Ma adesso 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 una strada da percorrere.

45. A. Moro, *Programma per una «pace integrale»*, in «Il Popolo», 9 ottobre 1969.

46. 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.

È la strada dell'intensificazione di feconde relazioni tra i popoli, della costruzione della pace a livello mondiale, della realizzazione di unità soprannazionali. In questo grande impegno si cimenta da anni il popolo italiano, senza per questo perdere di vista gli interessi nazionali e gli avvenimenti, dolorosi e gloriosi, della sua storia.

Gli accordi del 1975, al di là delle comprensibili e prevedibili reazioni locali e degli ambienti legati agli esuli, contribuirono a migliorare notevolmente 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. Grazie all'intesa raggiunta a Osimo, la Jugoslavia divenne il perno della politica adriatica e balcanica dell'Italia, il cui fine era la conservazione della stabilità regionale, oltre alla tutela degli interessi del paese. L'amicizia jugoslava diventò la principale opzione a disposizione dei governi italiani per erigersi a potenza regionale di riferimento dell'Europa adriatica, uno degli obiettivi costantemente perseguiti dalla politica italiana del XX secolo, raggiunto però attraverso il dialogo, la cooperazione e il multilateralismo, elementi distintivi della politica estera dell'Italia repubblicana.