

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni internazionali e diplomazia



La Questione Adriatica e le relazioni tra Italia e
Jugoslavia dal Secondo Dopoguerra al Trattato di
Osimo

Relatore: Prof. Francesco Petrini

Laureando: Stefano Fedele
matricola N. 1241262

A.A. 2022/2023

Se fosse possibile dire: saltiamo questo tempo e andiamo direttamente a questo domani, credo che tutti accetteremmo di farlo, ma, cari amici, non è possibile; oggi dobbiamo vivere, oggi è la nostra responsabilità. Si tratta di essere coraggiosi e fiduciosi al tempo stesso, si tratta di vivere il tempo che ci è stato dato con tutte le sue difficoltà. Camminiamo insieme perché l'avvenire appartiene in larga misura ancora a noi.

Aldo Moro

Indice

Introduzione	5
1. La Questione Adriatica dopo il Trattato di pace	10
1.1 <i>La Questione Adriatica e il Trattato di pace</i>	10
1.2 <i>La rottura tra Tito e Stalin</i>	13
1.3 <i>Il Memorandum d'intesa di Londra</i>	15
1.4 <i>Prove di distensione tra Roma e Belgrado</i>	20
1.5 <i>L'Italia e i governi di Centro-Sinistra</i>	24
1.6 <i>La Jugoslavia e la CEE</i>	34
2. L'avvio dei colloqui esplorativi	39
2.1 <i>L'invasione sovietica della Cecoslovacchia</i>	39
2.2 <i>Il ritorno di Moro</i>	46
2.3 <i>Il fallimento dei negoziati</i>	50
2.4 <i>Il viaggio di Tito in Italia</i>	53
2.5 <i>La questione europea</i>	62
3. Verso il Trattato di Osimo	66
3.1 <i>L'incontro di Dubrovnik</i>	66
3.2 <i>La crisi dei rapporti italo-jugoslavi</i>	72
3.3 <i>La ripresa delle trattative</i>	81
3.4 <i>La chiusura dei negoziati</i>	85
3.5 <i>Il Trattato di Osimo</i>	90
3.6 <i>Dopo Osimo</i>	95
Conclusioni	101
Fonti archivistiche	107
Bibliografia	108
Ringraziamenti	111

Introduzione

Il presente elaborato intende ricostruire il corso delle relazioni italo-jugoslave nel periodo 1945-1975 che, in gran parte, sono state caratterizzate dalla “Questione Adriatica”, ovvero dalla contesa per il controllo della Venezia Giulia, dell'Istria, del Quarnaro e della Dalmazia. In realtà la questione adriatica è presente nella agenda politica italiana fin dalla nascita dell'unità nazionale, quando l'irredentismo italiano era rivolto contro l'Austria-Ungheria. Ad alimentare la tensione con l'impero asburgico era anche la volontà dell'Italia di esercitare una propria influenza nei Balcani che, come possiamo notare ancora oggi, rappresentano una tradizionale direttrice della politica estera italiana. La Grande Guerra segnò la sconfitta e la disgregazione dell'impero asburgico e la conquista italiana di Trieste, Istria e parte della Dalmazia. Parallelamente nasceva il Regno di Serbi, Croati e Sloveni, espressione degli ideali di autodeterminazione nazionale emersi dopo il primo conflitto mondiale, e con esigenze territoriali contrastanti rispetto a quelle italiane. Il Presidente americano Wilson, la Francia e la Gran Bretagna, che nutrivano simpatie per il nuovo regno, prevedevano di dividere a metà la penisola istriana, secondo la linea Wilson. La vittoria dei repubblicani alle elezioni presidenziali americane del 1920 riportò il paese alla vecchia politica dell'isolazionismo, lasciando che la questione adriatica venisse risolta in ambito bilaterale. Grazie all'operato del Ministro degli affari Esteri Carlo Sforza, fu possibile stabilire consensualmente i confini dei due Stati e le rispettive sovranità attraverso il Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920.

La stessa problematica si ripresentò all'indomani della Seconda Guerra Mondiale quando, nel maggio del 1945, le truppe jugoslave occuparono l'intera Venezia Giulia giungendo fino a Trieste. Il problema fu temporaneamente risolto dall'intervento delle Grandi Potenze che, attraverso gli accordi di Belgrado del 9 giugno e di Duino del 20 giugno 1945 conclusi con la Jugoslavia, delimitarono le rispettive zone di occupazione militare. Fu tracciata la cosiddetta Linea Morgan, che divideva l'area del territorio giuliano in due zone di occupazione: una posta sotto il controllo degli alleati angloamericani, l'altra sotto il controllo jugoslavo. Successivamente fu il trattato di pace firmato a Parigi nel 1947 a disegnare parzialmente il confine tra Jugoslavia e Italia; diversi punti contesi, le cosiddette sacche, rimanevano senza regolamento. Il trattato, però, risolse temporaneamente le sorti della città di Trieste e del suo *hinterland* decidendo di creare il Territorio Libero di Trieste (TLT) sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite.

Tuttavia, la costituzione del TLT risultò impossibile a causa del deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Il fallimento dell'amministrazione quadripartita della Germania, lo scontro ideologico e l'avvio della politica di *containment* da parte dell'amministrazione Truman, diedero ufficialmente avvio alla guerra fredda. La logica bipolare investì in pieno la questione di Trieste, che diveniva la variante adriatica della cortina di ferro. In questo modo il territorio rimaneva diviso in due zone, denominate A e B, governate rispettivamente da un'amministrazione anglo-americana e jugoslava. Davanti all'irrigidimento delle tensioni internazionali, Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia rilasciarono, nel marzo del 1948, la "dichiarazione tripartita", nella quale gli alleati proclamavano il diritto dell'Italia a riacquistare in sovranità tutto il mancato Territorio Libero di Trieste. La dichiarazione tripartita era teorica, senza conseguenze pratiche, poiché, mancando il consenso dell'Unione Sovietica, non era possibile provvedere ad una revisione del trattato di pace. Ad ogni modo era funzionale a supportare le forze moderate e anticomuniste italiane, che vinsero le difficili elezioni dell'aprile 1948 contro il fronte popolare composto da comunisti e socialisti.

Solo dal giugno 1948, in seguito alla rottura politica avvenuta tra Tito e Stalin e al cambiamento della posizione internazionale della Jugoslavia, fu possibile incominciare un faticoso processo di normalizzazione dei rapporti italo-jugoslavi. Ormai isolato dal blocco sovietico, il governo jugoslavo fu costretto ad avvicinarsi alle potenze occidentali, pronte a sostenere Tito pur di inferire un duro colpo all'egemonia sovietica nei Balcani e nell'Europa centrale. Ciò andava a discapito delle ambizioni italiane, che non potevano più contare sull'appoggio delle potenze alleate per la riconquista del TLT. Nell'ottobre 1953 la proposta anglo-americana di affidare provvisoriamente l'amministrazione della zona A all'Italia provocò un momento di forte tensione nelle relazioni italo-jugoslave, con entrambi i paesi che arrivarono a una parziale mobilitazione delle forze armate lungo la frontiera. A questo punto gli angloamericani, timorosi di uno scontro tra i due paesi, decisero di intervenire direttamente per favorire la soluzione della controversia e dar vita a un negoziato parallelo con italiani e jugoslavi, che portò alla soluzione di compromesso contenuta nel Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954 (MIL). Nell'intesa, i governi di Londra, Washington, Roma e Belgrado prendevano atto dell'impossibilità di realizzare il TLT previsto dalle clausole del trattato di pace, sanciva quindi il ritiro anglo-americano da Trieste, il passaggio del controllo della Zona A all'Italia e della Zona B alla Jugoslavia.

Sotto il profilo giuridico, la soluzione aveva carattere provvisorio; tali aree entravano a far parte della composizione dei due stati *de facto* ma non *de iure*. In questo modo rimaneva intatto il sogno italiano di riacquistare sovranità sul mancato TLT e di un futuro ritorno all'Italia anche della zona B. Al contrario, da parte jugoslava vi era soddisfazione per il compromesso raggiunto, che considerava ormai definitivo. Da questa differenza di vedute inizierà un lungo percorso diplomatico volto alla definizione del confine territoriale e al definitivo riconoscimento italiano della sovranità jugoslava sulla zona B. Il Memorandum di Londra del 1954, con la sua interpretazione volutamente ambigua, fu fondamentale per far calare d'intensità la disputa italo-jugoslava e per avviare una prima fase di distensione. In primo luogo, furono le relazioni economiche e commerciali a trascinare i rapporti jugoslavi, che erano fondamentali soprattutto nelle regioni di confine, il cui entroterra era stato diviso artificialmente. Ciò nonostante, i rapporti politici tardavano ad avere un eguale progresso, poiché permanevano numerosi ostacoli, non erano risolti dal MIL, ma solo temporaneamente congelati. Inoltre, a partire dal 1953, in seguito alla morte di Stalin, l'Unione Sovietica e la Jugoslavia si avviavano verso un parziale riavvicinamento, allontanando la Jugoslavia dalle potenze occidentali e creando un clima di reciproco sospetto.

Fu la crisi in Cecoslovacchia del 1968 a segnare un sostanziale cambio di rotta nelle relazioni politiche tra Jugoslavia e Italia. La Jugoslavia criticò apertamente la nuova politica dell'Unione Sovietica, la cosiddetta "Dottrina Brežnev", e condannò duramente l'intervento militare sovietico a Praga. Belgrado temeva per la propria indipendenza ed integrità territoriale, perciò decise di abbandonare la posizione di equidistanza e di coesistenza pacifica che aveva contraddistinto la politica internazionale jugoslava fino a quel momento. Allo stesso tempo, l'Italia e l'intero blocco occidentale iniziarono a preoccuparsi per il destino della Jugoslavia che, dal punto di vista strategico, diventava un importante baluardo antisovietico. La crisi cecoslovacca si dimostrò essere un vero e proprio trampolino di lancio per il miglioramento dei rapporti italo-jugoslavi e per fornire lo stimolo necessario alla risoluzione delle questioni aperte. In questo senso fu fondamentale l'iniziativa italiana contenuta nel memorandum di 18 punti, che rappresentò il punto iniziale per risolvere il contenzioso territoriale e i problemi ad esso legati. L'appoggio del governo italiano alla Jugoslavia non era rivolto solo all'ambito diplomatico, ma anche e soprattutto a quello economico, nel quale la Jugoslavia riscontrava una profonda crisi a causa del deterioramento dei rapporti con i paesi del Patto di Varsavia.

Dalla metà degli anni Sessanta l'Italia si fece portavoce delle esigenze economiche di Belgrado, promuovendo l'avvicinamento della Jugoslavia alla Comunità Economica Europea (CEE). L'obiettivo era quello di sostenere l'indipendenza della Jugoslavia attraverso un solido sostegno economico, derivato dall'esportazione di alcuni prodotti jugoslavi nel mercato comunitario. Le relazioni italo-jugoslave proseguirono così su un doppio binario: da un lato il canale bilaterale dove si affrontava lo spinoso problema della definizione del confine, della tutela delle rispettive minoranze, del risarcimento dei beni italiani nazionalizzati o venduti nella zona B e della cooperazione nelle regioni di frontiera; dall'altro l'ambito internazionale dove l'Italia rappresentava una "finestra sull'occidente" per la Jugoslavia, che sapeva dialogare con entrambi i blocchi economici per alzare il prezzo della sua politica di non allineamento. I rapporti tra Roma e Belgrado attraversarono diversi alti e bassi e furono fortemente condizionati dal mutevole assetto internazionale e dalle frequenti crisi che caratterizzarono gli anni della guerra fredda. Inoltre, entrambi i paesi si trovavano di fronte ad una precaria stabilità interna, dettata dalle crescenti rivalità tra le repubbliche nazionali e il governo federale, nel caso jugoslavo, e dalla crisi di sistema che colpì l'Italia sulla fine degli anni Sessanta. Infine, le opinioni pubbliche delle regioni di frontiera influenzarono notevolmente gli esiti delle trattative, che dovettero rimanere segrete fino a pochi mesi prima della loro chiusura, per non urtare la sensibilità delle popolazioni locali.

In quanto laureando del corso di laurea magistrale in Relazioni internazionali e diplomazia, l'interesse per l'argomento è nato spontaneamente durante il mio percorso di studente. Per la stesura dell'elaborato ho consultato diverse fonti sia in italiano che in serbo-croato. Per quanto riguarda le fonti italiane mi sono basato principalmente sulle opere di Benedetto Zaccaria, Massimo Bucarelli e Luciano Monzali. In relazione alle fonti in serbo-croato ho tenuto in considerazione i testi di Viljenka Škorjanec e di Saša Mišić. Inoltre, mi sono recato all'"Arhiv Jugoslavije", che si trova a Belgrado, dove ho esaminato alcuni documenti relativi al fondo KPR (Kabinet Predsednik Republike), che contiene dossier tematici relativi ai rapporti con l'Italia ordinati in ordine cronologico. Durante l'elaborazione della tesi ho cercato di ricostruire i rapporti tra Italia e Jugoslavia nel periodo preso in esame, tenendo in considerazione il punto di vista e la politica interna di entrambi i paesi. Sullo sfondo permane il contesto internazionale caratterizzato dalla rivalità tra Stati Uniti e Unione Sovietica, nel quale Tito e la Jugoslavia seppero destreggiarsi abilmente, cercando di ottenere dal blocco occidentale garanzie di integrità territoriale e concessioni in ambito economico, soprattutto nella dimensione europea della CEE, tenendo allo stesso tempo aperto il dialogo con l'Unione Sovietica e i paesi del Patto di Varsavia.

Il primo capitolo prende in esame il periodo che va dal secondo dopoguerra alla fine degli anni Sessanta. Durante la trattazione viene data un'un'inquadratura storica e politica alle relazioni tra Italia e Jugoslavia, che sarà fondamentale per comprendere la natura e le premesse delle trattative che porteranno alla firma del Trattato di Osimo alla fine del 1975. Viene data particolare attenzione ai governi di centro-sinistra guidati da Aldo Moro, che avranno il compito di stimolare l'avvicinamento verso Belgrado attraverso un forte sostegno alla leadership "liberale" in seno alla dirigenza jugoslava. Il secondo capitolo si apre con l'invasione sovietica della Cecoslovacchia, che rappresenta uno spartiacque nelle relazioni italo-jugoslave, e fornirà l'impulso ad aprire i negoziati relativi alla delimitazione del confine tra i due paesi e le questioni ad esso collegate. A partire da questo evento di portata internazionale, i due paesi si impegneranno a coltivare una politica di buon vicinato e a preparare le rispettive opinioni pubbliche alla risoluzione delle controversie. Infine, il terzo capitolo approfondisce le fasi finali del negoziato, che sarà attraversato da una profonda crisi diplomatica, riflesso delle rispettive problematiche interne. Da un lato la Jugoslavia doveva affrontare un delicato processo di riforma costituzionale, dall'altro l'Italia era alle prese con una persistente instabilità interna, aggravata dall'*escalation* della violenza terroristica. Nonostante le relazioni tra i due paesi apparissero sensibilmente compromesse, le due parti riuscirono a limitare le divergenze, apprestandosi a firmare il Trattato di Osimo il 10 novembre 1975, pochi mesi dopo la conclusione della Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa.

1. La Questione Adriatica dopo il Trattato di pace

1.1 La Questione Adriatica e il Trattato di pace

Fin dalla conclusione della seconda guerra mondiale i rapporti politici e diplomatici tra Italia e Jugoslavia furono condizionati dalla questione di Trieste. Nelle fasi conclusive del conflitto, vi fu il tentativo dell'esercito jugoslavo di impossessarsi della penisola istriana giungendo fino a Trieste il 1° maggio 1945. Solo con gli accordi di Belgrado del 9 giugno e di Duino del 20 giugno 1945, con i quali Stati Uniti, Gran Bretagna e Jugoslavia delimitarono le rispettive zone di occupazione all'interno della Venezia Giulia, lungo una linea di demarcazione definita Morgan, fu possibile sgomberare Trieste dai partigiani titini. Gli anglo-americani, infatti, erano fermamente decisi a respingere la presenza dell'esercito jugoslavo, allora alleato dell'Armata Rossa, nel nord-est della penisola istriana¹. Gli accordi riservarono agli occidentali il solo possesso di Gorizia, Trieste e Pola, mentre il resto della Regione Giulia, Fiume e Zara rimasero sotto il controllo del movimento titoista. Tuttavia, i problemi confinarli non erano certo risolti, gli accordi di Belgrado e di Duino rappresentavano solo una soluzione temporanea in vista del Trattato di pace tra le potenze vincitrici e l'Italia, che venne firmato a Parigi il 10 febbraio 1947.

L'11 settembre 1945 si tenne a Londra la conferenza dei ministri degli Esteri delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale. La speranza del governo italiano era l'applicazione della linea Wilson, ideata dalla delegazione americana alla Conferenza di Parigi nel 1919, fondata sul principio etnico: l'Italia avrebbe mantenuto il controllo dell'Istria occidentale, di Gorizia e di Trieste, territori prevalentemente italiani, rinunciando all'Istria orientale, a Fiume e a Zara, località per le quali, comunque, venivano richiesti un regime di autonomia e statuti a protezione delle popolazioni di lingua italiana². Tale visione si scontrava con quella jugoslava, rappresentata in particolare da Edvard Kardelj, secondo il quale l'intera Venezia Giulia si riconnetteva geograficamente alla penisola balcanica e dunque, al territorio jugoslavo. Dopo estenuanti negoziati, il 10 febbraio 1947 si giunse alla firma del trattato di pace con l'Italia. Fu stabilito il passaggio di tutto il territorio della Venezia Giulia ad est della linea Tarvisio–Monfalcone (equivalente alla maggior parte delle terre contese) alla Jugoslavia; l'Italia conservava Gorizia e le valli del Natisone; mentre Trieste e la regione costiera intorno a Capodistria e Pirano avrebbero fatto parte del futuro Territorio libero di Trieste (d'ora in avanti TLT), uno stato cuscinetto da erigersi formalmente attraverso la nomina di un governatore da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU³.

¹ Valdevit G., *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Gorizia, LEG, 1999, pp. 31 ss.

² Pupo R., *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia (1938-1956)*, Udine, Del Bianco, 1999, pp. 161 e ss.

³ De Castro D., *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Trieste, LINT, 1981, vol. I, pp. 210 ss. e pp. 321 ss.

L'opinione pubblica italiana reagì in maniera negativa alla notizia della creazione del TLT, all'obbligo di cessione di ampi territori alla Jugoslavia, e in generale alle condizioni imposte dal trattato di pace, che venivano considerate ingiuste. Per il governo De Gasperi la questione della firma e della ratifica del trattato di pace divenne un tema spinoso non solo in ambito di politica estera ma anche di politica interna.⁴ Le destre accusavano l'esecutivo di essere debole e rinunciatario nella difesa degli interessi nazionali, inoltre nel gennaio 1947 avvenne una scissione all'interno del Partito socialista italiano di unità proletaria: da un lato la componente anticomunista guidata da Giuseppe Saragat creava un nuovo partito, il Partito socialista dei lavoratori italiani, il futuro Partito socialista democratico italiano (PSDI), dall'altro la maggioranza guidata da Nenni, favorevole all'alleanza con il PCI, assunse la denominazione di Partito socialista italiano. Il seme della discordia fu la diversità di vedute sull'atteggiamento da tenere verso il Partito Comunista italiano, e, di riflesso, verso l'Unione Sovietica. A partire dell'anno successivo, in conseguenza alla rottura tra Tito e Stalin, Saragat e Nenni avranno motivo di scontrarsi su un altro tema: i rapporti da tenere con la Jugoslavia.

Stava venendo meno la compattezza del governo di unità nazionale antifascista formato da DC, socialisti e PCI. Pochi mesi dopo, alla fine di maggio, De Gasperi riorganizzò il suo esecutivo con l'esclusione dei comunisti. Tutto ciò rispecchiava lo scenario internazionale, infatti il rapporto tra Stati Uniti e Unione Sovietica si stava altresì deteriorando. Il fallimento dell'amministrazione quadripartita della Germania, lo scontro ideologico e l'avvio della politica di *containment* da parte dell'amministrazione Truman, resero impossibile la costituzione del TLT. In questo modo il territorio rimaneva *de facto* diviso in due zone, denominate A e B, governate rispettivamente da un'amministrazione anglo-americana e jugoslava, il cui confine correva a sud della città di Muggia. 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.⁵

In questo contesto Stati Uniti e Gran Bretagna decisero di ostacolare la creazione del TLT, poiché Trieste diventava ora un territorio strategicamente importante per controllare eventuali infiltrazioni comuniste nell'Italia settentrionale. Si percepiva il pericolo di uno sconfinamento delle truppe jugoslave, come in effetti accadde nel settembre 1947, creando vere e proprie "sacche" in territorio italiano. Gli angloamericani decisero di rimandare la nomina del governatore del TLT da parte dell'ONU, subordinandola all'accordo fra Roma e Belgrado⁶.

⁴ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Venezia, Marsilio, 2015, pp. 470 e ss.

⁵ Bucarelli M., *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, pp. 21 e ss.

⁶ *Ibidem*.

Nel frattempo l'Italia si avviava verso le prime elezioni politiche dell'era repubblicana, previste nell'aprile 1948. La campagna elettorale fu particolarmente difficile e da ricondurre alle logiche dei blocchi contrapposti, l'azione propagandistica dei partiti intensificò la battaglia politica per l'annessione del TLT.

Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia, con il fine di rafforzare il governo filoccidentale guidato da De Gasperi contro il fronte popolare guidato da PCI e PSI, rilasciarono una "dichiarazione tripartita" nel marzo del 1948 in cui dichiararono unilateralmente che, a loro avviso, tutto il TLT andava posto sotto la sovranità italiana.⁷ La dichiarazione tripartita era una dichiarazione teorica, senza conseguenze pratiche, poiché senza il consenso dell'Unione Sovietica non era possibile provvedere ad una revisione del trattato di pace. Tuttavia costituì un indubbio successo diplomatico per l'Italia e diventerà il punto di partenza su cui basare le successive trattative relative alla questione di Trieste. La dichiarazione tripartita produsse inevitabilmente un peggioramento dei rapporti fra Roma e Belgrado, infatti il governo di Belgrado rifiutava la dichiarazione e riteneva che il destino del TLT dovesse essere deciso da un'intesa bilaterale italo-jugoslava. Le elezioni del 18 aprile 1948 confermarono la DC come partito di maggioranza con il 48% delle preferenze. De Gasperi decise di formare un governo di coalizione con i partiti moderati laici, socialdemocratici, liberali e repubblicani, che ottennero complessivamente circa il 20% dei voti. Questa forza di governo avrebbe rappresentato la formula dei "governi centristi" in grado di garantire stabilità al paese fino a metà degli anni cinquanta.⁸ Con la vittoria delle forze moderate e filoccidentali, Stati Uniti e Gran Bretagna potevano dirsi soddisfatte della politica di contenimento, l'Italia era stata considerata una sorta di "test case", considerando il paese stabile e al sicuro da sovversioni comuniste.

⁷ De Castro, *La questione di Trieste*, cit., pp. 721 e ss.

⁸ Pastorelli P., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 124 ss.

1.2 La rottura tra Tito e Stalin

Nel giugno del 1948 il precario equilibrio delle relazioni italo-jugoslave, e della questione di Trieste, stava per essere messo di nuovo a repentaglio. Pochi mesi dopo la dichiarazione tripartita, i rapporti fra Mosca e Belgrado deteriorarono rapidamente, principalmente per motivi politici. L'Unione Sovietica mal digeriva la pretesa jugoslava di svolgere un ruolo internazionale autonomo⁹. Fin dal 1945 il Partito comunista jugoslavo puntava sulla diffusione di movimenti comunisti in tutti i Balcani sui quali avrebbe esercitato un ruolo di guida. Tito, nel condurre la sua linea di politica estera, prestava ben poca attenzione nell'evitare uno scontro aperto con le potenze occidentali. Infatti mentre la disputa riguardante la questione di Trieste non accennava a calmarsi, Tito decise di appoggiare i comunisti greci, che alla fine della guerra erano insorti contro il ritorno del governo monarchico in patria con l'obiettivo di instaurare un regime socialista. Lo scopo di Tito era la creazione di una grande Federazione balcanica, composta da Jugoslavia, Bulgaria, Albania e Grecia. Tutto ciò incontrava la netta opposizione di Stalin, il quale era perfettamente a conoscenza delle aspirazioni di Tito. Un blocco federale balcanico, sarebbe stato difficilmente manovrabile, inoltre Tito avrebbe potuto rivendicare un ruolo paritario all'interno del campo comunista, il che era chiaramente inaccettabile da parte dell'Unione Sovietica la cui leadership doveva essere assoluta in campo ideologico e politico. Al contrario Mosca cercava di frenare le iniziative di Belgrado per non aggravare ulteriormente le tensioni con gli occidentali, già precipitate nel corso del 1947.

Tito venne scomunicato dal Cominform, l'ufficio d'informazione dei partiti comunisti, che aveva il compito di coordinare i partiti comunisti di URSS, Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Jugoslavia, Italia e Francia, con l'accusa di involuzione ideologica e di nazionalismo¹⁰. Il Partito jugoslavo fu esortato a tornare sulla retta via ed eventualmente a sostituire i suoi capi con altri più ortodossi. Tale invito non ebbe certo il risultato sperato, al contrario il Partito si dimostrò coeso e rispose in maniera decisa scatenando una violenta repressione contro ogni tendenza filosovietica (detta anche «cominformista») presente nel Partito comunista e nella società jugoslava. La rottura tra Tito e Stalin comportava un radicale cambiamento dell'allineamento internazionale della Jugoslavia. Ormai isolato dal blocco sovietico, il governo jugoslavo fu costretto ad avvicinarsi alle potenze occidentali, le quali erano pronte a sostenere Tito pur di inferire un duro colpo all'egemonia sovietica nei Balcani e nell'Europa centrale. La Jugoslavia assunse un forte significato ideologico e propagandistico, inoltre rappresentava un grande vantaggio strategico diventando una sorta di stato cuscinetto tra Italia, Austria e blocco comunista e allontanando di 200 chilometri verso est la presenza delle truppe sovietiche.

⁹ Heuser B., *Western "Containment" Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, London, Routledge, 1989, p. 49-51.

¹⁰ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito: Jugoslavia 1918-1992: storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993, p. 243.

Fu così che a partire dalla fine del 1948 Stati Uniti e Gran Bretagna iniziarono a fornire generosi aiuti alimentari, finanziari e poi militari alla Jugoslavia con l'obiettivo di rafforzare il regime di Tito, il quale in cambio abbandonò ogni sostegno al movimento comunista greco e ogni iniziativa sovversiva dello *status quo* balcanico. Tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta la Jugoslavia si legò gradualmente al blocco occidentale, sebbene continuò a perseguire una politica indipendente, che la portò nel 1961 ad essere protagonista nella creazione del movimento dei paesi non allineati. La Jugoslavia continuò ad essere un paese socialista, con un regime autoritario, illiberale e a partito unico, nonostante ciò beneficiò di ingenti finanziamenti americani (quasi tutti a fondo perduto) per un ammontare di 1,2 miliardi di dollari.¹¹

Il governo italiano, fu colto alla sprovvista dalla scomunica del Cominform e dalla rottura fra Stalin e Tito. Tuttavia, i diplomatici italiani, si resero perfettamente conto dell'entità dell'evento e delle conseguenze che esso avrebbe esercitato nei rapporti italo-jugoslavi e sulle prospettive di una soluzione della questione del TLT favorevole all'Italia. Era ormai interesse delle potenze occidentali sostenere la Jugoslavia, dunque non avrebbero insistito per un rapido ritorno della Zona B alla sovranità italiana. Le potenze occidentali ora non puntavano più sulla revisione del trattato di pace nello spirito della dichiarazione tripartita, ma predicavano l'avvio di un negoziato bilaterale tra Italia e Jugoslavia per la spartizione consensuale del TLT¹².

Dalla fine del luglio 1948 Belgrado dimostrò un parziale mutamento d'atteggiamento verso l'Italia, dovuto all'esigenza di riprendere gli scambi commerciali ed intensificare le relazioni economiche bilaterali. Anche Roma era interessata ad una regolamentazione dei problemi economici e politici fra i due Paesi per tutelare maggiormente gli interessi italiani nella zona. Era particolarmente importante concludere alcune questioni relative al trattato di pace, la conclusione di una convenzione sulla pesca e l'indennizzo per i beni di italiani nazionalizzati in Jugoslavia. Nel corso del 1949 la distensione dei rapporti italo-jugoslavi produsse timidi risultati, ma la questione irrisolta di Trieste e dell'Istria settentrionale creava continuamente tensioni e incidenti, che rallentavano e danneggiavano i rapporti. L'intenzione del governo Jugoslavo era creare condizioni di fatto che preparassero l'annessione della Zona B alla Jugoslavia. Durante l'aprile 1950, in concomitanza con le elezioni amministrative, fu creata un'unione doganale fra la Zona B e il resto della Jugoslavia¹³. La repressione di simpatizzanti italiani, sacerdoti e circoli cattolici, comunisti cominformisti in gran parte di nazionalità italiana, si intensificò provocando dure proteste a Trieste e in Italia, oltre che l'interruzione dei negoziati.

¹¹ Heuser B., *Western «Containment» Policies*, cit., pp. 176 ss

¹² De Leonardis M., *La "diplomazia atlantica" e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, p. 98 ss.

¹³ De Castro, *La questione di Trieste*, cit., pp. 1042 e ss.

1.3 Il Memorandum d'intesa di Londra

Nel corso del 1950 e del 1951 vennero avanzate proposte da parte jugoslava per risolvere pacificamente la controversia sul TLT. La soluzione propugnata da Belgrado era la spartizione del TLT: la Zona B sarebbe stata annessa alla Jugoslavia, mentre la Zona A e Trieste, ancora occupata e amministrata dagli anglo-americani, sarebbe passata sotto sovranità italiana. Per il governo di Roma questa proposta era inaccettabile. L'Italia non era pronta a rinunciare alla zona B né ad intavolare nessuna discussione per un accordo territoriale che non includesse il ritorno dell'intero TLT all'Italia. La disponibilità italiana era quella di concedere modifiche dei confini a favore della Jugoslavia in alcune zone a prevalenza slovena. L'idea era quella della «linea etnica italiana», che avrebbe garantito all'Italia il controllo della striscia costiera del TLT, che però non poteva essere presa in considerazione dalla Jugoslavia date le pressioni del nazionalismo sloveno per avere un proprio sbocco sul mare¹⁴. Le potenze occidentali premevano affinché si trovasse un accordo al contenzioso sul TLT che rischiava di indebolire le posizioni occidentali in Europa centrale e nei Balcani. La soluzione jugoslava sembrava la più accettabile da Londra, Washington e Parigi e lo scoppio della guerra di Corea alla fine del giugno 1950 accentuò le preoccupazioni occidentali sul futuro della Jugoslavia, così in egual misura aumentavano le pressioni sull'Italia. La Jugoslavia, nella strategia politica e militare degli Stati Uniti e dei suoi alleati, doveva fungere da schermo territoriale ed ideologico in Europa centrale, tra la neonata Alleanza atlantica ed i paesi del patto di Varsavia e l'URSS¹⁵. Nel 1951 l'ingresso di Grecia e Turchia nell'Alleanza Atlantica rendeva ancora più evidente il ruolo strategico e militare della Jugoslavia come collegamento fra Europa occidentale, Balcani e Mediterraneo. Questo allargamento dell'Alleanza atlantica andava a discapito dell'Italia, che temeva un ridimensionamento della sua posizione internazionale e del suo ruolo di potenza mediterranea.

Il progressivo rafforzamento della Jugoslavia nello scenario internazionale non poteva non avere conseguenze anche a Trieste, dove l'Italia si trovava ora in una posizione di debolezza. Belgrado aveva il controllo diretto della Zona B, mentre Roma era esclusa dalla Zona A, ancora sotto occupazione angloamericana. L'amministrazione del governo militare alleato aveva iniziato ad adottare una politica più neutrale e meno filoitaliana. Anche nella popolazione triestina si stavano affievolendo i sentimenti filoitaliani e crescevano le tendenze separatiste, le quali sostenevano la nascita del TLT come Stato indipendente sostenuto economicamente dal governo militare alleato. Le elezioni amministrative nella Zona A del maggio 1952, con una crescita dei voti degli indipendentisti, confermavano la preoccupante situazione a Trieste¹⁶.

¹⁴ De Castro D., *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 93 ss.

¹⁵ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 490 e ss.

¹⁶ De Castro D., *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 247-263.

La classe dirigente e l'opinione pubblica italiana continuavano a vedere la Jugoslavia come un paese nemico, comunista e pericoloso non solo per l'Italia ma per l'intero sistema occidentale. Anche il PCI condivideva la posizione antijugoslava dopo l'allontanamento del regime di Tito dall'orbita sovietica. Per questo l'equidistanza assunta in quegli anni dagli anglo-americani non fu mai del tutto accettata. In ogni caso ben presto la diplomazia e il governo italiano si resero conto di non poter più sperare in un ritorno dell'intero TLT sotto sovranità italiana. La priorità doveva essere ottenere il completo controllo di Trieste ed eventualmente rassegnarsi alla spartizione del TLT. De Gasperi (presidente del Consiglio dal 1945 al 1953, nonché ministro degli Esteri dal luglio 1951 al luglio 1953), resistette fino all'ultimo a queste spinte a favore della rinuncia alla Zona B¹⁷. Il motivo principale della sua ritrosia era il timore che la rinuncia alla dichiarazione tripartita comportasse un alto rischio per gli equilibri interni. Come testimonieranno le elezioni politiche del 1953, che segneranno il riemergere dei partiti di destra, monarchici e neofascisti stavano raccogliendo successi elettorali e aumentavano la propria base elettorale. D'altra parte anche la componente rivoluzionaria di sinistra, comunisti e socialisti, sostenitori del ritorno dell'intero TLT sotto sovranità italiana, ottenne ottimi risultati superando il 30% dei consensi. Nonostante una riforma elettorale in senso maggioritario, definita "Legge truffa" dalle opposizioni, le elezioni del 1953 furono sfavorevoli alla coalizione centrista che non riuscì a superare il 50% dei voti e a ottenere il premio di maggioranza, indebolendo irrimediabilmente la forza politica di De Gasperi. Metà dell'elettorato era antisistema. In questo contesto era fondamentale discutere una nuova formula politica che sarà quella dell'apertura a sinistra, processo che durerà diversi anni e sarà fondamentale per le future relazioni italo-jugoslave negli anni sessanta.

Nel 1953 la tensione tra Italia e Jugoslavia raggiungeva l'apice. De Gasperi, dopo la sconfitta politica subita alle elezioni, fu costretto a dimettersi e l'anno dopo morì. Venne sostituito da Giuseppe Pella (DC), che dall'agosto del 1953 condusse una politica estera nazionalista. Egli mirava alla risoluzione della questione di Trieste per ottenere consenso da parte dell'opinione pubblica e rafforzare così il suo governo. Inoltre bisognava puntare ad ottenere rapidamente il controllo della Zona A per evitare la progressiva jugoslavizzazione di Trieste o il rafforzarsi delle tendenze separatiste¹⁸. Pella legava la ratifica italiana della Comunità europea di difesa alla risoluzione della questione di Trieste, secondo le linee della dichiarazione tripartita del marzo 1948. Washington e Londra, dato il fallimento delle trattative dirette e tenendo in considerazione la contrarietà di Belgrado a qualsiasi cessione territoriale nella zona B, decisero di agire unilateralmente accordando in una nota congiunta l'attribuzione della zona A all'amministrazione italiana.

¹⁷ De Leonardis M., *La "diplomazia atlantica"* cit., pp. 136-137.

¹⁸ De Castro D., *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 585 ss.

Il governo di Roma sembrò ottenere un successo con la dichiarazione bipartita dell'8 ottobre 1953, ma tale iniziativa incontrò una decisa reazione da parte della Jugoslavia, che minacciò di rispondere militarmente all'ingresso delle forze armate italiane nella zona A. Pella reagì con una parziale mobilitazione dell'esercito lungo il confine con la Jugoslavia nei pressi di Gorizia. A questo punto gli angloamericani, timorosi di uno scontro tra i due paesi, decisero di intervenire direttamente per favorire la soluzione della controversia e dar vita a un negoziato parallelo con italiani e jugoslavi, che portò alla soluzione di compromesso contenuta nel *Memorandum* d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954¹⁹ (d'ora in avanti MIL). Nell'intesa, i governi di Londra, Washington, Roma e Belgrado prendevano atto dell'impossibilità di realizzare il TLT previsto dalle clausole del trattato di pace, sanciva quindi il ritiro anglo-americano da Trieste, il passaggio del controllo della Zona A all'Italia e della Zona B alla Jugoslavia, che otteneva piccole rettifiche territoriali a proprio favore. Infine si stabilivano delle misure speciali per la protezione delle rispettive minoranze nazionali residenti nelle due zone. Questa soluzione era in buona parte quella auspicata dalla Jugoslavia e già tempo individuata dagli anglo-americani come unica possibile per tenere insieme gli interessi dell'alleato italiano e dell'amico jugoslavo²⁰.

Sotto il profilo giuridico, la soluzione aveva carattere provvisorio, infatti, si faceva riferimento soltanto a misure di carattere pratico per il trasferimento dell'amministrazione, ma non era prevista alcuna cessione di sovranità. Il MIL aveva carattere temporaneo, e sotto alcuni aspetti controverso, con la spartizione del TLT tali aree entravano a far parte della composizione dei due stati *de facto* ma non *de iure*. Per l'Italia rimaneva intatta la speranza della sovranità italiana sul TLT e di un futuro ritorno all'Italia anche della zona B, come dichiarato dagli alleati in occasione delle elezioni del 1948. Inoltre, da parte italiana, il Memorandum del 1954 fu solo siglato, ma non firmato né ratificato. Per Belgrado, invece, rappresentava un vero e proprio trattato internazionale, infatti fu ratificato dai propri organi competenti. Nonostante significasse rinunciare al sogno jugoslavo, e soprattutto sloveno, della conquista di Trieste, in cambio si otteneva la stabilizzazione del confine con l'Italia. In questo modo Tito e la dirigenza comunista potevano concentrarsi esclusivamente a est, verso il blocco sovietico, e non più su due fronti; il che era fondamentale per l'edificazione della via jugoslava al socialismo. Per gli angloamericani significava potersi finalmente allontanare dall'amministrazione del mancato TLT, una questione che in fondo veniva considerata di secondaria importanza, però significativa nel pacificare una controversia ormai diventata logorante.

¹⁹ De Leonardis M., *La "diplomazia atlantica"*, cit., pp. 393 e ss.

²⁰ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., pp. 30 e ss.

Rimanevano aperti diversi contenziosi da risolvere nel periodo successivo. Vi erano le questioni finanziarie e attinenti alle proprietà, la conclusione delle convenzioni di assistenza consolare e legale, la conclusione di una convenzione culturale e molte altre ancora. Bisognava poi tenere in considerazione le questioni derivanti dagli obblighi negoziali. Particolarmente spinoso era il problema dei gruppi etnici e lo status delle minoranze nazionali, in particolare quella degli sloveni che vivevano in Italia. Essi erano distribuiti prevalentemente sul territorio di tre provincie italiane (Trieste, Gorizia e Udine), e vedevano regolato il proprio status in modo diverso in base al territorio dove vivevano. Ad esempio gli Sloveni a Trieste godevano di maggior numeri di diritti, essendo tutelati dallo Statuto speciale del 1954; i residenti a Gorizia avevano diritti regolamentati dalla legislazione italiana; la minoranza nella provincia di Udine, invece, non era riconosciuta come minoranza nazionale.

Tuttavia, il vero nodo da sciogliere era la definizione e la demarcazione conclusiva del confine, problemi che non dipendevano esclusivamente dal MIL. La mancata definizione della zona di frontiera italo-jugoslava prevista dal Trattato di pace, che si estendeva dalla triplice frontiera di Italia, Jugoslavia e Austria al Golfo di Trieste per una lunghezza di circa 216 km, era stata delimitata provvisoriamente dall'esercito alleato. Al momento della restituzione, la Jugoslavia aveva occupato circa 370 ettari spettanti all'Italia, ma anche da parte italiana vi erano "sacche" da restituire alla Jugoslavia, per circa 30 ettari complessivi²¹. La questione del confine, oltre i problemi "politici", presentava anche aspetti legali poiché si basava su diversi strumenti giuridici internazionali. Tali strumenti lasciavano però scoperti alcuni punti, come la demarcazione delle acque territoriali e il Golfo di Trieste, che non erano regolate da nessun tipo di trattato²². Inoltre italiani e jugoslavi affrontavano la situazione con un approccio differente.

Il governo jugoslavo voleva considerare il confine stabilito dal MIL come definitivo, mentre quello italiano considerava la questione della definizione e quella della demarcazione del confine come due aspetti separati senza nessun collegamento legale. Per quanto riguardava la definizione del confine, gli italiani erano convinti che la Jugoslavia stesse occupando illegalmente parti di territorio italiano (le "sacche" prima accennate), inoltre l'Italia considerava la linea di demarcazione, che divideva le precedenti zone A e B, come provvisoria e insisteva a non considerarla come un vero e proprio confine di stato. Tale diversità di approccio emergerà durante gli infruttuosi negoziati del 1964. In ogni caso la temporanea soluzione stabilita dal MIL, permetteva di iniziare a regolare le relazioni italo-jugoslave perlomeno sul versante economico.

²¹ Zaccaria B., *La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, Milano, FrancoAngeli, 2018. p.23.

²² Arhiv Jugoslavije, Fond 837, Kancelarija predsednika Republike, (d'ora in avanti AJ, KPR), 1-3-a\44-46, Materijal za razgorove prilikom posete predsednika republike italije Duzepe Saragata SFRJ Jugoslaviji oktobra 1969.

Nel corso degli anni cinquanta e sessanta i governi italiani decisero di fare una netta separazione tra questioni economiche e quelle politiche, in modo tale da poter rilanciare le relazioni commerciali e assicurarsi così il sostegno di importanti settori economici e industriali (metalmeccanico, chimico e siderurgico). Solo grazie all'importanza dei legami economici, sarà possibile aprire un primo varco nella variante adriatica della cortina di ferro.

1.4 Prove di distensione tra Roma e Belgrado

Il Memorandum di Londra del 1954, con la sua interpretazione volutamente ambigua, fu fondamentale per far calare d'intensità la disputa italo-jugoslava e per avviare una prima fase di distensione e normalizzazione dei rapporti. Con la progressiva internazionalizzazione dei processi economici, emerse con chiarezza la contraddizione e l'artificialità della separazione tra le due coste adriatiche, utile a soddisfare temporaneamente le esigenze politiche ma che ostacolava notevolmente gli interessi economici. Così ci furono serie di accordi bilaterali come 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 scientifico. La Jugoslavia era molto attenta ai rapporti con i partner occidentali, con cui, a partire dalla rottura tra Tito e Stalin, aveva mantenuto ottimi rapporti politici e ottenuto risultati altrettanto soddisfacenti in ambito economico. In particolare dimostrava il suo interesse verso i paesi membri della CECA, che rappresentavano un importante sbocco per l'export jugoslavo.

L'Italia rappresentava in questo contesto un attore privilegiato, non solo per la vicinanza geografica, ma anche in seguito alla crisi diplomatica avvenuta con la Repubblica Federale di Germania nel 1957. Belgrado, infatti, aveva riconosciuto la Repubblica democratica Tedesca, scatenando così l'irritazione di Bonn, e provocando in questo modo un'interruzione delle relazioni commerciali²³. Tutto ciò andava a vantaggio dell'Italia, che tra gli anni cinquanta e sessanta diveniva il mercato più importante per i produttori jugoslavi e il secondo fra gli esportatori. La Jugoslavia esportava in Italia soprattutto legno comune, legname da fuoco, carbone vegetale, prodotti metalliferi, bovini, equini, carni fresche e congelate. L'Italia, invece, vendeva sul mercato jugoslavo materie plastiche, concimi chimici, macchinari e componenti, autoveicoli, ferri e acciai laminati come visibile nella tabella 1²⁴. I governi di Roma avevano sostenuto, insieme ad altri Paesi del Blocco occidentale, la riforma monetaria ed economica jugoslava con un prestito internazionale, ed il traffico nelle zone di confine arrivò a far registrare sette milioni di transiti individuali.

²³ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 24

²⁴ Capriati M., *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia dal dopoguerra al 1991*, in Botta F. e Garzia I., (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 165-173.

Tabella 1: Principali gruppi merceologici dell'interscambio Italia-Jugoslavia (1947-91)

Importazioni					Esportazioni				
Codice	gruppo merceologico	% TOT	% 5 merc	frequenze	Codice	gruppo merceologico	% TOT	% 5 merc	frequenze
141	Legno comune segato	7,2	25,6	41	179	Altre macchine ed apparecchi non elettrici	6,9	21,8	33
67	Carni fresche e congelate	6,9	24,4	32	191	Parti staccate di autoveicoli	5,7	18,2	32
23	Bovini	2,3	8,1	22	155	Ferri ed acciai laminati	4,3	13,7	34
159	Alluminio e sue leghe	2,0	7,2	7	180	Parti staccate di macchine ed apparecchi non elettrici	3,1	9,9	20
22	Equini	2,0	7,2	22	189	Autoveicoli	2,4	7,5	25
155	Ferri e acciai laminati	1,8	6,2	12	95	Pelli conciate senza pelo	1,8	5,8	7
160	Rame e sue leghe	1,2	4,2	10	198	Altri prodotti delle industrie metalmeccaniche	1,5	4,7	10
32	Legno comune, rozzo o semplicemente sgrossato con ascia	0,9	3,0	16	218	Altri prodotti chimici organici	1,5	4,6	7
216	Materie plastiche artificiali e resine sintetiche	0,8	3,0	5	216	Materie plastiche artificiali e resine sintetiche	1,2	3,8	6
4	Granoturco	0,6	2,0	8	235	Altri prodotti delle industrie manifatturiere varie	0,5	1,6	3
222	Oli da gas	0,5	1,8	5	194	Natanti e loro parti	0,5	1,5	3
34	Legna da fuoco e carbone vegetale	0,5	1,8	18	206	Concimi chimici	0,4	1,3	6
220	Oli leggeri	0,5	1,8	3	111	Filati di fibre tessili artificiali e sintetiche	0,4	1,2	6
189	Autoveicoli	0,5	1,6	3					

Legenda: % TOT: peso percentuale sul totale importazioni (esportazioni). % 5 merc: peso percentuale sul totale dei primi cinque gruppi merceologici importati (esportati). Frequenze: numero di volte che nel periodo il gruppo merceologico appare nelle prime cinque posizioni.

Fonte: Capriati M., *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia dal dopoguerra al 1991*, in Botta F. e Garzia I., (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 163.

Nonostante il miglioramento delle relazioni economiche e commerciali, i rapporti politici tardavano ad avere un eguale progresso, poiché permanevano numerosi ostacoli, che non erano stati risolti dal MIL, ma solo temporaneamente congelati. Inoltre a partire dal 1953, in seguito alla morte di Stalin, l'Unione Sovietica e la Jugoslavia si avviavano verso un parziale riavvicinamento. Tale impostazione era fortemente voluta dal nuovo leader sovietico, Nikita Chruščëv, promotore del processo di destalinizzazione, come testimoniato durante i lavori del XX Congresso del partito comunista sovietico nel febbraio 1956. Chruščëv condannò duramente l'operato del dittatore georgiano e favorì la riconciliazione tra i due regimi comunisti. Grazie alla nuova leadership, l'Unione Sovietica riconobbe al socialismo jugoslavo il diritto di intraprendere una direzione autonoma, il che significava una presa d'atto di una buona dose di realismo politico, in contrasto con la ferma posizione ideologica caratteristica del regime di Stalin.

Nel maggio 1955 Chruščëv si recava a Belgrado per testimoniare la volontà di riprendere buone relazioni bilaterali e in segno di pacificazione. Tale visita fu occasione per discutere di un'intesa per la cooperazione tra i due paesi e tra i due partiti, la quale fu conclusa a Mosca nel giugno del 1956 al termine della visita di Tito in Russia²⁵.

²⁵ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 286 ss

La ripresa delle relazioni bilaterali con Mosca permetteva a Belgrado di allontanarsi dalle potenze occidentali (da cui, però, rimaneva dipendente per gli aiuti economici e finanziari) e di acquistare credibilità verso i paesi del Terzo Mondo come modello di un socialismo diverso da quello sovietico. La Jugoslavia fu di fatto tra i pionieri del movimento dei non allineati, un gruppo di paesi che rifiutavano la logica della guerra fredda e promotori di una terza via in ambito internazionale, caratterizzata dalla condanna del colonialismo, dalla accettazione della coesistenza pacifica e della cooperazione internazionale, e dal rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite e del concetto di sicurezza collettiva²⁶.

Il riavvicinamento al blocco sovietico, la politica jugoslava in Africa e Asia, e la permanenza dei problemi irrisolti della questione adriatica, non aiutavano di certo i rapporti diplomatici tra Italia e Jugoslavia. Questo non vuol dire che in quegli anni fossero mancati i contatti politici, al contrario vi furono diversi incontri e scambi di visite tra alcune alte autorità politiche e istituzionali dei due Paesi. Nel novembre del 1959, il sottosegretario agli Esteri, Alberto Folchi, si era recato in Jugoslavia in visita ufficiale. Nel dicembre del 1960 il segretario di Stato jugoslavo per gli Affari Esteri, Koca Popovic, andò a Roma per incontrare il suo omologo italiano, Antonio Segni. Durante i colloqui, i due esponenti politici si ritennero soddisfatti dell'andamento e dei risultati della collaborazione economica. Tuttavia Popovic, tentò di sollevare il tema della provvisorietà della linea di demarcazione, a suo dire poco più di una "finzione giuridica", che rischiava di influire negativamente sui rapporti bilaterali e creare reciproca diffidenza tra i due paesi.

Nonostante il governo jugoslavo avesse evitato di sollevare ufficialmente la questione proprio per non compromettere i risultati raggiunti negli altri ambiti della collaborazione adriatica, era evidente il desiderio di chiudere la questione della sovranità jugoslava sulla Zona B. Da parte italiana invece si era fermi nel ribadire la natura pratica e provvisoria dell'intesa del 1954. Segni ricambiò la visita nel giugno del 1961, e durante il suo viaggio a Belgrado ebbe l'occasione di incontrare il presidente Tito, con cui prese atto dei rapporti cordiali ormai stabiliti e del contributo che Roma e Belgrado stavano concretamente assicurando alla pace e alla stabilità europee. Infine nel giugno del 1962, aveva avuto luogo il viaggio ufficiale in Italia del vicepresidente della Federazione socialista jugoslava, Aleksandar Rankovic²⁷, il quale esprimeva compiacimento per la collaborazione economica, e rinsaldava la nascente amicizia tra i due paesi.

²⁶ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p.33.

²⁷ Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia nella Westpolitik jugoslava degli anni sessanta*, in Garzia I., Monzali L. e Bucarelli M. (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, Salento Books, 2012, p. 123 e ss.

I rapporti bilaterali stavano progredendo nonostante i vari alti e bassi, chiaramente il tema economico e delle relazioni commerciali era sempre sullo sfondo, ma non l'unico motivo di avvicinamento, vi erano infatti anche considerazioni di tipo politico. Nella prospettiva italiana era importante mantenere un solido rapporto con la Jugoslavia affinché rafforzasse la sua posizione di non allineamento. Era fondamentale infatti evitare una serrata collaborazione con l'Unione Sovietica, in modo tale da poter salvaguardare la sicurezza del quadrante mediterraneo e meridionale dell'Europa occidentale²⁸. L'azione italiana non era finalizzata solo agli interessi nazionali, ma era da intendere nel contesto più ampio dell'intero campo occidentale. In questo modo l'Italia si dimostrava un partner affidabile agli occhi dei suoi alleati in una delicata fase di costruzione europea. Nell'ottica jugoslava, vi era l'opportunità di rilanciare la collaborazione con un'economia complementare come quella italiana. Inoltre era fondamentale instaurare un buon clima politica allo scopo di rafforzare le forze di sinistra italiane, certamente più attente e disposte verso le esigenze jugoslave. Nonostante avesse intrapreso un percorso autonomo nell'applicazione del socialismo, l'obiettivo di Tito era costruire una nuova internazionale dei partiti socialisti. Tito sapeva bene che negli stati europei esistevano forti componenti di sinistra, inoltre era cosciente dell'attrattiva ideologica del Movimento dei non allineati, che si presentava come unica via in grado di ridurre l'antagonismo che avrebbe potuto portare i due blocchi alla guerra e alla catastrofe nucleare. Belgrado era pronta a lottare per la pace e chiedeva il sostegno delle forze di sinistra di tutto il mondo, anche di popoli e Stati appartenenti a sistemi politici ed economici differenti.²⁹

In ogni caso gli sforzi compiuti da ambo le parti sul versante economico e politico non erano sufficienti a creare il clima politico necessario alla risoluzione delle questioni confinarie. Roma e Belgrado si erano limitati a concentrarsi sugli ambiti in cui vi era unanimità di vedute e di intenti, oltre alla possibilità di ottenere nel breve periodo condizioni vantaggiose per entrambi i paesi. La risoluzione dei problemi più gravi era stata volutamente rinviata, in attesa che maturassero tempi e condizioni più favorevoli. Ormai per le classi dirigenti di entrambi i paesi era difficile sostenere l'eredità storica di tale problema, con il peso dell'opinione pubblica e del nazionalismo endemico di parte delle società dei due paesi. Proprio per questo era importante essere cauti e procedere a piccoli passi, per non rischiare di mettere in pericolo i risultati ottenuti finora. In pratica si era determinata una sorta di variante adriatica della coesistenza pacifica, da un lato dettata dalla necessità di stimolare la crescita economica dei due Paesi e la stabilizzazione dell'area adriatica, dall'altro vi era la parallela impossibilità di porre fine al contenzioso territoriale.

²⁸ Heuser B., *Western «Containment» Policies*, cit., pp. 200 ss.

²⁹ Bogetić D., *Nova strategija spoljne politike Jugoslavije 1956-1961*, Belgrado, Institut za savremenu istoriju, 2006, p.45 e ss.

1.5 L'Italia e i governi di Centro-Sinistra

In Italia, a partire dalle elezioni politiche del 1953, era progressivamente entrata in crisi la formula dei governi centristi, poiché la DC, partito di maggioranza relativa e perno delle coalizioni, aveva subito un notevole calo del consenso elettorale. Dal 1956 al 1963 fu il periodo di costruzione del centro-sinistra, processo lungo e tortuoso che incontrerà forti resistenze all'interno della società italiana. In particolare saranno gli ambienti industriali e finanziari ad osteggiare l'apertura a sinistra. I quotidiani d'opinione, come "Il Tempo" e il "Corriere della Sera", erano, fino agli anni sessanta, di proprietà di gruppi industriali ed influenzarono l'opinione pubblica moderata con una visione di stampo conservatore. Anche all'interno della DC, negli ambienti più conservatori, si nutrivano diversi malumori verso questo processo, stesso discorso valeva per la chiesa cattolica. Le pressioni, però, andavano ben oltre alla stampa e all'opposizione dei partiti, infatti le forze armate, ed in particolare il generale Giovanni De Lorenzo, temevano uno slittamento a sinistra del paese e un successivo arrivo del PCI al potere.

A partire dalla rivoluzione ungherese del 1956 e con il conseguente intervento armato dell'Unione Sovietica, Nenni, il leader del partito socialista, iniziò a mettere in dubbio la scelta fatta nel 1947, quando avvenne la spaccatura all'interno del Partito socialista italiano di unità proletaria. Al tempo il seme della discordia riguardava l'atteggiamento da tenere con il PCI, Nenni era favorevole al dialogo, mentre Giuseppe Saragat si dichiarava fortemente anticomunista e convinto sostenitore della partecipazione italiana all'Alleanza atlantica. Saragat decise di formare un proprio partito, il Partito socialista democratico italiano, da allora membro della coalizione centrista, mentre Nenni rimase all'opposizione per tutto il periodo successivo. Dopo la parentesi del breve governo Tambroni, portavoce di un tentativo di involuzione di carattere autoritario³⁰, si aprì in maniera molto forte il dialogo tra PSI e DC. Nel 1962 prese forma il governo tripartito presieduto da Amintore Fanfani, con la partecipazione di DC, PSDI e PRI, con l'astensione benevola del PSI.

Sarà solo nel dicembre 1963 che si formerà il primo governo di centro-sinistra organico con la partecipazione diretta del Partito socialista italiano. L'incarico di formare e guidare l'esecutivo venne affidato al principale protagonista dell'apertura a sinistra, il leader democristiano Aldo Moro, segretario del partito dal 1959, che avrebbe guidato i vari governi di centro sinistra dal 1963 al 1968. La vicepresidenza del Consiglio dei Ministri venne assegnata a Pietro Nenni, l'altro grande fautore dell'ingresso del PSI nella coalizione di governo. Giuseppe Saragat fu nominato ministro degli Esteri, come segno di continuità nella politica estera del Paese e come forma di rassicurazione per gli altri governi occidentali sulla lealtà internazionale del nuovo esecutivo³¹.

³⁰ Gregorio M., *Costituzione, forma di governo e partiti politici*, in Ballini P. L., Guerrieri S. e Varsori A. (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carrocci, 2006, p. 115.

³¹ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 155.

Obiettivo del governo era quello di attuare un ampio piano di riforme per direzionare lo sviluppo economico del paese, in forte ascesa negli anni del cosiddetto boom. La notizia della formazione di un governo di centro-sinistra fu accolta con entusiasmo da Belgrado. Le speranze erano che la nuova maggioranza parlamentare fosse più disponibile al dialogo riguardo ai problemi persistenti nei rapporti bilaterali e per ampliare la collaborazione politica. Dal punto di vista jugoslavo, la mancata soluzione delle questioni territoriali dipendeva esclusivamente dalla scelta dei governi italiani di mantenere la provvisorietà della soluzione adottata nel 1954. Con il rinnovamento della classe dirigente italiana si contava di raggiungere una vera distensione e chiudere il lungo dopoguerra adriatico. Il nuovo governo era composto da alcune forze e personalità politiche “amiche di Belgrado” che osservavano i progressi del socialismo jugoslavo e che erano sensibili alle esigenze della vicina Federazione balcanica³². In particolare era la figura di Saragat alla Farnesina a compiacere il governo jugoslavo. Saragat, che nel giro di un anno verrà eletto presidente della Repubblica, aveva appoggiato la Jugoslavia nel momento della rottura politica tra Tito e Stalin, sostenendo Belgrado contro l’avanzata sovietica in campo internazionale. Nel febbraio del 1957, il leader socialdemocratico, durante una conversazione con il sottosegretario di Stato agli Esteri, Anton Vratuša, aveva espresso la sua amicizia verso il governo di Belgrado, dichiarando la sua volontà di contribuire alla crescita delle relazioni interadriatiche e al miglioramento dei rapporti bilaterali³³.

La veridicità di queste intenzioni fu verificata nei pochi mesi in cui rimase in carica come ministro degli Esteri. Quando nel novembre del 1964 il ministro del Tesoro, il democristiano Emilio Colombo, evidenziò che vi erano una serie di pendenze finanziarie e di esposizioni creditizie con la Jugoslavia, il leader socialdemocratico intervenne in prima persona per evitare che si venissero a creare ostacoli al rafforzamento dei rapporti con Belgrado³⁴. Saragat fece notare a Colombo come gli aiuti finanziari concessi a Belgrado avessero anzitutto uno scopo politico. L’appoggio all’economia jugoslava veniva fornito nel quadro di un intervento collettivo dei Paesi occidentali, con lo scopo di sostenere uno sviluppo economico del paese più vicino al modello occidentale ed in contrasto con gli schemi di pianificazione rigida tipici dell’Unione Sovietica. In questo contesto era decisamente meglio fare qualche concessione alla Jugoslavia, rispetto al rischio di allontanare un partner fondamentale per le relazioni commerciali italiane e per la difesa degli interessi occidentali in Europa centrale.

³² Gaja R., *L’Italia nel mondo bipolare: per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 170

³³ Ducci R., *I Capintesta*, Milano, Rusconi, 1982, pp. 27-28.

³⁴ Bucarelli M., *Aldo Moro e l’Italia*, cit., pp. 129 e ss.

E ancora possiamo notare come il PSDI appoggiò la proposta di Mario Toscano³⁵, capo del Servizio Studi della Farnesina, di concludere con Belgrado un trattato di non aggressione e di cooperazione economica. Tale idea era stata discussa con l'ambasciatore jugoslavo a Roma Ivo Vejvoda e prevedeva di riuscire ad eliminare il contenzioso territoriale senza colpo ferire.

Se il Parlamento si fosse impegnato a non ricorrere all'uso della forza nelle controversie bilaterali con Belgrado, ciò avrebbe comportato indirettamente la presa d'atto della situazione creatasi dopo il 1954, e avrebbe eliminato le ultime residue preoccupazioni nutrite da Belgrado nei riguardi della politica italiana. Tale iniziativa non trovò attuazione, poiché Moro e Nenni non era convinti della sua effettiva utilità. I tempi non sembravano ancora maturi e l'iniziativa poteva avere un contraccolpo nell'ambiente parlamentare e sugli umori dell'opinione pubblica.

Saragat, anche una volta divenuto Presidente della Repubblica, si dimostrò sempre un grande sostenitore del processo di distensione con Belgrado. Nel 1969 fu il primo capo di Stato italiano a visitare la Jugoslavia e nel 1971 ricevette, anche in questo caso per la prima volta nella storia dei rapporti tra i due Paesi, il presidente jugoslavo, Tito, al Quirinale. È evidente quindi come Saragat e il PSDI rappresentarono per la dirigenza jugoslava, un costante punto di riferimento, uno stimolo al dialogo tra i due paesi, e una sponda sicura nei momenti difficili. Di certo non mancarono incomprensioni ed incidenti, al contrario essi caratterizzarono il lungo negoziato che portò alla chiusura della questione di Trieste con gli accordi di Osimo del 1975.

Belgrado poteva dirsi soddisfatta anche dell'entrata del Partito socialista italiano nell'area di governo. In realtà, rapporti tra Jugoslavia e PSI, in particolare con il leader storico Nenni, non erano sempre stati rose e fiori. Durante il breve periodo in cui Nenni era stato Ministro degli esteri, tra l'ottobre 1946 e il gennaio 1947, non aveva avuto una linea politica particolarmente amichevole verso la Jugoslavia. Egli aveva mostrato perplessità davanti al tentativo di accordo tra Tito e Palmiro Togliatti, il leader del Partito comunista italiano. L'intesa prevedeva la concessione di Gorizia e Monfalcone alla Jugoslavia in cambio del riconoscimento della italianità di Trieste. La contrarietà di Nenni riguardo tale proposta derivava, a parere di Belgrado, da alcune considerazioni di politica interna. Nenni, infatti, intendeva arrivare ad una revisione consensuale delle decisioni prese dalle potenze alleate per il confine orientale italiano, da attuare attraverso una "Locarno dell'est" italo-jugoslava³⁶. Il tentativo di Togliatti delegittimava Nenni dal suo ruolo, e avrebbe reso la sua proposta priva di significato. Tuttavia, i timori di Belgrado erano dovuti anche al sospetto ch'egli condividesse una linea di tendenza nazionalista.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Galeazzi M., *Togliatti e Tito. Tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, Carrocci, 2005, pp. 78 ss.

In seguito, davanti alla rottura tra Unione Sovietica e Jugoslavia, Nenni e il PSI, che perseguivano la strategia unitaria con il Partito comunista, non si erano di certo schierati dalla parte di Tito. Solo dopo la presa di distanza del Partito socialista dalla politica sovietica seguita ai fatti d'Ungheria del 1956, si era verificato un riavvicinamento tra i socialisti italiani e la dirigenza di Belgrado. Per stimolare una riconciliazione, i dirigenti del PSI inviarono una delegazione in Jugoslavia nel 1957³⁷. Nel corso della visita, i delegati del PSI mostrarono il loro interesse verso il progetto del socialismo jugoslavo di decentramento e autonomia. Inoltre il PSI sosteneva fortemente la politica di piena indipendenza e di equidistanza rispetto ai blocchi attuata dalla Jugoslavia in ambito internazionale.

La dirigenza jugoslava era felice del riavvicinamento dei socialisti italiani, infatti Tito progettava di collaborare con le varie forze progressiste e riformiste, europee ed extraeuropee, per formare un movimento unitario internazionale alternativo a quello egemonizzato da Mosca. Tuttavia, appariva evidente il motivo della scelta del PSI, che, dopo la rottura con il PCI, si trovava ormai isolato all'interno della dimensione del socialismo e della socialdemocrazia europea³⁸. Nenni e il PSI erano alla disperata ricerca di nuovi alleati, in modo tale da poter rilanciare la politica ed il prestigio del partito in ambito nazionale ed estero. Il processo di pacificazione poteva dirsi completato nel dicembre del 1959, quando Nenni si recò in visita in Jugoslavia. Da questo viaggio emerse una grande sintonia tra il leader socialista e Tito, specificatamente in ambito internazionale. In particolare, era la posizione di non allineamento posta in essere dalla Jugoslavia a suscitare una forte ammirazione da parte di Nenni, il quale si diceva convinto che la Jugoslavia non stesse cercando di proteggere solo i propri interessi ma anche quello delle piccole potenze e delle forze politiche minoritarie. Inoltre il leader socialista pensava che non fosse più possibile proseguire con la contrapposizione tra i blocchi, al contrario era necessario concepire un nuovo modo di fare politica internazionale, per dare spazio e voce a una pluralità di soggetti e di attori della politica internazionale.

Dopo la formazione del governo di centro-sinistra, l'amicizia tra il PSI e i dirigenti jugoslavi si consolidò ulteriormente. Nel giugno del 1964, pochi mesi dopo la nascita dell'esecutivo, il nuovo segretario del partito socialista, Francesco De Martino, si recò in visita ufficiale a Belgrado. In tale occasione De Martino, che ebbe l'occasione d'incontrare Tito, espresse il desiderio di migliorare i legami tra i due paesi nella cornice della coesistenza pacifica, che avrebbe dovuto rappresentare "l'essenza e il fondamento" delle relazioni italo-jugoslave³⁹. Come i socialisti facevano parte di un esecutivo formato da partiti con diverse visioni politiche, allo stesso modo era possibile un miglioramento del clima politico internazionale, che avrebbe consentito una più facile e rapida soluzione delle questioni bilaterali. Anche Tito nutriva forti aspettative riguardo al ruolo che i socialisti italiani avrebbero potuto avere nel risolvere le controversie esistenti tra i due Paesi.

³⁷ Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia*, cit., pp. 133 e ss.

³⁸ Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 166

³⁹ *Ibidem*.

La presenza dei socialisti nel nuovo esecutivo era garanzia di una chiara linea di approccio verso Belgrado. L'orientamento della politica italiana era ormai in massima parte favorevole all'amicizia jugoslava, solo una parte minoritaria era un'irriducibile sostenitrice dell'irredentismo ed era composta dalla destra oltranzista, da alcuni ambienti militari o di quelli più conservatori della chiesa cattolica. Per il PSI il punto centrale della questione di Trieste e dei rapporti con Belgrado non era più l'aspetto territoriale, ma quello della collaborazione politica.

Tuttavia, la vera chiave di volta per la sistemazione definitiva dei contenziosi italo-jugoslavi era stata l'investitura di Aldo Moro come presidente del Consiglio. Prima del varo del centro-sinistra organico e della sua nomina a capo dell'esecutivo, Moro non aveva mai mostrato particolare interesse riguardo al problema delle relazioni con la Jugoslavia, né si era fatto portavoce di una specifica linea di politica estera. Essendo un uomo di politica interna, Moro lasciò molto spazio ai suoi ministri degli esteri prima Saragat e poi Fanfani⁴⁰. Ciò nonostante non si può dire che il leader democristiano non fosse perfettamente cosciente dei problemi internazionali, e all'interno di tale cornice, del ruolo dell'Italia, Paese di frontiera e, allo stesso tempo, di cerniera, tra i due blocchi contrapposti, quello occidentale e quello comunista⁴¹. Egli aveva una grande abilità negoziale, fondamentale per evitare che le principali questioni internazionali indebolissero gli equilibri della coalizione governativa, e fare in modo che l'Italia fosse protagonista nel nascente periodo di distensione fra i due blocchi.

Moro aveva alcuni valori di riferimento e principi ispiratori, come la pace, la sicurezza collettiva e il dialogo tra i popoli, che fungeranno da linee guida per la politica estera dei suoi governi. Egli era fortemente convinto che l'Italia dovesse far parte dell'assetto atlantico ed europeista, ma, negli anni di leader governo fu un grande promotore del dialogo est-ovest, 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 disimpegno.⁴² Durante i governi di centro-sinistra, il ruolo dell'Italia all'interno della NATO e della CEE fu quello di mediatore. L'azione italiana era volta ad impedire la destabilizzazione del campo occidentale, dialogando anche con paesi al di fuori della sua tradizionale area di competenza. La presenza, all'interno del governo, del PSI e, all'opposizione, del partito comunista più forte dell'intera Europa occidentale, permisero una maggiore facilità nello sviluppo dei rapporti con Mosca e con i governi degli altri Paesi del Patto di Varsavia.

⁴⁰ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 160.

⁴¹ Imperato F. e Monzali L. (a cura di), *Aldo Moro e il problema della cooperazione adriatica nella politica estera italiana 1963-1978*, Roma, Studium, 2011, p. 23 e ss.

⁴² Imperato F., *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-68*, Bari, Progedit, 2011, pp. 13-16.

D'altra parte in questi anni si avviava il negoziato tra Stati Uniti e Unione Sovietica, che avrebbe portato, nel 1968, alla firma del Trattato di Non Proliferazione nucleare, rendendo l'Italia più libera di effettuare forme di cooperazione economica e culturale tra le due parti in cui era divisa l'Europa.

In questo contesto, era necessario uno sforzo maggiore da parte dell'Italia per la soluzione delle controversie risalenti ai tempi della guerra con i vicini jugoslavi e austriaci, ed avviare con essi una stretta collaborazione politica, primo passo per il superamento degli steccati ideologici e politici che dividevano l'Europa⁴³.

L'idea non era quella di impegnarsi in una precisa politica jugoslava o austriaca, ma delineava una più ampia e complessiva politica verso i vicini dell'Italia, considerati non più rivali e nemici, ma i primi interlocutori con cui avviare "l'opera di pace e distensione". Per quanto riguarda le relazioni con il governo jugoslavo, l'obiettivo della politica adriatica dell'esecutivo guidato da Moro era la definitiva sistemazione delle questioni pendenti e progredire nella cooperazione tra i due governi. Il leader democristiano iniziò a fare le sue considerazioni a partire dai suggerimenti di alcuni diplomatici italiani, che arrivarono attraverso il consigliere diplomatico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianfranco Pompei.

I diplomatici italiani furono coesi nel sottolineare che era condivisibile la posizione jugoslava, per cui la temporanea definizione stabilita dal MIL doveva ormai considerarsi definitiva. Non era sensato insistere sul ritorno dell'intero TLT sotto sovranità italiana basandosi su 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. Inoltre non era neanche ipotizzabile cambiare la situazione attraverso l'uso della forza, tanto più che la visione di Moro era specificatamente pacifista. Ormai bisognava accettare che quella parte dell'Istria occidentale, Capodistria, e la zona B del TLT, andassero alla Jugoslavia. Di certo era necessario un cambio di passo nella politica estera verso la Jugoslavia, era possibile difendere gli interessi nazionali in altro modo: non con l'espansione territoriale, ma con quella dei commerci, della presenza economica, dell'influenza culturale. L'Italia doveva alimentare la fiducia tra i due paesi, aiutando e sostenendo l'amico Jugoslavo soprattutto sotto il punto di vista economico favorendo un piano di riforme per la trasformazione in senso liberale della struttura economica della federazione⁴⁴. La Jugoslavia doveva continuare a resistere alle pressioni sovietiche e tendere sempre di più verso lo sbocco ad occidente.

⁴³ Monzali L., *La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra mondiale ai trattati di Osimo (1914-1975)*, in Botta F. e Garzia I. (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma- Bari, Laterza, 2004, pp. 53-55.

⁴⁴ Monzali L., *"I nostri vicini devono essere nostri amici. Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo"*, in Garzia I., Monzali L. e Bucarelli M. (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, Salento Books, 2012, pp. 89 e ss.

Le indicazioni della diplomazia italiana erano decise ad andare verso una profonda revisione dell'atteggiamento tenuto fin ora con Belgrado, bisognava chiudere ogni controversia con i vicini jugoslavi ed individuare una "soluzione globale", che non solo tenesse conto degli aspetti territoriali e confinari, ma che prevedesse anche misure in grado di garantire concreti vantaggi economici per le popolazioni italiane di confine e di rilanciare lo sviluppo locale, unico corrispettivo possibile per la perdita definitiva della Zona B⁴⁵. Moro condivideva pienamente le opinioni dei diplomatici italiani, che andavano nello stesso senso delle sue linee guida relative a pace, dialogo e stabilità.

Il leader democristiano si fece carico di tale peso, senza però offrire il fianco agli attacchi della destra nazionalista e frenando gli scatti in avanti eccessivamente filojugoslavi di socialisti e socialdemocratici. Inoltre bisognava sempre fare i conti con la difficoltà riscontrate dalla DC triestina, che doveva costantemente confrontarsi con un'opinione pubblica locale decisa e ostinata nel considerare provvisoria la soluzione del 1954⁴⁶.

Da parte jugoslava vi erano forti aspettative sul gabinetto guidato da Moro, il quale sarebbe stato pronto a discutere della definitiva sistemazione della questione territoriale, oltre che di un rafforzamento della cooperazione economica e finanziaria. Il governo di Belgrado, spinto da una leadership "liberale", era pronto ad avviare una grande riforma economica, che puntava alla modernizzazione dell'apparato industriale, e ad una maggiore integrazione economica internazionale. L'intenzione era quella di dare maggiore stabilità al mercato interno, attraverso una serie di politiche deflattive, come la limitazione dei prezzi e degli investimenti non necessari, la chiusura delle industrie dimostratesi improduttive, un contenimento dei prezzi, una drastica riduzione nel numero delle banche, ecc. Sulla fine del 1964 si ponevano le basi per l'apertura della Jugoslavia al commercio internazionale, come testimoniate dalla svalutazione del dinaro, e dallo stabilimento della convertibilità tra dinaro e dollaro⁴⁷. Il governo italiano dimostrò un forte sostegno all'iniziativa, non disattendendo le aspettative, come dimostrato dall'accordo di cooperazione economica, industriale e tecnica concluso tra Italia e Jugoslavia nel novembre 1964. L'accordo prevedeva un'iniezioni di 25 miliardi di dollari come stimolo alla produzione e collaborazione tra imprese italiane e jugoslave. Nel giro di pochi anni sarebbero nate interessanti forme di collaborazione tra i due paesi, come ad esempio la Fiat-Crvena di Kragujevac.

⁴⁵ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p. 51.

⁴⁶ Ducci R., *I Capintesta*, cit., p. 29.

⁴⁷ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 26.

Quanto alla situazione confinaria, Moro era deciso a delimitare la frontiera italo-jugoslava, nella quale rimaneva in sospeso la questione delle “sacche” di occupazione italiana e jugoslava. Nel corso del 1964 vi era stato un sondaggio segreto tra i due paesi, attraverso i ministri plenipotenziari Giustiniani e Kos⁴⁸. Da parte jugoslava vi era l’esigenza di subordinare la questione del confine al problema della definitiva cessione della zona B alla Jugoslavia. Ciò mise subito il punto alle trattative in corso. Per gli italiani la linea di confine era quella prevista dal Trattato di pace, mentre non vi era alcun vincolo giuridico nel mutare la natura del MIL. Sebbene la diplomazia italiana sapeva che la questione andava affrontata, si riteneva, che prima della definitiva soluzione del problema, fosse necessario preparare psicologicamente l’opinione pubblica, ancora legata a fattori “passionali” e “sentimentali”, che non andavano trascurati.

Anche Moro era convinto che si dovesse presentare l’accordo con la Jugoslavia non come una rinuncia italiana, ma come l’acquisizione definitiva di un vantaggio politico ed economico, attraverso una soluzione globale in grado di rilanciare la relazione italo-jugoslava⁴⁹. L’impostazione voluta dal presidente del Consiglio 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. I dirigenti jugoslavi compresero l’intenzione del governo italiano, e condividevano l’idea di istituire un percorso in grado di migliorare il clima politico tra i due Paesi e i due popoli, per non avere ricadute interne derivanti dalla risoluzione delle questioni territoriali. Da tale comunanza di visione si iniziò a pianificare una lenta e delicata marcia di avvicinamento tra i due paesi. Per Belgrado la disponibilità di Moro ad intraprendere questo percorso, seppur condizionato dal raggiungimento di una soluzione globale di tutte le questioni pendenti, era una novità importante che si aggiungeva ai segnali di apertura provenienti dalle altre forze del centro-sinistra.

Così, durante la visita ufficiale di Moro a Belgrado del novembre 1965, la prima di un presidente del Consiglio italiano nella capitale della Federazione jugoslava, si evitò di discutere della questione territoriale. Si affrontarono solo i 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), considerati propedeutici alla risoluzione delle vertenze territoriali. Più in generale, l’obiettivo principe della cooperazione italo-jugoslava stava nel trarre elementi utili per individuare comuni aspirazioni o convergenze per la distensione⁵⁰. Il capo del governo italiano ebbe la possibilità di incontrare sia il presidente della Repubblica, Tito, sia il presidente del Consiglio Esecutivo, Petar Stambolic. I vertici politici jugoslavi ebbero un’ottima impressione del presidente del Consiglio, il quale sembrava veramente intenzionato a cambiare la storia delle relazioni italo-jugoslave.

⁴⁸ *Ivi*, p. 27.

⁴⁹ M. Bucarelli, *La “questione jugoslava”*, cit., pp. 48-49.

⁵⁰ Imperato F., *Aldo Moro e il problema della cooperazione adriatica*, cit., p.30

La politica di Moro apparve in netta controtendenza rispetto a quella dei suoi predecessori sia alla guida del partito, che del governo, in particolare quella dell'altro di riferimento della DC, Amintore Fanfani, leader segretario del partito, presidente del Consiglio e ministro degli Esteri alla fine degli anni Cinquanta. Alla fine del 1964, quando Saragat salì al Quirinale, Fanfani fu richiamato a ricoprire il ruolo di ministro degli esteri. Egli si dimostrò da subito ostile al tentativo di riconciliazione con Belgrado⁵¹, infatti non si era recato insieme a Moro nella visita ufficiale del novembre 1965. Inoltre tentò di impedire la venuta in Italia del capo del governo federale jugoslavo Špiljak nel 1968, e non si mostrò disponibile a sostenere Belgrado davanti alle difficoltà che stava incontrando nei rapporti con il Mercato Comune Europeo.

Moro cercava di stabilire un clima di amicizia e l'approfondimento della collaborazione in ogni settore delle relazioni bilaterali, come necessaria premessa per la soluzione globale dei vari problemi. Per Fanfani, invece, era prioritario chiudere le questioni irrisolte, care all'opinione pubblica, e solo in seguito adoperarsi nella politica di buon vicinato e di cooperazione. Di conseguenza i politici jugoslavi cercavano di creare una linea diretta con il leader dell'esecutivo, e di tagliare fuori il responsabile della Farnesina dalla gestione delle questioni bilaterali più importanti⁵².

Belgrado non guardava al governo di centro-sinistra solo per la risoluzione delle questioni territoriali e per l'appoggio economico, ma si anche per le nuove ed importanti opportunità politiche. La società jugoslava, infatti, stava vivendo significativi mutamenti interni, come testimoniato dall'ampio progetto di riforma politica e di trasformazione economica e sociale intrapreso negli anni sessanta. La Jugoslavia stava attraversando un periodo di crisi economica, di conseguenza stavano tornando in superficie gli antichi contrasti nazionali, che erano già stati causa dell'indebolimento politico della Jugoslavia tra le due guerre mondiali. La strada dell'autogestione, e della via jugoslava al socialismo, aveva esasperato le differenze economiche e sociali e le divisioni politiche e culturali tra i vari gruppi nazionali che componevano la Federazione. In particolare, i contrasti avevano a che fare con la redistribuzione del reddito nazionale (prodotto per la maggior parte in Slovenia e in Croazia e convogliato soprattutto nelle aree di sottosviluppo del Sud del Paese)⁵³.

⁵¹ Pirjevec J., *Fanfani e la Jugoslavia*, in Bocci Girelli A.M. (a cura di), *Amintore Fanfani storico dell'economia e statista*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 455-462

⁵² Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia*, cit., p. 143.

⁵³ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., p. 363.

L'unico rimedio possibile per contenere l'esplosione dei contrasti nazionali sembrava quello di rilanciare l'economia del paese, e così migliorare le condizioni di vita della popolazione. La trasformazione in senso liberale del sistema economico, però avrebbe comportato un complessivo cambiamento degli assetti interni: stabilire la convertibilità della moneta ne avrebbe provocato la svalutazione, seguita dall'aumento generalizzato dei prezzi; l'apertura alla competizione internazionale, infine, avrebbe avuto ripercussioni sui livelli occupazionali, per la chiusura delle attività più obsolete⁵⁴. Il paese avrebbe pagato a caro prezzo la modernizzazione, motivo per cui il piano di riforme diede vita a una feroce polemica interna. Nel corso degli anni sessanta, i vertici jugoslavi si divisero tra i riformatori del socialismo in senso liberale e i difensori dell'ortodossia marxista, tra i sostenitori di una graduale apertura all'economia di mercato e quelli dell'economia pianificata, tra i difensori delle autonomie repubblicane e i fautori del centralismo.

Tito decise di appoggiare le correnti riformatrici e liberalizzanti, ciò diede vita ad un deciso ricambio all'interno della dirigenza jugoslava, come dimostrato dall'allontanamento dal potere, nel 1966, di Aleksandar Rankovic, responsabile del Ministero dell'Interno e strenuo oppositore delle riforme economiche e politiche; l'arrivo ai vertici federali e repubblicani di alcuni dei maggiori esponenti delle correnti riformatrici, come Mika Špiljak, capo del governo federale, Marko Nikezic, segretario di Stato agli Affari Esteri, Miko Tripalo, segretario del Partito comunista croato, Savka Dabcevic-Kucar, presidente del Consiglio esecutivo croato, e Stane Kavcic, presidente del Consiglio esecutivo sloveno. In questo contesto il ruolo dell'Italia era considerato di fondamentale importanza, non solo per l'entità e il volume degli scambi tra i due Paesi, ma anche per la presenza al governo di forze e politici considerati amici della Jugoslavia e sensibili ai problemi della Federazione. L'Italia avrebbe dovuto fare da ponte con il Mercato Comune Europeo e con l'Europa occidentale in generale, diventando la "porta dell'Occidente" di una Jugoslavia liberalizzata sul piano economico e aperta al commercio internazionale. Per i riformisti jugoslavi, giunti al potere nel corso degli anni Sessanta, il sostegno italiano nel percorso di avvicinamento alla CEE era considerato essenziale per la riuscita sia dell'integrazione della Jugoslavia nell'Europa occidentale, sia per il successo delle riforme interne⁵⁵.

⁵⁴ Capriati M., *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia*, cit., pp 169-170.

⁵⁵ Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia*, cit., p. 147.

1.6 La Jugoslavia e la CEE

Gli anni cinquanta e sessanta furono caratterizzati da una profonda discussione all'interno dei paesi della CECA sul tema dell'integrazione europea. Con la firma dei Trattati di Roma del 1957, si ponevano le basi per la costituzione della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) e della Comunità economica europea (CEE). La CEEa aveva l'obiettivo di mettere insieme le risorse e il *know-how* dei paesi europei, su modello CECA, per lo sfruttamento dell'energia atomica a fini pacifici. L'Europa, infatti, era dipendente dai paesi del Golfo Persico e dalla Libia per le forniture di petrolio, paesi che si stavano avviando sulla via della decolonizzazione come stava accadendo anche in India, Egitto, Marocco, Tunisia e Algeria. In questo modo si cercava di diventare indipendenti dal punto di vista energetico. Per quanto riguarda la CEE, il progetto di creare un mercato unico europeo era molto ambizioso, richiederà anni di negoziati e sarà molto difficile trovare soluzioni di compromesso tra i vari interessi nazionali, soprattutto data l'intransigenza di De Gaulle, che si opponeva ad un'idea di una comunità europea sovranazionale. In ogni caso l'Italia era pienamente inserita nel contesto occidentale dimostrando di essere attiva nel processo d'integrazione europeo e di poter giocare un ruolo importante in ambito diplomatico, come dimostrò il viaggio di Fanfani a Mosca nel 1961 nel contesto della Crisi di Berlino⁵⁶.

Nell'ottica italiana una piena partecipazione all'integrazione economica europea forniva la possibilità di conseguire obiettivi prettamente nazionali. L'Italia voleva sfruttare il suo ruolo internazionale per dimostrare alla Jugoslavia di essere un partner affidabile, perciò il governo italiano decise di appoggiare le richieste commerciali avanzate da Belgrado verso la CEE. La Jugoslavia, dal canto suo, cercava di trarre il massimo profitto dalla posizione di non allineamento. In questo modo, da un lato voleva consolidare il proprio commercio con i partner europei, che negli anni cinquanta rappresentava circa il 40% del totale, dall'altro siglava nel 1964 un accordo di associazione con il Comecon⁵⁷, l'organizzazione economica e commerciale degli Stati socialisti, certificando il periodo di disgelo con l'Unione Sovietica. L'obiettivo della dirigenza jugoslava era evitare un isolamento dai rispettivi blocchi economici, dunque era fondamentale confrontarsi con entrambe le organizzazioni. Inoltre la Jugoslavia era decisa ad avviare un'importante riforma economica in grado di dare slancio internazionale all'industria del paese. Senza avere solidi legami economici con paesi fortemente industrializzati, in grado di garantire "moneta forte" ed un *know-how* industriale, era impossibile riuscire in un'impresa del genere. Bisognava dunque rivolgere ai paesi della CEE, che in seguito al secondo dopoguerra aveva avuto un forte sviluppo in tal senso⁵⁸.

⁵⁶ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p.144.

⁵⁷ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., p 350.

⁵⁸ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 33.

Una riforma di questo tipo richiedeva forti contributi finanziari dall'estero per l'acquisto di tecnologia e *know-how*. Belgrado doveva evitare il disequilibrio nella bilancia dei pagamenti, motivo per cui doveva aumentare le esportazioni. Il tentativo fu quello di rafforzare la propria presenza nel mercato agricolo della CEE, settore in cui la Jugoslavia viveva forti surplus produttivi soprattutto nella produzione di carne bovina⁵⁹. Tra il 1962 e il 1964 si era creato, con grande difficoltà, un mercato unico dei prodotti agricoli, che prevedeva l'abbattimento delle barriere doganali e tariffarie tra i paesi europei, ma che aveva una tariffa esterna comune verso i paesi terzi. Con una politica agricola europea spiccatamente protezionista, era difficile soddisfare le esigenze Jugoslave. Tuttavia al riguardo non vi era unanimità di posizione. La Francia gollista aveva un atteggiamento di netta chiusura, ma la Repubblica federale tedesca e l'Italia si dimostravano molto più aperte a tali prospettive. La Repubblica federale tedesca era intenzionata a superare la "Dottrina Hallstein", secondo cui bisognava interrompere le relazioni diplomatiche con qualunque paese avesse intrattenuto rapporti diplomatici con la Repubblica Democratica Tedesca, ed avviare un importante processo di *Ostpolitik* nei confronti dei regimi socialisti dell'Europa centro-orientale. L'Italia si dichiarò pronta a fare da tramite tra Belgrado e Bruxelles, con l'interesse di sostenere la tendenza "autonomista" della politica estera di Belgrado e la riforma economica che avrebbe dovuto portare ad una maggiore liberalizzazione, anche politica.

Tale iniziativa da parte del governo italiano provocava però la preoccupazione degli agricoltori italiani, timorosi della concorrenza jugoslava nel mercato agricolo comune, a ridosso dell'elezioni politiche del 1968. La campagna elettorale si avviava in un clima di tensione, come dimostrato dall'emergere dalla contestazione studentesca e delle rivendicazioni operaie, sintomo di un paese alle porte di una grave crisi sociale, che caratterizzerà tutti gli anni settanta, con pesanti ricadute anche sulla politica estera. Ciò indusse Fanfani a congelare momentaneamente la questione dei rapporti italo-jugoslavi. L'esigenza del ministro degli esteri era quella di ripararsi da ogni possibile critica interna inerente alle questioni confinarie e di concorrenza sul mercato agricolo comune. Per fare questo, Fanfani riuscì a volgere a proprio favore alcuni eventi verificatosi a livello comunitario. Nel 1967 De Gaulle aveva riegttato la domanda inglese di adesione alla CEE. Si trattava di una presa di posizione di principio, poiché la Gran Bretagna chiedeva di aprire il Mercato comune anche ai paesi del Commonwealth⁶⁰, cosa impossibile da accettare per la Francia gollista. Fanfani, che favoriva l'ingresso britannico per controbilanciare l'asso franco-tedesco, in risposta al veto gollista, pose il veto, in sede di Consiglio delle Comunità europee, per l'apertura dei negoziati tra CEE e i paesi terzi mediterranei come Israele, Marocco, Tunisia, Algeria e anche Jugoslavia.

⁵⁹ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p.34.

⁶⁰ Varsori A., "Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee", in Perfetti F., Ungari A., Caviglia D. e De Luca D. (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le Lettere, 2011, pp. 511-530

Sospendendo l'approvazione di tali negoziati, Fanfani intendeva danneggiare gli interessi francesi in Nordafrica, sancendo l'indisponibilità a cambiare atteggiamento fin quando la Francia non avesse cambiato il suo rispetto all'entrata della Gran Bretagna nel mercato unico. Allo stesso tempo egli però sospendeva il progresso dei rapporti tra CEE e Jugoslavia, e di riflesso tra Roma e Belgrado⁶¹. La posizione assunta dal governo italiano preoccupava sensibilmente il nuovo ambasciatore italiano a Belgrado, Folco Trabalza, in carica dall'ottobre 1967⁶². Egli sospettava che tale scelta fosse stata presa a fini elettorali, per non urtare la sensibilità della corrente di destra della DC, e di assecondare il protezionismo degli agricoltori italiani. I dirigenti jugoslavi reagirono con sconcerto davanti a tale decisione, poiché implicava un forte cambio di passo della politica estera italiana nei confronti di Belgrado, che fino a quel momento era stata grande sostenitrice dell'associazione jugoslava al mercato unico. Trabalza, turbato dalle possibili conseguenze sui rapporti bilaterali, scrisse un lungo comunicato diretto al ministro degli esteri italiano per comunicare la grande delusione in seno alla leadership jugoslava. Tuttavia, Fanfani rispose freddamente, confermando che la posizione italiana non sarebbe cambiata fino alla rimozione del veto francese all'ingresso britannico. La speranza di Trabalza era che l'atteggiamento italiano potesse mutare in occasione dell'imminente incontro bilaterale tra Moro e Špiljak.

Il veto italiano coincideva, infatti, con la della visita del capo del governo federale jugoslavo Mika Špiljak in Italia. A partire dal 1966, infatti, il governo italiano si pose il problema di invitare a Roma il capo del governo jugoslavo per ricambiare la visita di Moro. Nel corso dei colloqui si affrontarono questioni di carattere bilaterale e i principali avvenimenti internazionali. Riguardo al primo argomento, Moro e Špiljak si dicevano soddisfatti dello sviluppo delle relazioni, soprattutto economiche, tra Italia e Jugoslavia. Špiljak attribuiva il merito di tale incremento sia alla visita di Moro a Belgrado, sia alla riforma economica messa in atto dal governo jugoslavo a partire dal 1965. Nei precedenti due anni gli scambi commerciali erano aumentati del 60%, raggiungendo un volume pari a 450 milioni di dollari. Per progredire ulteriormente era necessaria, secondo il primo ministro di Belgrado, una regolamentazione dei rapporti con i Paesi della CEE. La Jugoslavia era determinata ad espandere le proprie esportazioni nei paesi europei, condizione necessaria per il successo delle riforme economiche promesse dalla leadership liberale, e per farlo chiedeva una qualche forma di associazione al mercato comune europeo e l'appoggio italiano a questa proposta⁶³. Secondo Špiljak, tutto ciò rientrava nella logica della coesistenza tra i due blocchi, infatti lo sviluppo di buoni rapporti politici si basava su altrettanto buoni rapporti economici.

⁶¹ Pirjevec J., *Fanfani e la Jugoslavia*, cit., pp. 470 e ss.

⁶² Zaccaria B., *Contro l'ambiguità della leadership politica. Folco Trabalza ambasciatore a Belgrado (1967-1971)*, Ventunesimo secolo 41, 2018, pp. 149 e ss.

⁶³ Imperato F., *Aldo Moro e il problema della cooperazione adriatica*, cit., p.30

Moro rivendicava il fatto che l'Italia fosse stata la prima nazione ad appoggiare la Jugoslavia per un'associazione al mercato comune, oltre che aver sostenuto con decisione la natura della riforma economica jugoslava. Tuttavia gli anni sessanta erano stati anni difficili in ambito europeo, caratterizzati da vari blocchi e cambi di rotta, come testimoniato dalla "Crisi della sedia vuota" del 1965⁶⁴. In questo contesto era difficile prevedere quando sarebbe stato possibile superare le reciproche incomprensioni. Sui problemi internazionali vi era comunanza di vedute riguardo Vietnam e Medio Oriente, e sulla necessità di arrivare ad una soluzione pacifica tenendo conto delle complicazioni derivanti dall'appartenenza a sistemi politici diversi. In questo senso, la collaborazione italo-jugoslava costituiva un fattore positivo, così come l'intensificazione degli scambi commerciali all'interno del continente europeo e la normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Bonn. In realtà, nei mesi successivi alla visita di Špiljak in Italia, i rapporti italo-jugoslavi incontravano ulteriori complicazioni in relazione alla questione dell'associazione alla CEE. Nel febbraio 1968 si svolgeva a Bruxelles la riunione dei Paesi della Comunità. Durante i lavori, la delegazione italiana chiese che i negoziati tra la Jugoslavia e la CEE fossero aggiornati al luglio successivo. Ciò avrebbe significato un duro colpo per l'economia jugoslava, che avrebbe perso, in questo modo, un'intera annata di benefici che sarebbero derivati dall'associazione del Paese slavo al mercato unico⁶⁵.

A Belgrado l'insoddisfazione continuava a crescere, inoltre si sospettava un indebolimento di Moro dal punto di vista interno, che lo induceva ad appiattirsi sulle posizioni di Fanfani, e dunque a sacrificare l'intesa con Belgrado in virtù delle imminenti ragioni elettorali. L'ambasciatore italiano Trabalza viveva con preoccupazione l'immobilismo del governo italiano, ragion per cui suggerì al presidente del governo jugoslavo di inviare una lettera personale a Moro⁶⁶, cosa che avvenne nel marzo del 1968, nella quale era espressa la profonda delusione del governo jugoslavo nei confronti di Roma, e chiedendo un repentino cambio di rotta. Tuttavia, Moro tuttavia non rispose immediatamente, ma cercò di guadagnare tempo. Egli da un lato non condivideva la presa di posizione di Fanfani, che rischiava di danneggiare la linea di politica estera sostenuta fin ora dagli esecutivi di centro sinistra, dall'altro egli teneva in considerazione gli interessi degli allevatori ed agricoltori italiani, ben conscio delle imminenti elezioni politiche. Date le circostanze, nel maggio del 1968, Trabalza decise di scrivere al consigliere diplomatico del presidente del Consiglio, Gianfranco Pompei, evidenziando la precarietà nella quale si trovava la leadership liberale jugoslava, la quale era la principale sostenitrice della distensione con l'Italia. L'amministrazione Moro stava seriamente rischiando di compromettere la politica estera italiana nell'area balcanica subordinandola agli interessi elettorali. Infine, Trabalza sollecitava la risposta di Moro alla lettera di Špiljak.

⁶⁴ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 156.

⁶⁵ Imperato F., *Aldo Moro e il problema della cooperazione adriatica*, cit., p. 34.

⁶⁶ AJ, KPR, I-5-b/44-13, Savezni Sekretariat za Spoljnu Trgovinu, Pov. Br. 407/1, 1. marta 1968. Godine.

Le parole di Tralbalza, mediate da Pompei, sortirono un buon effetto sul presidente del Consiglio. Moro, alla fine del maggio 1968, rispondeva alla lettera del capo di governo jugoslavo con parole di rassicurazione. La posizione italiana sarebbe mutata velocemente, e la presa di posizione in ambito europeo era una questione completamente separata dalla politica di Roma verso Belgrado. Egli lasciò intendere tra le righe che l'atteggiamento italiano era connesso alla difficoltà del periodo elettorale. Le elezioni del 1968, sancirono la fine della formula di centro-sinistra, durata dal 1963 al 1968, anni nei quali si erano susseguiti tre governi, che in realtà erano molto simili tra loro in termine di composizione e di uomini. Nel 1966 vi era stata la riunificazione socialista, il PSI di Nenni e il PSDI di Saragat formarono il PSU, il partito socialista unitario. I socialisti avevano grandi aspettative riguardo le elezioni, ma furono deluse nella primavera del 1968 quando subirono una riduzione dei consensi alle urne. Saranno infatti i socialisti, per via del cattivo risultato, a mettere in discussione la formula del centro-sinistra. Tutto ciò portò alla costituzione del nuovo governo guidato da Giovanni Leone, in cui il ruolo ministro degli esteri venne assegnato a Giuseppe Medici, uomo di politica interna senza un vero e proprio bagaglio di esperienza in ambito internazionale. Tra i primi atti del nuovo ministro degli esteri vi fu l'immediato cambio di rotta nelle relazioni con Belgrado. Una volta rimosso il veto, il 30 luglio venne approvato ufficialmente il mandato commerciale con la Jugoslavia in seno al Consiglio dei Ministri della CEE⁶⁷. Tuttavia l'episodio del veto italiano aveva creato un clima di diffidenza tra la diplomazia italiana e i responsabili politici, che come vedremo avrà conseguenze nel travagliato percorso verso la firma del Trattato di Osimo del 1975.

⁶⁷ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p.41.

2. L'avvio dei colloqui esplorativi

2.1 L'invasione sovietica della Cecoslovacchia

Nella notte tra il 20 e il 21 agosto 1968, dopo meno di un mese dall'adozione del mandato commerciale tra Jugoslavia e CEE, la Cecoslovacchia venne invasa dai sovietici e dalle forze del patto di Varsavia (con l'eccezione della Romania). Tale intervento preannunciò il lancio della "Dottrina Brežnev", anche nota come teoria della sovranità limitata, secondo la quale "Mosca aveva il diritto di intervenire militarmente nei paesi satelliti per prevenire deviazioni dal modello sovietico di marxismo leninismo"⁶⁸. L'azione sovietica era giustificata, secondo tale dottrina, dal tentativo della leadership cecoslovacca di riformare il sistema economico e sociale, con l'obiettivo di avviare un generale processo di rinnovamento e di democratizzazione e costruzione di un "socialismo dal volto umano"⁶⁹. La repressione della "primavera di Praga" fu osservata con preoccupazione dalle diplomazie occidentali, che temevano sarebbe accaduto lo stesso a Romania e Jugoslavia (seppur fuori dal Patto di Varsavia), poiché le rispettive dirigenze rappresentavano una sfida all'egemonia dell'Unione Sovietica. Anche il governo di Belgrado condivideva tale apprensione; ciò portò alla rottura del precedente equilibrio e ad un cambiamento della posizione internazionale della Jugoslavia che, finora, aveva cercato di salvaguardare la sua posizione di equidistanza e di coesistenza pacifica con entrambi i blocchi. Quest'evento causò il definitivo avvicinamento jugoslavo ai paesi dell'Occidente, con il tentativo di trovare in essi le garanzie per la propria stabilità. Allo stesso modo, gli eventi di Praga influenzarono i paesi occidentali aumentando il loro interesse per il destino dello stato jugoslavo. Era fondamentale sostenere la sopravvivenza e il consolidamento della Jugoslavia, che, in chiave strategica, rappresentava lo spartiacque tra il blocco occidentale e quello sovietico.

Belgrado rivolse il proprio sguardo principalmente verso l'Italia, che era la potenza geograficamente più vicina e il principale partner economico e politico all'interno del mercato comune. In un primo momento sembrò che gli eventi di Praga avessero interrotto ancora una volta le relazioni italo-jugoslave, poiché una serie di dichiarazioni da parte dei dirigenti jugoslavi accendevano i riflettori sul tema del confine. In particolare fu il discorso di Mijalko Todorović, Segretario del Comitato centrale della Lega dei Comunisti di Jugoslavia (d'ora in avanti Lcj), a creare tensione tra i due paesi. Todorović, durante una grande manifestazione tenutasi a Belgrado il 22 agosto 1968, il giorno dopo l'intervento sovietico in Cecoslovacchia, parlò della Guerra di Liberazione Nazionale, enumerando le zone liberate dai partigiani jugoslavi durante la Seconda Guerra Mondiale, includendo anche Trieste⁷⁰.

⁶⁸ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 42.

⁶⁹ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p. 35.

⁷⁰ Čkrebić Dušan, *Pogled iskosa. Ljudi, sudbine, komentari*. Službeni glasnik, Beograd, 2009, pp. 45-47.

Il discorso di Todorović provocò l'intervento dell'ambasciatore italiano a Belgrado, Folco Trabalza, il quale avvertì il ministro degli affari Esteri Jugoslavo, Marko Nikezić, che tale affermazione avrebbe potuto causare difficoltà nella cooperazione tra i due paesi. Se gli jugoslavi avessero insistito con queste dichiarazioni irredentistiche, gli italiani avrebbero fatto lo stesso per quanto riguardava l'ex Zona B. L'intervento dell'ambasciatore italiano causò un certo timore tra i funzionari statali jugoslavi, i quali erano già in uno stato d'allarme dopo l'invasione sovietica della Cecoslovacchia. In questi giorni drammatici regnava un alto grado di diffidenza verso l'Italia, come testimoniato dalle opinioni espresse durante il congresso della Lcj svoltosi il 25 agosto 1968. Durante la riunione, Tito dichiarò che l'Italia stava giocando un ruolo destabilizzante. Egli credeva che i servizi segreti italiani "lavorassero continuamente in Istria", convinti che nel breve periodo ci fosse l'opportunità di occupare l'intera regione⁷¹. Nikezić si diceva preoccupato per l'intervento di Trabalza sullo status della Zona B, quindi incaricò l'ambasciatore jugoslavo a Roma, Sdrja Prica, di cercare di scoprire cosa ci fosse dietro l'apertura di tale questione da parte dell'Italia.

Belgrado guardava con preoccupazione al versante occidentale del paese. Il 2 settembre 1968 si tenne a Brioni una nuova riunione tra i vertici della Lcj. Il Segretario di Stato per la Difesa Nazionale, Nikola Ljubičić, presentò l'oscuro quadro in cui si trovava la Jugoslavia dopo gli avvenimenti in Cecoslovacchia. A suo parere, il paese era nella situazione più complessa dalla fine del secondo conflitto mondiale, perché i pericoli provenivano sia dall'Est che dall'Ovest⁷². Tuttavia, risultò che la diplomazia jugoslava non aveva motivo di preoccuparsi del suo confine con l'Italia. Infatti, contemporaneamente al vertice di Brioni, Prica si recò a Roma per fare visita al ministro degli Esteri italiano, Medici. In tale occasione, venne presentata la prospettiva jugoslava sulle conseguenze degli eventi cecoslovacchi. Belgrado prevedeva di avere grosse difficoltà, con i paesi del Patto di Varsavia in campo commerciale ed economico, dove si chiedeva un forte supporto da parte italiana, nonché pressioni politiche sotto forma di propaganda contro la Jugoslavia. Dal punto di vista territoriale, il governo jugoslavo aveva bisogno di rassicurazioni, che vennero prontamente fornite da Medici. Il ministro degli Esteri italiano dichiarava che Roma non aveva riserve nei confronti della Jugoslavia anzi, intendeva rafforzare la collaborazione in tutti gli ambiti e segnare un cambio di rotta in grado di migliorare i rapporti italo-jugoslavi. Medici informò l'ambasciatore jugoslavo che l'Italia non avrebbe in alcun modo approfittato di eventuali spostamenti, verso i confini orientali, delle truppe jugoslave di stanza lungo la frontiera⁷³.

⁷¹ Čkrebić Dušan, *Pogled iskosa. Ljudi*, cit., p.50.

⁷² Klasić Hrvoje, *Unutrašnjopolitičke i vanjskopoliitičke aktivnosti Jugoslavije nakon intervencije Varšavskog pakta u Čehoslovačkoj 1968. godine, 1968-četrdeset godina posle*, Zbornik radova, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd 2008. p.535

⁷³ Bucarelli M., *Roma e Belgrado tra Guerra Fredda e Distensione*, in Celozzi Baldelli P.G (a cura di), *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968-1975)*, Roma, Aracne, 2009, p. 150

Medici si impegnava anche ad avviare colloqui esplorativi per il superamento del Memorandum d'intesa di Londra del 1954⁷⁴. In questo modo, il governo italiano manifestava un deciso sostegno all'indipendenza jugoslava. La minaccia di un intervento sovietico in Jugoslavia rendeva particolarmente urgente definire il confine territoriale e la sovranità italiana sulla zona A. In gran parte della classe dirigente italiana, infatti, si diffuse la convinzione di dovere sostenere in tutti i modi la Jugoslavia, baluardo antisovietico, e rilanciare le relazioni tra i due paesi risolvendo definitivamente il contenzioso territoriale. Il governo jugoslavo, sorpreso dalle dichiarazioni di Medici, accolse con piacere l'invito italiano, che fu sufficiente a dissolvere il clima di apprensione in seno al paese.

Il nuovo corso dei rapporti italo-jugoslavi fu immediatamente visibile il 15 settembre 1968, in occasione di un grande raduno tenutosi a Nova Gorica per celebrare il 25° anniversario della rivolta della costa slovena. Durante tale evento, vi fu l'intervento di Edvard Kardelj, ex primo ministro jugoslavo, e la lettura di una lettera di saluto di Tito davanti ad una folla di oltre 100.000 persone. Nella sua lettera, Tito sottolineava il significato storico della lotta congiunta dei partigiani sloveni e italiani contro il fascismo: essa rappresentava il fondamento della comprensione e della cooperazione tra il popolo sloveno e quello italiano. Anche il discorso di Edvard Kardelj andava nello stesso senso. Riferendosi alla situazione attuale, definiva il confine tra i due Paesi "uno dei più aperti d'Europa" e affermava che relazioni amichevoli tra i due paesi erano in progressivo sviluppo, soprattutto in ambito economico⁷⁵.

Il dialogo sul tema della demarcazione proseguì il 17 settembre 1968 a Belgrado, in occasione dell'incontro tra l'ambasciatore Trabalza e il viceministro per gli affari Esteri jugoslavo, Miso Pavićević. Trabalza, che si presentò al colloquio come l'ispiratore della proposta di Medici⁷⁶, chiarì che tale cambio di rotta era frutto di un'iniziativa personale del capo della Farnesina il quale, essendo consapevole di far parte di un governo di transizione, non poteva assicurarne la continuità. L'intenzione di Medici era quella di avviare un primo sondaggio sulle intenzioni del governo jugoslavo riguardante la risoluzione del problema del confine, che doveva essere di carattere confidenziale. Principalmente si trattava di stabilire la determinazione formale e definitiva del confine, con correzioni e concessioni da entrambe le parti, senza però trascurare tutte le altre questioni aperte nei rapporti bilaterali. Da parte italiana, per la prima volta, si dichiarava di essere disposti ad accettare il collegamento tra il tema della delimitazione della frontiera, l'eliminazione delle sacche e la spartizione definitiva del mancato TLT.

⁷⁴ Maccotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, «Rivista di Studi Politici Internazionali», n. 1, 1993, pp. 55-67.

⁷⁵ J. Pjevic, *Pismo predsednika Tita ucesnicima velike proslave u Novoj Gorici i govor Edvarda Kurdelja*, "Borba", 16 Settembre 1968, p. 1-5.

⁷⁶ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p.43.

Era dunque possibile, per quanto riguardava lo status della zona B, trasformare la natura del MIL da provvisoria a definitiva, come richiesto incessantemente da Belgrado negli anni precedenti. In cambio, l'Italia chiedeva il riconoscimento della sovranità italiana sulla zona A, e la concessione di benefici economici per le città di Trieste e Gorizia⁷⁷. La proposta di Roma, così formulata, coincideva con la prospettiva jugoslava riguardo la risoluzione della disputa sui confini, e riceveva il pieno appoggio di Belgrado⁷⁸. Così, il 7 ottobre 1968, fu consegnato un "Memorandum di 18 punti" alla dirigenza jugoslava, con l'idea di utilizzarlo come base di partenza per saggiare le intenzioni jugoslave circa una possibile definizione dei confini.

Il "Pacchetto di 18 punti", aveva lo scopo di determinare la frontiera per tutta la sua lunghezza, dal tri-confine tra Italia, Austria e Jugoslavia fino al Mare Adriatico. Il documento, essendo suddiviso in quattro settori secondo la natura giuridica e la diversità degli strumenti internazionali su cui si basava, prevedeva una soluzione di questo problema in cinque punti. Il primo punto doveva determinare il confine del settore settentrionale da Monte Forno a Dosso Giulio, istituito dal Trattato di Pace del 1947, sulla base dei risultati raggiunti dai negoziati tra gli ambasciatori Kos e Giustiniani. Poiché entrambe le parti, durante la delimitazione di questa parte di confine, tenevano sotto il loro controllo alcune "sacche", al di là di quanto previsto dal Trattato di pace, il punto 6 ne prevedeva l'evacuazione. Nel secondo punto, la linea tra Dosso Giulio e Monte Goli, che rappresentava parte del confine tra l'ex zona A del TLT e la Jugoslavia, ed era stata segnata dalla commissione mista Angloamericana-Jugoslava nel 1950, doveva diventare un confine di stato. Il terzo punto prevedeva la trasformazione in confine di stato della frontiera tra le ex zone A e B, che andava dal Monte Goli al Valico di San Bartolomeo. Il punto 5, infine, sanciva la delimitazione delle acque nel Golfo di Trieste, secondo quanto emerso dalle trattative Kos e Giustiniani⁷⁹.

Oltre alla demarcazione, vi erano una serie di voci previste per la disciplina della cittadinanza degli appartenenti all'etnia italiana dell'ex zona B (punto 8 e 9) e della popolazione slovena triestina (punto 10). Il punto 11 disciplinava il rilascio dei beni degli italiani della Zona B e prevedeva sia la possibilità di mantenere o riacquistare la proprietà dei beni della ex Zona B, sia le modalità di risarcimento per i beni che erano stati nazionalizzati o venduti.

⁷⁷ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., pp. 49-50

⁷⁸ AJ, KPR, I-5-b/44-13, Dsip, Str.pov. 50, Zabeleška o razgovoru zamenika državnog sekretara druga M. Pavićevića sa italijanskim ambasadorom Folco Trabalzom, na dan 17.9.1968.

⁷⁹ Škorjanec V., *Priprave na Osimska pogajanja*, Univerza na Primorskem, Kopar, Založba Annales, 2007, pp. 42-43.

Uno dei temi più delicati, trattati dal "pacchetto dei 18 punti", era quello di trovare una soluzione per la città di Trieste, al fine di garantirne la prosperità. Trieste, infatti, versava in una condizione di difficoltà economiche, poiché la demarcazione artificiale del MIL l'aveva tagliata fuori dal suo entroterra naturale. Pertanto, il documento prevedeva il raggiungimento di una serie di accordi sulla cooperazione delle regioni di confine in vari ambiti. Al punto 12 si faceva riferimento alla cooperazione del porto di Trieste con i porti di Capodistria e Fiume, con la possibilità di mantenere la zona franca a Trieste e di istituire nei due citati porti jugoslavi, a beneficio dell'Italia. Il punto 13 si concentrava sulla cooperazione nel settore dei trasporti, con particolare attenzione all'idea di costruire un aeroporto che sarebbe stato utilizzato dalla popolazione su entrambi i lati del confine. Il punto 16 prevedeva la costruzione di strade che sarebbero state utilizzate da entrambi i paesi; il punto 15 stabiliva il mantenimento e l'eventuale espansione dell'accordo di Udine e dell'intesa commerciale sui trasporti frontalieri di piccole dimensioni. Restava aperta, al punto 17, la possibilità di concludere altri accordi sullo sviluppo delle relazioni economiche e culturali tra le popolazioni di confine. In conclusione, va posto il *focus* sul punto 7 che prevedeva, per la prima volta, la decadenza del Memorandum d'intesa di Londra e dei relativi allegati⁸⁰.

La discussione di tale proposta doveva essere segreta; infatti, ne erano a conoscenza pochi diplomatici: Folco Trabalza (ambasciatore italiano a Belgrado), Roberto Gaja (segretario generale della Farnesina), Gian Luigi Milesi Ferretti (vicedirettore degli affari politici e capo della delegazione italiana nella commissione mista italo-jugoslava per l'applicazione delle Statuto delle minoranze previsto dal MIL). Erano informati anche il presidente del Consiglio, Giovanni Leone, il presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, e ovviamente Medici, promotore di tale proposta⁸¹. L'incarico di proseguire le conversazioni esplorative fu assegnato all'ambasciatore Milesi Ferretti e, da parte jugoslava, al ministro plenipotenziario Zvonko Perišić, a sua volta rappresentante di Belgrado nella commissione mista italo-jugoslava per le minoranze, i quali, essendo esperti delle questioni confinarie, potevano garantire una discussione a livello tecnico.

In parallelo si creava un canale bilaterale alternativo sulla base del Comitato italo-jugoslavo per la cooperazione economica, industriale e tecnica, il cui obiettivo era l'approfondimento dei rapporti economici. Le rispettive delegazioni erano guidate, da parte italiana, da Eugenio Carbone, direttore generale per la Produzione industriale del Ministero dell'Industria, mentre come rappresentate jugoslavo vi era Boris Šnuderl, sostituto del segretario federale per il commercio con l'estero. Tale canale si sarebbe poi rivelato fondamentale, pochi anni più tardi, nella negoziazione dell'intesa che avrebbe portato alla definizione del Trattato di Osimo.

⁸⁰ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p.44.

⁸¹ *Ivi*, p.45.

Nel frattempo continuavano gli interventi pubblici dei più alti funzionari statali italiani e jugoslavi, per evidenziare il buon andamento delle relazioni bilaterali. Il 4 novembre 1968 si svolsero, nella medesima città, manifestazioni in occasione del 50° anniversario dell'annessione di Trieste. Giuseppe Saragat tenne un discorso davanti ai triestini, in cui definì la Jugoslavia "una nazione amica"⁸². Le manifestazioni furono oggetto della vigile attenzione della Jugoslavia; c'era il timore che potessero essere utilizzate dagli irredentisti italiani per presentare qualche tipo di rivendicazione verso i territori perduti nella Seconda guerra mondiale. Tuttavia, non vi furono sfuriate da parte degli irredentisti italiani, e ciò era prova di un clima politico di amicizia nei confronti della Jugoslavia. Qualche anno prima, al contrario, il precedente Presidente della Repubblica Italiana, Antonio Segni, non aveva potuto nemmeno terminare il suo discorso a causa delle proteste dei presenti.

La crisi cecoslovacca si dimostrò essere un vero e proprio trampolino di lancio per il miglioramento dei rapporti italo-jugoslavi e per fornire lo stimolo necessario alla risoluzione delle questioni aperte. Tuttavia, l'appoggio del governo italiano alla Jugoslavia non passava solo per la via bilaterale; la supportò anche nell'ambito del mercato comunitario. La crisi dei rapporti con i paesi socialisti, innescata dagli eventi di Praga, colpiva in particolar modo l'ambito economico. La Jugoslavia era molto vulnerabile in questo campo a causa delle difficoltà nell'attuazione della riforma economica avviata nel 1965. Inoltre, il mercato comunitario era caratterizzato da un'impostazione di tipo protezionista ed era fallito il tentativo di apertura alla Jugoslavia per colpa della vicenda dei veti incrociati tra Francia e Italia, in seguito al tentativo d'ingresso della Gran Bretagna. Sebbene le relazioni economiche fossero la "base principale" dei rapporti tra Italia e Jugoslavia, le esportazioni jugoslave verso l'Italia, principalmente di carne bovina e mais, erano in forte declino a causa delle misure protezionistiche della CEE e dell'introduzione di restrizioni all'importazione nei paesi membri della Comunità.

Nel primo semestre del 1968 le esportazioni verso l'Italia erano inferiori del 23% rispetto all'anno precedente, per un valore di 23 milioni di dollari, mentre le importazioni dall'Italia aumentarono del 16,2%. L'andamento sfavorevole degli scambi commerciali continuò negli ultimi mesi del 1968; le esportazioni verso l'Italia subirono una flessione arrivando al 21,6%, ammontando complessivamente a 176,5 milioni di dollari, mentre le importazioni registrarono un aumento vertiginoso del 17,8%, raggiungendo un valore di 268,7 milioni di dollari. Il risultato di tutto ciò fu un enorme passivo nella bilancia commerciale di 92,2 milioni di dollari⁸³.

⁸² Saragat nella città della vittoria," Corriere dell'Informazione", 4 novembre 1968, p.5.

⁸³ Simić P. e Despot Z., *Tito- strogo poverljivo: arhivski dokumenti*, Beograd, Službeni glasnik, 2011, p. 335 e ss.

Nel secondo semestre del 1968 l'Italia, che deteneva la presidenza di turno del Consiglio delle comunità europee, si fece promotrice della richiesta di apertura di relazioni diplomatiche ufficiali tra CEE e Jugoslavia⁸⁴. Così nell'ottobre 1968 si avviarono i negoziati commerciali; il ministro jugoslavo per il commercio estero, Toma Granfil, riteneva fondamentale poter esportare la carne bovina jugoslava nel mercato europeo. Ciò incontrava forti resistenze da parte della Francia, mentre Italia e Repubblica Federale Tedesca erano pronte ad accogliere la richiesta di Belgrado.

⁸⁴ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p.47.

2.2 Il ritorno di Moro

Le prime conversazioni esplorative di Milesi Ferretti e Zvonko Perišić ebbero luogo il 5 e il 16 novembre 1968, mentre l'Italia stava vivendo un periodo di estrema instabilità. Il 19 novembre il governo Leone cessava le sue funzioni lasciando, nel dicembre 1968, spazio ad un nuovo esecutivo guidata da Mariano Rumor, con Nenni a ricoprire il ruolo di ministro degli affari esteri⁸⁵. Nenni, una volta venuto a conoscenza dell'apertura dei canali comunicativi segreti tra Roma e Belgrado, si dimostrò pienamente in sintonia con la decisione presa da Medici. Il leader socialista, nel breve periodo in cui ricoprì la carica di ministro degli esteri, si contraddistinse come uno dei politici italiani più preoccupati e attivi nell'aiutare la Jugoslavia socialista e non allineata a rimanere integra e indipendente. Per Nenni la Federazione jugoslava rappresentava la vera frontiera orientale italiana e non quella a ridosso di Gorizia e Trieste, perciò la difesa degli interessi italiani passava per la salvaguardia politica e territoriale della Jugoslavia⁸⁶. Il deciso orientamento filo-jugoslavo dei socialisti italiani emerse chiaramente nel maggio del 1969, in occasione della nuova visita in Jugoslavia di Nenni. Nei colloqui con Tito e con la dirigenza jugoslava, in particolare con Mirko Tepavac, Ministro degli Affari Esteri jugoslavo, Nenni dichiarò apertamente che i problemi di confine ancora irrisolti non erano niente in confronto a quelli derivanti da un eventuale attacco sovietico alla Jugoslavia.

Il viaggio di Nenni era simbolo del generale miglioramento delle relazioni italo-jugoslave, confermato, nell'ottobre 1969, dalla visita ufficiale del presidente della Repubblica Giuseppe Saragat a Belgrado. L'esito della visita di Saragat in Jugoslavia fu molto positivo (come testimoniato dal comunicato finale dei colloqui): vedeva una "concordanza politica generale" e sembrava preludere ad una nuova fase dei rapporti italo jugoslavi, nella quale si sarebbe potuto considerare anche l'avvio di una discussione sulle questioni confinarie, tenute ai margini fino ad allora.

L'esperienza ministeriale di Nenni si concluse nel luglio 1969; a cui successe Moro, il quale diede continuità alla Farnesina fino al 1972, all'interno di tre governi presieduti da Rumor e uno da Emilio Colombo. In primo luogo, memore degli scontri avvenuti tra leadership politica e diplomazia negli anni in cui era Presidente del Consiglio, decise di circondarsi di collaboratori efficienti e fidati. Gian Franco Pompei, il suo vecchio consigliere diplomatico, fu nominato ambasciatore alla Santa Sede; Roberto Gaja, diplomatico piemontese vicino alla destra democristiana, divenne il suo principale collaboratore alla Farnesina in qualità di segretario generale. Infine, alla Direzione degli Affari Politici venne nominato Roberto Ducci, già ambasciatore a Belgrado, tra il 1964 ed il 1967⁸⁷.

⁸⁵ Zaccaria B., *Contro l'ambiguità della leadership politica*, cit., p. 155.

⁸⁶ Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia*, cit., p. 137.

⁸⁷ Imperato F., *Aldo Moro e il problema della cooperazione*, cit., p. 39

Nella prospettiva di Moro, le relazioni con Belgrado erano un elemento importante della politica estera italiana, parte del suo sforzo di delineare un nuovo ruolo internazionale dell'Italia repubblicana. Moro si faceva portavoce di una nuova linea di politica estera, poiché era fortemente influenzato dalle proteste giovanili iniziate nel 1968, che criticavano l'intero ordinamento internazionale e ponevano le basi per l'evoluzione di un nuovo assetto mondiale.⁸⁸ Dal lato occidentale, la contestazione studentesca ed operaia dell'autunno 1968-69, esplosa sia negli Stati Uniti sia in Europa, esprimeva una forte dissenso contro l'intervento americano in Vietnam, traducendosi in un ampio sentimento di ostilità contro il governo di Washington. All'interno del blocco orientale vi erano forti critiche sull'intervento delle truppe del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia. Sembravano, dunque, essere messi radicalmente in discussione gli schemi stabiliti dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Secondo Moro, l'umanità si stava avviando verso un percorso di emancipazione e rinnovamento spirituale caratterizzato da nuovi valori di solidarietà, eguaglianza e pace. La divisione del mondo in due blocchi stava entrando in crisi, mentre sorgevano nuovi centri di potere che facilitavano l'evoluzione del sistema internazionale in senso multipolare. La politica estera italiana doveva farsi portatrice di questi nuovi valori, mirare al progressivo superamento dei blocchi militari e contribuire alla realizzazione di una politica di pace.⁸⁹

Moro comprese che in Italia vi era una forte connessione tra la politica interna e la politica estera e, alla luce di questo, elaborò la cosiddetta dottrina della "pace integrale", fondata sul presupposto della necessità di superamento della logica bipolare. In questa ottica, era fondamentale coinvolgere l'opposizione sui problemi nazionali, anche a costo di assumere delle prese di posizione impopolari ed essere relegato in stretta minoranza all'interno della Democrazia Cristiana. Il nodo cruciale del suo pensiero era aprire un dialogo con il Partito Comunista Italiano, attraverso la "strategia dell'attenzione". Nello specifico, poi, migliorare i rapporti con la Jugoslavia significava andare incontro alle richieste dei comunisti italiani⁹⁰. A partire dal 1955, le nuove direttive di politica estera dell'Unione Sovietica miravano alla riconciliazione con Tito, di conseguenza il Partito comunista italiano aveva ripreso ad avere stretti rapporti con il comunismo jugoslavo.

Il PCI riteneva fondamentale il miglioramento dei rapporti italo-jugoslavi e giudicava l'eventuale rinuncia alla Zona B un segnale importante del definitivo superamento della tradizione nazionalista e imperialista della politica estera italiana. I comunisti condividevano molte delle idee di politica estera che Moro aveva cominciato a sostenere dal 1968: la costruzione di un consenso sulla politica internazionale dell'Italia era un passo importante nella creazione di una collaborazione fra PCI e DC.

⁸⁸ Monzali L., *La questione jugoslava*, cit., p.53.

⁸⁹ Imperato F, *Aldo Moro e il problema della cooperazione*, cit., p. 40.

⁹⁰ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 190.

Un altro punto di convergenza era la volontà di arrivare ad una ridefinizione delle relazioni con gli Stati Uniti. Infatti, Moro era sempre più critico verso la politica estera americana, rappresentata da Nixon e Kissinger, che non esitava a ricorrere all'uso della forza.

Moro manifestò, in questo periodo, un rinnovato interesse nei confronti del processo di integrazione europea, all'interno della quale l'Italia poteva svolgere un ruolo di primo piano, innanzitutto creando una collaborazione politica con i Paesi confinanti, «anche se neutrali e non allineati», quali Austria e Jugoslavia, e favorendo una stretta vicinanza fra le nazioni del Mediterraneo⁹¹. Da qui il suo sforzo per concludere i contenziosi territoriali con Austria e Jugoslavia: ciò avrebbe portato all'intesa italo-austriaca di Copenaghen del 1969 e agli accordi di Osimo del 1975, e la ricerca di una stretta collaborazione tra Roma, Vienna e Belgrado, primo passo per superare la divisione dell'Europa in blocchi militari antagonisti. Questo rilancio dell'Europa era sostenuto, oltre che da Moro, dalla politica di Ostpolitik, inaugurata nella Repubblica Federale di Germania dal cancelliere socialdemocratico Willy Brandt. Anche la situazione in Francia stava cambiando, Charles de Gaulle aveva rassegnato le dimissioni dalla carica di presidente della Repubblica nell'aprile 1969. L'elezione di Georges Pompidou nel giugno successivo impresso alla politica francese una svolta significativa in ambito comunitario che riguardò, tra gli altri, il campo delle relazioni tra CEE e Jugoslavia.

Il nuovo presidente francese prendeva le distanze dalla linea di netta opposizione verso le richieste jugoslave nel settore agricolo. Il ministro degli Esteri, Maurice Schumann, si allineava alle posizioni del governo italiano, accettando l'inserimento di un capitolo dedicato all'agricoltura, in particolare per quanto riguardava la carne bovina, nel mandato negoziale per il futuro trattato tra CEE e Jugoslavia. Grazie alla mediazione italiana, il nuovo mandato, approvato dal Consiglio nell'11 novembre 1969, rese possibile l'apertura dei negoziati tra le due parti⁹². Le trattative si svolsero tra novembre 1969 e gennaio 1970 e portarono alla conclusione di un accordo di durata triennale firmato a Bruxelles il 19 marzo 1970. Per Moro era una chiara vittoria diplomatica; si trattava del primo accordo concluso tra la CEE e un paese ad economia socialista e si fondava sul tentativo di offrire un segnale politico di sostegno all'ala riformista della leadership jugoslava.

La nuova politica internazionale di Moro offriva l'opportunità di soddisfare alcune esigenze di politica estera ed interna della classe dirigente democristiana italiana. Risolvere le questioni territoriali e politiche con gli Stati vicini avrebbe rafforzato l'Italia, rendendola più autonoma sul piano internazionale. Inoltre, l'Italia avrebbe potuto recuperare influenza economica e politica nei Balcani e nel Mediterraneo, che era stata perduta dopo la Seconda guerra mondiale.

⁹¹ Varsori A., *La Cenerentola d'Europa*, cit., pp. 225-283

⁹² Zaccaria B., *Una distanza obbligata. I limiti delle relazioni tra Cee e Jugoslavia nell'Europa degli anni Settanta*. Ventunesimo Secolo, Vol. 37, 2015, pp. 109.

L'accordo con la Jugoslavia era propedeutico al riacquisto della sovranità italiana sulla Zona A del TLT, di cui ancora alla fine degli anni Sessanta, l'Italia aveva soltanto il possesso⁹³. Moro, il 21 ottobre 1969, tenne un discorso alla Camera, nel quale sottolineava che i rapporti con la Jugoslavia dovevano diventare un modello per lo sviluppo delle relazioni dell'Italia con gli altri Stati comunisti europei. I rapporti tra Roma e Belgrado erano un simbolo della coesistenza fra paesi a diversa struttura politico-sociale, in passato divisi da un'aspra contesa. Durante il discorso, Moro non accennava al contenzioso territoriale, facendo intendere che si sarebbe trattato di una questione che necessitava di tempi lunghi per la sua risoluzione e che il governo italiano avrebbe rispettato la naturale maturazione delle condizioni politiche suscettibili di favorire una soluzione positiva. Il miglioramento delle relazioni italo-jugoslave rientrava nel quadro di superamento dei blocchi che costituiva l'obiettivo principale della politica estera di Moro. D'altra parte, la leadership comunista di Belgrado desiderava fortemente l'accordo territoriale con l'Italia; infatti, dopo gli eventi cecoslovacchi e l'enunciazione da parte sovietica della dottrina Brežnev vi era il timore di possibili interferenze straniere nella politica interna jugoslava. Ragion per cui era di fondamentale importanza ottenere un riconoscimento definitivo dei confini prodotti dalla Seconda guerra mondiale.

Dato il comune interesse a risolvere la controversia confinaria, Moro sostenne la necessità che le conversazioni segrete italo-jugoslave, condotte da Milesi Ferretti e Perišić, proseguissero. Ma all'interno del Ministero degli Affari Esteri non vi erano opinioni unanimi sugli obiettivi da raggiungere nel negoziato. Roberto Ducci, riteneva che bisognasse semplificare la trattativa accettando la situazione creatasi sul terreno e formalizzando le frontiere di fatto esistenti: l'Italia avrebbe tratto importanti vantaggi politici ed economici dalla semplice intensificazione delle relazioni con la Jugoslavia dopo la definizione delle frontiere. Invece, Milesi Ferretti e il segretario generale della Farnesina Roberto Gaja sostenevano che «il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B dovesse avere un "prezzo", individuato nella restituzione delle sacche, 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 stesso⁹⁴.

All'alba degli anni Settanta, le relazioni italo-jugoslave erano sostanzialmente positive. L'Italia si era dimostrata un partner solido in ambito comunitario, e dunque fondamentale, per la Jugoslavia, nell'operare una nuova fase di avvicinamento verso occidente. I governi di centro sinistra italiani e la leadership liberale jugoslava erano stati artefici di un progressivo avvicinamento generale dei due paesi nel corso degli anni Sessanta. Sul finire della decade, sulla spinta degli eventi di Praga, si era finalmente iniziato un dialogo per la risoluzione della questione adriatica, in una cornice internazionale di complessiva distensione.

⁹³ Monzali, *"I nostri vicini devono essere nostri amici"*, cit., pp. 91 e ss.

⁹⁴ Maccotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 57-58.

2.3 Il fallimento dei negoziati

Dopo la visita del presidente della Repubblica Giuseppe Saragat in Jugoslavia nell'ottobre 1969 e la decisione del capo della diplomazia italiana di continuare i colloqui esplorativi, Milesi Ferretti e Perišić si incontrarono nel novembre 1969 a Nova Gorica. Milesi Ferretti si presentava all'incontro con l'intenzione di continuare a lavorare con il rappresentante jugoslavo, usando la seduta delle commissioni miste italo-jugoslave, di cui lui e Perišić erano i presidenti, come copertura. La speranza era di riuscire a terminare i negoziati nel giro di due o tre mesi⁹⁵. Dopo Nova Gorica, le discussioni continuarono a Belgrado nel dicembre 1969 e a Roma nel febbraio 1970. Il confronto ruotava attorno al memorandum italiano di 18 punti consegnato al governo jugoslavo nell'ottobre 1968. Per la Jugoslavia era fondamentale approfittare della posizione italiana di rinuncia alla tesi sulla provvisorietà dei confini stabiliti dal MIL, e di accettazione della demarcazione dell'intera frontiera, a partire dal tri-confine con l'Austria fino al mare Adriatico. Ciò nonostante, rimanevano scoperti alcuni settori, per una lunghezza complessiva di 24 chilometri, sui quali si continuava a discutere fin dalla prima metà degli anni Sessanta.

In particolare, erano tre i punti particolarmente problematici. In primo luogo, vi era il Monte Colovrat, situato nella parte orientale del Friuli-Venezia Giulia, al confine con la Repubblica di Slovenia. Data la sua importanza strategica, fu oggetto di lunghe discussioni, sulle quali risultò impossibile trovare una soluzione definitiva. Altro punto di contesa fu il Monte Sabotino, dove la parte jugoslava pretendeva che fosse il governo di Roma a sostenere le future spese per il collegamento tra Nova Gorica e il Collio Sloveno (Goriska Brda). D'altra parte, gli italiani chiedevano una concessione territoriale per la costruzione di un bacino idrico sul fiume Isonzo. Il terzo settore, rivendicato dai due paesi, era il Golfo di Trieste. Entrambe le parti cercavano di spostare il limite delle acque territoriali il più lontano possibile dalla loro costa, per consentire così un più facile sviluppo dei loro porti: Trieste per gli italiani e Capo d'Istria per gli jugoslavi. La parte jugoslava, pur di ottenere una linea più favorevole, era disposta a consentire il libero passaggio delle navi da guerra italiane nell'isola di Pelagosa. L'Italia, invece, legava le proprie concessioni nel Golfo all'acquisizione di territorio nell'area dell'ex zona B, nei dintorni di Muggia, al fine di ampliare la zona industriale di Trieste. Questa richiesta aveva una giustificazione economica, ma anche un significato politico, poiché implicava la restituzione di parte del territorio che l'Italia aveva perso accettando le condizioni del MIL. Inoltre, l'Italia chiedeva anche un'altra concessione territoriale intorno a Gorizia, vicino al futuro valico di S. Andrea, per espandere la zona industriale di questa città⁹⁶.

⁹⁵ AJ, KPR, I-5-b/44-14, Informacija o poverljivim razgovorima o razgraničenju i drugim otvorenim pitanjima s Italijom, 27. novembar 1969.

⁹⁶ *Ibidem*.

L'Italia giustificava le sue richieste con il pretesto di farlo nell'interesse della popolazione di confine. La parte jugoslava era contraria alle concessioni territoriali, ma era interessata alla cooperazione industriale e all'investimento di capitali italiani all'interno delle zone industriali di Capo d'Istria e Nova Gorica.

Oltre al problema della demarcazione interstatale, Perišić e Milesi Ferretti discussero anche di altre questioni relative al confine: la regolamentazione dello status delle minoranze nazionali, il destino del MIL, e le questioni finanziarie attinenti alle proprietà. La questione delle minoranze era la più difficile da risolvere. Poiché la disciplina definitiva del confine avrebbe invalidato il Memorandum d'intesa di Londra, stessa sorte era destinata ai suoi allegati, di cui il più importante era lo Statuto Speciale che regolava la questione delle minoranze nazionali. Nonostante il problema fosse stato solo accennato da Perišić e Milesi Ferretti negli incontri precedenti, era evidente che i due paesi agissero da posizioni completamente diverse. Gli jugoslavi volevano includere la questione delle minoranze nel futuro accordo bilaterale. L'intenzione era quella di tutelare l'intera minoranza slovena che viveva sul territorio italiano, non solo coloro che godevano dei diritti previsti dallo Statuto Speciale. Gli italiani, invece, dopo la loro esperienza con altre minoranze, soprattutto nell'Alto Adige austriaco, erano contrari a un accordo bilaterale e insistevano affinché la questione della minoranza fosse risolta dalla legislazione interna del paese in cui viveva la minoranza.

Infine, i diplomatici avevano discusso le questioni di cooperazione reciproca, raggiungendo un'intesa che avrebbe potuto essere menzionato nel futuro accordo globale. In questo ambito, l'Italia prestava la massima attenzione alla possibilità di edificare un aeroporto intercontinentale sul territorio jugoslavo, vicino a Capodistria, che sarebbe stato costruito con fondi comuni e gestito da entrambi i paesi. Nonostante la volontà di entrambi i diplomatici fosse quella di terminare i colloqui il prima possibile, la situazione interna dei due paesi condizionò l'andamento dei negoziati che entrarono rapidamente in una fase di stallo.⁹⁷

Nel novembre 1970 i due diplomatici conclusero le trattative con una relazione che indicava i punti d'intesa e i temi di perdurante disaccordo. La questione dei confini rimaneva il nodo irrisolto delle conversazioni e, al riguardo, vi era contrasto fra l'impostazione italiana e quella jugoslava. L'Italia legava il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla Zona B a un corrispettivo territoriale che oltrepassasse la restituzione delle sacche create dall'esercito jugoslavo 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: la non concessione del primo implicava la non concessione del secondo, rimettendo in discussione l'appartenenza di Trieste all'Italia.

⁹⁷ AJ, KPR, I-5-b/44-15, Beleška o poverljivim pregovorima o razgraničenju i drugim otvorenim pitanjima sa Italijom, 22. jul 1970.

In buona sostanza, se per Roma la linea di demarcazione non era definitiva, allora nulla poteva essere considerato definitivo, neanche l'italianità di Trieste⁹⁸. 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 contropartite.

⁹⁸ Bucarelli M, *La "questione jugoslava"*, cit., p. 51.

2.4 Il viaggio di Tito in Italia

Il mancato successo dei negoziati segreti venne a coincidere con il sorgere di una nuova crisi pubblica nelle relazioni italo-jugoslave: la mancata visita di Tito in Italia. Durante il viaggio del Presidente della Repubblica Saragat a Belgrado era stata concordata la visita di Tito in Italia, prevista nel dicembre 1970; comprendeva anche un incontro con il pontefice Paolo VI, a coronamento di un decennio in cui i rapporti fra Roma e Belgrado avevano fatto segnare un progressivo miglioramento. La visita di Tito in Italia e nella Città del Vaticano s'inseriva negli sforzi di Belgrado di rafforzare i legami con l'Europa occidentale. Tito iniziò, nell'ottobre del 1970, un grande tour attraverso i principali paesi europei quali Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Francia e Repubblica Federale Tedesca. In particolare, avrebbe incontrato a Parigi e Bonn il presidente Pompidou e il cancelliere Brandt, protagonisti insieme a Moro, dell'apertura verso Belgrado. Tuttavia, i funzionari statali jugoslavi nutrivano grandi aspettative per l'imminente visita in Italia, ritenuta molto più significativa delle altre, poiché l'Italia era il più grande vicino della Jugoslavia; inoltre, si trattava della prima visita ufficiale di Tito a Roma.

La Jugoslavia stava vivendo un periodo di forte instabilità interna. La riforma economica, iniziata nel 1965, era entrata in crisi, poiché i piani di modernizzazione industriale non stavano dando gli esiti sperati e continuava ad aumentare il deficit della bilancia commerciale. Tutto ciò contribuiva a far riemergere gli antichi dissapori nazionali ed alimentava le tensioni tra repubbliche e governo federale, come testimoniato dal caso del Kosovo. Il Kosovo era una provincia autonoma, abitata da una crescente popolazione di etnia albanese, che esigeva di vedersi riconosciuta una maggiore autonomia dal governo federale. Nel corso del 1968 vi furono numerosi moti di protesta, che furono duramente repressi dalle autorità federali⁹⁹. In contemporanea simili avvenimenti accadevano in Croazia, dove stava emergendo un forte movimento nazionalista, che sfidava il governo federale richiedendo sempre maggiore autonomia a livello culturale, economico e politico. La contrapposizione tra Croazia e governo centrale, che prese il nome di "primavera croata", minacciava la configurazione federale dello stato jugoslavo e premeva per un'impostazione di tipo confederale con una riduzione del potere centrale a beneficio di quello periferico.

In tale contesto la Jugoslavia cercava di sviluppare buoni rapporti con i suoi vicini. Tuttavia, il contenzioso con la Bulgaria sulla questione macedone, con il timore che dietro vi fossero i sovietici, e la lenta normalizzazione dei rapporti con l'Albania, rendevano assolutamente necessario che la visita nella vicina e amica Italia desse un contributo significativo al rafforzamento della posizione internazionale del Paese e al consolidamento della propria sicurezza.

⁹⁹Bucarelli M, *La "questione jugoslava"*, cit., p. 55.

La primavera croata poneva in primo piano la questione del dopo Tito, data anche la sua età avanzata. I paesi occidentali temevano che la federazione potesse sfaldarsi sotto il peso dei nazionalismi repubblicani, riguardanti in particolare Slovenia e Croazia. In un contesto di possibile crisi della federazione jugoslava, vi era grande preoccupazione ed incertezza circa il ruolo dell'Unione Sovietica. Le diplomazie occidentali sospettavano che Mosca potesse acuire le divergenze tra il centro e le periferie, e, pur in assenza di un intervento diretto, sfruttare la debolezza della leadership jugoslava per indirizzare la politica estera del paese balcanico in una direzione favorevole agli interessi sovietici. La situazione era sempre più tesa anche in Medio Oriente e nel Mediterraneo, dove si manifestavano le crescenti pressioni delle due superpotenze e il rispettivo rafforzamento della politica dei blocchi. Sulla fine degli anni Sessanta, il conflitto arabo-israeliano ed il colpo di stato di Gheddafi in Libia, sembrarono indebolire gli interessi occidentali¹⁰⁰. La crisi jugoslava si inseriva dunque in un generale contesto di instabilità ed era rilevante anche al di fuori dello scenario balcanico, poiché poteva influire sulla “*Balance of power*” globale tra le due superpotenze.

Il governo di Belgrado riteneva che una Jugoslavia stabile e indipendente fosse nell'interesse dell'Italia, ma anche della più ampia cornice del Patto Atlantico nei Balcani e nel Mediterraneo. Tale considerazione era condivisa da Roma, che si preparava a dare massima attenzione a questi temi durante l'incontro, nel quadro di un miglioramento della cooperazione internazionale.

Nelle fasi organizzative della visita, i diplomatici jugoslavi insistettero affinché la questione del confine fosse posta come tema di conversazione. Per Belgrado era fondamentale utilizzare la visita di Tito per terminare la fase dei colloqui esplorativi segreti e portarli a livello ufficiale e governativo. Ciò era utile a dimostrare come Belgrado fosse irremovibile nel difendere i propri confini, e quindi a mandare un messaggio in tal senso alla Bulgaria. D'altra parte, rispondeva anche ad una necessità interna, ovvero rafforzare la posizione del governo centrale davanti alle leadership repubblicane di Slovenia e Croazia¹⁰¹. In particolare, i vertici della Slovenia, così come i loro rappresentanti nel governo centrale, cercarono di sfruttare la visita imminente per raggiungere un accordo con l'Italia sui temi oggetto dei colloqui esplorativi tra Perišić e Milesi Ferretti. L'obiettivo era dare priorità alla regolamentazione dello status della popolazione minoritaria slovena che viveva in Italia. Gli sloveni, dopo avere contattato i vertici croati, rappresentanti della minoranza slovena in Italia e il Consiglio Direttivo Federale, chiedevano di poter discutere della questione direttamente con Tito.

¹⁰⁰ Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 181 e ss.

¹⁰¹ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 57.

L'incontro ebbe luogo il 4 ottobre 1970 a Belgrado¹⁰². La delegazione slovena, composta da personalità particolarmente rilevanti, comprendeva: Sergej Krajger (Presidente della Repubblica di Slovenia), France Popit (presidente del Comitato centrale della Lcj), Stane Kavčič (il presidente del governo sloveno), Anton Vratuša (il vicesegretario di Stato per gli Affari Esteri), nonché Mitja Ribičič (primo ministro del governo federale), e Edvard Kardelj (storico braccio destro di Tito). Durante il colloquio, Stane Kavčič presentò la prospettiva slovena sulla risoluzione delle questioni controverse con l'Italia. In primo luogo, si riteneva che la proposta italiana contenuto nel memorandum di 18 punti fosse troppo ampia e che sovraccaricasse i colloqui esplorativi. Sarebbe stato opportuno restringere il discorso alle questioni più importanti, di possibile risoluzione durante la visita di Tito in Italia. I punti in questione erano: il problema del confine, la regolamentazione dello status delle minoranze e questioni finanziarie e attinenti alla proprietà¹⁰³. Il tema della cooperazione economica non era considerato urgente, dunque si sarebbe potuto risolvere successivamente.

Riguardo la situazione confinaria, la delegazione slovena proponeva tre posizioni fondamentali: la prima era di non consentire cambiamenti di confine che includessero la popolazione slovena; la seconda era relativa alla delimitazione delle acque territoriali: non si accettavano soluzioni che ostacolassero lo sviluppo del porto di Capodistria e si insisteva per la costruzione di una strada intorno al Monte Sabotino. Sul tema della proprietà, proponeva che fosse risolta dalla Jugoslavia pagando un indennizzo generale o, in alternativa, che i cittadini italiani potessero vendere liberamente la loro proprietà.

Tuttavia, il problema principale, motivo per il quale era stato richiesto l'incontro, era la regolamentazione dello status della minoranza slovena in Italia. Secondo gli sloveni, la sistemazione del confine doveva essere necessariamente collegata alla regolamentazione della posizione delle minoranze e inclusa nel futuro accordo globale. Il punto di partenza su cui intavolare la discussione doveva essere lo Statuto Speciale del MIL, considerato come il minimo accettabile in tema di disciplina dei diritti della minoranza slovena. La Venezia Giulia non avrebbe dovuto concedere diritti inferiori a quelli previsti dal presente accordo internazionale. Quello a cui si ambiva veramente, però, era la situazione giuridica di cui godevano la minoranza francese e austriaca in Italia. Se durante la visita del Presidente Tito non fosse stato possibile raggiungere un accordo generale, perlomeno era necessario giungere all'ufficializzazione dei colloqui esplorativi. Tito accettò le condizioni "imposte" dagli sloveni e chiese di preparare materiale accurato e preciso su questi temi¹⁰⁴.

¹⁰² AJ, KPR, II-2/485, Prijem delegacije SR Slovenije, 4. oktobra 1970

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Nell'ottobre 1970, in occasione della seduta plenaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il presidente del Consiglio jugoslavo, Mitja Ribičič, ebbe modo di incontrare Moro a New York, per discutere della questione territoriale¹⁰⁵. Ribičič non parlò esplicitamente dei problemi interni jugoslavi, ma dichiarò che il problema territoriale avrebbe potuto essere sfruttato da attori esterni in ambito internazionale. Moro aveva delle riserve sulla proposta di informare l'opinione pubblica sulle trattative prima della visita del presidente jugoslavo, poiché ciò avrebbe potuto avere "effetti indesiderati". Anche l'Italia, infatti, era alle prese con una situazione interna piuttosto delicata, caratterizzata dall'autunno caldo e dalla violenza terrorista, oltre che da governi brevi ed instabili. In ambito internazionale le cose non andavano meglio; Roma doveva gestire l'espulsione della popolazione italiana dalla Libia e i problemi sull'attuazione dell'accordo con l'Austria sull'Alto Adige¹⁰⁶. Date le circostanze, Moro riteneva necessario congelare la questione e proseguire con i colloqui confidenziali.

Alla seduta del Comitato Centrale della Lcj di Slovenia, tenutasi nel novembre 1970¹⁰⁷, dove erano riuniti i massimi esponenti politici di questa repubblica, si assisteva ad una dura presa di posizione verso l'Italia sulla soluzione delle questioni aperte, oltre alle critiche rivolte alla diplomazia jugoslava. Il più eloquente fu Kardelj, il quale pretendeva un atteggiamento più deciso da parte della Jugoslavia. Egli credeva che, date le circostanze, durante la visita di Tito in Italia non fosse possibile risolvere il problema del confine, né quello delle minoranze, poiché le trattative non erano state affrontate adeguatamente. Nel comunicato finale si esprimeva con insoddisfazione lo scetticismo sugli esiti del viaggio di Tito in Italia, e si raccomandava di affrontare i negoziati più seriamente.

Nonostante Moro si fosse dichiarato contrario alla pubblicazione del canale esplorativo, lo sloveno Anton Vratuša, viceministro degli esteri jugoslavo, continuava ad insistere in occasione di un incontro con l'ambasciatore Folco Trabalza, svoltosi il 18 novembre 1970. Vratuša diceva all'ambasciatore di rendersi conto delle esigenze interne italiane, ma che la posizione jugoslava era condizionata da necessità altrettanto inderogabili. L'opposizione di Trabalza alle richieste jugoslave rinvigoriva le tensioni tra i due paesi, mentre si avvicinava la faticosa visita di Tito in Italia.

¹⁰⁵ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 57.

¹⁰⁶ Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., pp. 181 e ss.

¹⁰⁷ AJ, KPR, I-2/48-1, Informacija o poverljivim razgovorima o granici i drugim pitanjima s Italijom, 24. novembra 1970

I rappresentanti della repubblica slovena non si davano per vinti; ne derivò il tentativo di aggirare i canali diplomatici e di rendere pubbliche le negoziazioni in atto attraverso la stampa. Stane Kavčič, presidente del governo sloveno, rilasciò un'intervista al settimanale "Panorama" facendo alcune dichiarazioni in merito all'imminente visita di Tito. Kavčič affermava che nel corso del successivo importante appuntamento diplomatico si sarebbe discusso delle questioni ancora pendenti tra i due paesi. Inoltre, accennava al miglioramento dei rapporti tra la Slovenia e la regione Friuli-Venezia Giulia¹⁰⁸. Il rilascio dell'intervista provocò la dura reazione dell'ambasciatore Trabalza, poiché le affermazioni del presidente sloveno avrebbero potuto causare più danni che benefici alla questione territoriale e alle relazioni tra i due paesi.

Le richieste jugoslave non accennavano a spegnersi, come dimostrato da un nuovo incontro tra Vratuša, Ducci e l'ambasciatore jugoslavo a Roma Srdja Prica, tenutosi il 30 novembre 1970¹⁰⁹. Durante i colloqui Ducci ribadiva la richiesta del governo italiano di non insistere a risolvere le questioni legate al confine durante la visita. Vratuša, nella sua risposta, sottolineava che la parte jugoslava non pretendeva di raggiungere un accordo globale durante la visita di Tito, ma perlomeno valutare a che punto fossero arrivati i negoziati segreti, così da poter decidere come proseguire. Allo stesso tempo, si diceva preoccupato dell'irredentismo bulgaro sulla questione macedone, delle pressioni albanesi per il problema del Kosovo, e dichiarava di dover ottenere un successo diplomatico lungo la frontiera con l'Italia per stemperare le forti tensioni interne al paese. Dopo una lunga discussione, gli interlocutori convennero, in linea di principio, di provare a selezionare le questioni mature dal "pacchetto di 18 punti", come la regolamentazione dello status delle minoranze, la costruzione di infrastrutture stradali nella zona del Collio e a Nova Gorica, e la cessione dei beni liberi della zona B.

Si decise dunque di tenere colloqui su questo gruppo di questioni prioritarie, per poter giungere a risultati concreti nel 1971. Infine, si trovò un'intesa affinché nel primo giorno della visita, durante il quale era previsto un incontro tra i ministri degli esteri dei rispettivi paesi, sarebbero stati predisposti due documenti riservati alla firma dei due ministri. Nel primo si prendeva atto del rapporto Perišić-Milesi Ferretti, i quali sarebbero stati incaricati di presentare il prima possibile una proposta di soluzione globale sulle questioni bilaterali controverse. Nel secondo, i due ministri degli esteri si sarebbero impegnati a lavorare per un accordo accelerato sulle questioni prioritarie. In seguito, i documenti sarebbero stati presentati e firmati dai rispettivi presidenti della Repubblica.

¹⁰⁸ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 59.

¹⁰⁹ AJ, KPR, I-2/48-1, Informacija o razgovoru Vratuše i Dučija. 30. novembra i 1. decembra 1970

Vratuša proponeva, inoltre, la conclusione di un accordo o una dichiarazione di reciproca amicizia e cooperazione, 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 formale.

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 dicembre. Trabalza, dopo essersi confrontato con Moro e Colombo, presentò le istruzioni ricevute a Roma che, però, differivano da quanto Vratuša e Ducci avevano concordato a Milano. Moro era contrario alle modalità, alle forme e ai tempi con cui si voleva gestire il rapporto Perišić-Milesi Ferretti. Allo stesso modo, non era favorevole alla scomposizione del "pacchetto di 18 punti" e all'individuazione di singole questioni; al contrario insisteva sulla necessità di concludere un accordo globale. Le questioni territoriali non sarebbero state discusse durante la visita di Tito in Italia, ma subito dopo la sua conclusione. In cambio, il ministro degli esteri italiano proponeva di affiancare i rispettivi ambasciatori ai due esperti del comitato italo-jugoslava nei colloqui futuri; con ciò il processo negoziale avrebbe iniziato ad assumere forma ufficiale. Eventualmente si sarebbe preso in considerazione lo studio di quei provvedimenti applicabili anche prima dell'accordo finale. I rappresentanti jugoslavi, dopo aver preso coscienza delle posizioni di Moro, sottolineavano che la visita doveva segnare un miglioramento delle relazioni bilaterali e non poteva essere solo una manifestazione di buon vicinato. Tito era stato attento a non sollevare il tema del confine durante i colloqui ufficiali con Saragat, ma non poteva evitare che ne parlassero i ministri degli Esteri.

Trabalza cercava di spiegare come fosse impossibile soddisfare le esigenze di Belgrado. Infatti, fin dall'inizio del 1970, l'annuncio della visita del leader jugoslavo, che si sarebbe tenuta nel dicembre dello stesso anno, suscitò numerose polemiche in Italia. Le associazioni di esuli giuliano-dalmati ritenevano l'ingresso di Tito in territorio italiano "un oltraggio alle vittime italiane della repressione comunista in Jugoslavia" e si schieravano contro ogni ipotesi di rinuncia alla Zona B¹¹⁰. Tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre del 1970 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. Le forze conservatrici non attaccavano l'esecutivo solo sul tema delle relazioni italo-jugoslave; infatti, sul tavolo della bilancia vi erano almeno altri due temi di politica estera particolarmente spinosi: l'espulsione della comunità italiana dalla Libia e i rapporti con l'Austria riguardo l'Alto Adige.

¹¹⁰ Bartoli G., *Non si tocchi la "Zona B"*, "Difesa Adriatica", 19-30 settembre 1970.

Di certo, le dichiarazioni di Kavčič, e l'articolo datato 28 ottobre 1970 del quotidiano "Il Tempo"¹¹¹, nel quale si annunciava la possibile conclusione di un accordo per la cessione della zona B alla Jugoslavia nel corso dell'imminente visita di Tito, non favorivano la distensione del clima politico. Al contrario, gli ambienti parlamentari reagirono con sdegno alle notizie apparse sulla stampa sulle questioni inerenti alla sovranità italiana sulla zona B del mancato Territorio Libero di Trieste. Tutto ciò culminò con la presentazione di interrogazioni parlamentari presentate da alcuni deputati e senatori del MSI e della DC. In risposta alle interrogazioni, Moro ribadì che durante la visita compiuta recentemente da Nenni 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"¹¹².

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 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. Quindi, secondo il governo di Belgrado, non esistevano più le condizioni «accettabili» per la venuta di Tito in Italia.

L'impressione della diplomazia italiana fu che i dirigenti jugoslavi avessero deciso di rinviare la visita di Tito a causa dell'irredentismo di Lubiana e Zagabria, dove si iniziava a sospettare che Roma non avesse effettivamente intenzione di concludere gli accordi. Belgrado aveva tentato di forzare i tempi e i modi del negoziato con Roma. 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.

Dopo la decisione jugoslava di rinviare la visita, vi furono diversi tentativi infruttuosi, compiuti da entrambe le parti, di realizzarla all'ultimo momento. Ancora una volta, fu Moro ad impegnarsi in prima persona a normalizzare la situazione. Il 18 dicembre ci fu un colloquio chiarificatore tra Moro e l'ambasciatore Prica, dove venne finalmente concordato il rilascio di una dichiarazione pubblica da parte del responsabile della Farnesina, la cui bozza venne consegnata al ministro degli esteri jugoslavo a fine dicembre.

¹¹¹ *L'Italia rinunciarebbe alla "Zona B" di Trieste*, "Il Tempo", 28 ottobre 1970

¹¹² Bucarelli M, *La "questione jugoslava"*, cit., p. 56.

il 21 gennaio del 1971, dopo aver concordato un testo condiviso, Moro si apprestava a fare una dichiarazione di fronte alla Camera dei deputati, nella quale venne evidenziato come i rapporti italo-jugoslavi si basavano sul 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 risultante¹¹³. Una settimana dopo, il 28 gennaio, ci fu un intervento analogo di Tepavac davanti al Consiglio delle nazionalità dove venne affermato che il governo di Belgrado, così come quello di Roma, riteneva necessario sviluppare ulteriormente le relazioni tra i due paesi nel rispetto dei trattati, incluso ovviamente il MIL, come pure delle loro implicazioni territoriali.

La definitiva ricucitura dello strappo avvenne durante l'incontro che Moro e Tepavac ebbero a Venezia tra il 9 ed il 10 febbraio successivi durante il quale finalmente si ripresero i preparativi per la visita di Tito in Italia. Ciò nonostante, dietro la comune volontà di superare la controversia territoriale si celavano le stesse problematiche, i due diplomatici rimanevano condizionati dalle rispettive opinioni pubbliche. Moro ribadiva che l'accordo avrebbe dovuto essere raggiunto senza provocare turbamenti nella vita pubblica italiana, a tal fine, era necessario trovare una soluzione globale a tutte le questioni ancora pendenti attraverso il proseguimento delle trattative confidenziali.

Il suo omologo jugoslavo, invece, premeva per una rapida soluzione delle trattative o, perlomeno, di una loro pronta ufficializzazione. I due politici giocarono, come descritto da Zaccaria, "le carte della paura"¹¹⁴. Tepavac evocava la possibilità che la crisi interna jugoslava conducesse ad un cambio di regime, e, addirittura, all'entrata della Jugoslavia nel Patto di Varsavia. Moro parlava del rischio di un'eversione di destra in Italia e dello scatenarsi di una violenza generalizzata in tutta la nazione. Infine faceva riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica prevista per il dicembre 1971, dicendo di non poter mostrare il fianco in un momento così delicato. Alla fine i due ministri degli esteri riuscirono, almeno in parte, a trovare una soluzione di compromesso: per le questioni territoriali si sarebbe continuato con le conversazioni esplorative segrete, nel mentre si concordavano una serie di questioni di più facile risoluzione.

In questo modo Tepavac poteva rivendicare un successo internazionale da poter spendere di fronte all'opinione pubblica slovena e croata, allo stesso tempo si evitava di creare tensione in Italia lasciando fuori il tema territoriale dall'ordine del giorno. Milesi Ferretti e Perišić furono incaricati riprendere le trattative sulla base di questi nuovi presupposti, affiancati dai rispettivi ambasciatori a Roma e a Belgrado, Trabalza (sostituito poi dal giugno 1971 da Giuseppe Walter Maccotta e Prica).

¹¹³ Bucarelli M., *La politica estera italiana e la soluzione della questione di Trieste: gli accordi di Osimo del 1975*, Qualestoria, n.2, 2013, pp. 45 e ss.

¹¹⁴ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 67.

In conclusione il comunicato finale ribadiva il rispetto della sovranità e integrità territoriale da entrambe le parti, e faceva riferimento all'intenzione dei due governi di impegnarsi nel dare maggior tutela alle minoranze etniche.

Una volta superate le rispettive incomprensioni e riprese le conversazioni bilaterali, fu possibile dar seguito alla visita di Tito in Italia, che ebbe luogo il 25 e il 26 marzo del 1971¹¹⁵. Durante la permanenza del presidente jugoslavo non ci furono imprevisti. Le parti si limitarono ad affermare il reciproco rispetto di indipendenza ed integrità territoriali, per il resto si concentrarono a registrare con entusiasmo le convergenze su numerosi problemi di politica internazionale. Il tema caldo fu la situazione in Medio Oriente, dove i due Paesi avevano il maggior numero di punti di contatto. Entrambe le parti interpretarono la visita di Tito come un successo diplomatico, soprattutto alla luce di quanto era accaduto in dicembre. Tuttavia appariva evidente la situazione di precarietà in cui versano i due paesi, che si trovavano ad affrontare debolezza ed instabilità di tipo etnico e nazionale in Jugoslavia, e di carattere politico-ideologico in Italia, necessitavano di reciproche concessioni.

¹¹⁵ Cavera G, *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana degli anni Settanta*, in "Nuova Storia Contemporanea", n. 3, 2006, pp. 29 ss.

2.5 *La questione europea*

Il viaggio di Tito in Italia non aveva uno scopo limitato al miglioramento dei rapporti bilaterali, ma faceva parte di uno sforzo teso al rafforzamento dei legami economici con i paesi della CEE. I paesi europei erano intenzionati a rafforzare la dimensione internazionale della CEE, tale tentativo portò alla creazione di un meccanismo intergovernativo di Cooperazione politica europea (CPE) e all'intensificazione dei rapporti con i paesi dell'Europa orientale del mediterraneo. La CEE supportava il processo di distensione internazionale avvenuto negli anni delle amministrazioni Nixon (1969-1974) per promuovere una propria concezione di riavvicinamento tra Est e Ovest¹¹⁶. Il governo di Belgrado era attento ad evitare che la Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE), che ebbe luogo tra il 1972 e il 1975, non portasse ad un ulteriore isolamento della Jugoslavia. Inoltre la Jugoslavia guardava con apprensione all'allargamento europeo verso Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, temendo che ciò significasse una riduzione delle sue esportazioni verso il mercato comune.

In realtà, nella prospettiva europea, la Jugoslavia restava un partner privilegiato, poiché per gli occidentali era fondamentale che mantenesse la sua posizione di non allineamento. Il presidente della Commissione europea, Franco Maria Malfatti, si recò a Belgrado nel giugno del 1971, su invito del ministro degli Esteri jugoslavo, al fine di rassicurare la dirigenza jugoslava. Malfatti garantiva che il recente allargamento e l'imminente conferenza pan-europea non avrebbero influito sui rapporti Jugoslavia-CEE. Subito dopo la visita, la Commissione si diceva disponibile ad avviare le trattative per il rinnovo del trattato commerciale tra CEE e Jugoslavia, in scadenza nell'aprile 1973¹¹⁷.

I paesi occidentali guardavano con profonda preoccupazione alla precaria situazione politica jugoslava e, più in generale, dell'intera area mediterranea, che sembrava rimanere fuori dall'ambito della distensione. Lo scontro arabo-israeliano, che riproduceva in scala lo scontro bipolare, non accennava ad attenuarsi, inoltre la presenza di Gheddafi in Libia rappresentavano un fattore di grande incertezza per gli interessi occidentali¹¹⁸. Le cose non andavano meglio in Jugoslavia, dove il fallimento delle riforme economiche determinò l'aumento del debito pubblico, la crescita dell'inflazione, e la grande incertezza per gli operatori economici stranieri nel territorio jugoslavo. La crisi economica fu seguita da una crescente rivalità tra le repubbliche federali. La promessa della dirigenza jugoslava di riequilibrare la gestione del potere tra centro e periferia, tramite l'istituzione di una presidenza della Repubblica di carattere collettivo, non fu sufficiente a placare gli animi.

¹¹⁶ Zaccaria B., *Una distanza obbligata*, cit., p. 110.

¹¹⁷ *Ivi*, p.111.

¹¹⁸ Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 182-183.

Le spinte centrifughe provenivano in particolare dalla Croazia, la quale aveva una leadership fortemente nazionalista, che sfidava il governo centrale chiedendo sempre maggiore autonomia in ambito politico, economico e culturale. Tutto ciò portò alla violenta soppressione della "Primavera croata", nel dicembre 1971, con l'epurazione di migliaia di dirigenti e quadri del partito. Le "purghe titoiste" si estesero l'anno successivo anche al resto del paese, questo processo vide anche la leadership serba e slovena, tra le maggiori propugnatrici delle riforme economiche "liberali" degli anni sessanta, marginalizzate dal potere¹¹⁹. Sullo sfondo di tali vicende risaltava la questione della successione a Tito, ormai settantatreenne.

Tuttavia, anche la situazione interna italiana era vista con preoccupazione da Belgrado. La DC era spaccata al suo interno tra una corrente più conservatrice intenzionata a spostare a destra gli equilibri del paese e una di sinistra, rappresentata da Moro, che cercava un dialogo prudente con il PCI per smorzare la conflittualità sociale. Inoltre, il "balzo in avanti" dell'MSI nelle elezioni amministrative del luglio 1971 e l'avvicinarsi della scadenza del mandato presidenziale di Saragat, rendevano sempre più instabile la tenuta dei governi di centro-sinistra¹²⁰. L'Italia stava vivendo una "crisi di sistema", che, in aggiunta alla persistente crisi economica, rendeva di fatto impossibile proseguire nella risoluzione del contenzioso territoriale. L'elezione di Giovanni Leone a presidente della Repubblica nel dicembre del 1971, non fu sufficiente a stabilizzare la politica italiana. Infatti nel febbraio successivo il PRI usciva dalla maggioranza mettendo così in crisi il governo Colombo che rassegnò le dimissioni.

Jugoslavia e Italia stavano vivendo un periodo di forte instabilità interna, congelando di fatto la questione territoriale. Ciò indusse il governo di Belgrado a cercare una parziale distensione con Mosca, in modo tale da poter assicurare il confine con la Bulgaria, e cercare una scappatoia da un potenziale rafforzamento dei due blocchi economici, CEE e Comecon, a discapito della Jugoslavia. Tito, infatti, era consapevole della necessità di equilibrare le proprie relazioni con entrambi i blocchi europei, tanto dal punto di vista politico quanto da quello economico. Nel settembre del 1971 il leader sovietico Brežnev si recò a Belgrado e, in seguito, tra il 1973 e il 1980 i due paesi firmarono un accordo finanziario di 540 milioni di dollari per la creazione e l'implementazione di numerosi progetti industriali. La crescita dei rapporti commerciali tra Jugoslavia e Comecon sollevò forti preoccupazioni all'interno della CEE, ciò portò alla discussione della questione jugoslava nell'ambito della CPE il 18 maggio 1972.

¹¹⁹ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., p.83-98.

¹²⁰ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 74.

In tale occasione, si osservò che era interesse della Comunità, oltre che degli Stati membri, che la Jugoslavia mantenesse la sua integrità territoriale e indipendenza. Un cambiamento radicale del suo allineamento internazionale avrebbe avuto forti ripercussioni sull'intero sistema occidentale, ragion per cui la Jugoslavia meritava un trattamento favorevole. Tuttavia, la Jugoslavia si trovava in una posizione delicata, in quanto paese non-allineato, dunque bisognava utilizzare la massima discrezione. Durante i negoziati per il rinnovo del trattato commerciale, fu la stessa dirigenza di Belgrado ad insistere sulla necessità di un approccio di basso profilo della CEE. In questo senso, Belgrado si dichiarava indisponibile a concludere un accordo con la CEE di tipo preferenziale, poiché avrebbe comportato una scelta politica pericolosamente sbilanciata a favore della Comunità. Per la dirigenza jugoslava era fondamentale ricevere un forte segnale politico da parte della CEE, al fine di indebolire gli elementi pro Comecon all'interno della leadership jugoslava¹²¹.

Il rinnovo del trattato commerciale era supportato da Bonn e Parigi, i quali vedevano Belgrado come un partner essenziale per frenare la crescita dell'influenza sovietica nel mediterraneo. In tal senso si esprimeva anche il governo britannico, che tradizionalmente era molto attento alle dinamiche politiche del Mediterraneo. Infine, Roma guardava con favore a tale iniziativa, infatti dall'inizio degli anni sessanta era stata la principale sostenitrice dell'apertura del mercato comune alla Jugoslavia, in un'ottica di distensione internazionale, ma anche a tutela degli interessi nazionali per così facilitare la risoluzione della controversia territoriale.

Le posizioni manifestate dai principali membri della CEE erano sostenute da Washington. Sebbene gli Stati Uniti, fin dai primi anni sessanta, avessero guardato con diffidenza l'ambizione della Comunità a creare una propria zona di influenza economica nel Mediterraneo, l'intensificarsi dei rapporti con la CEE avrebbe favorito l'economia jugoslava e prevenuto, nel lungo periodo, la crescita dell'influenza sovietica nella penisola balcanica¹²².

Come accaduto all'indomani dell'invasione di Praga nel 1968, la politica della CEE verso la Jugoslavia tra il 1970 e il 1973 era strettamente legata all'obiettivo di favorire la stabilità politica di quest'ultima. Tuttavia i paesi europei erano ben consapevoli della necessità di perseguire tale obiettivo tramite una politica di basso profilo, che non pregiudicasse l'autonomia jugoslava. Fu sulla base di tali considerazioni di natura prettamente politica che nel corso della seduta del 3 aprile 1973, il Consiglio approvò un nuovo mandato per un accordo commerciale non preferenziale con la Jugoslavia.

¹²¹ Zaccaria B., *Una distanza obbligata*. cit., p. 112 e ss.

¹²² Calandri E., *The United States, the EEC and the Mediterranean*, in Calandri E., Caviglia D., Varsori A. (a cura di), *Detente in Cold War Europe*, London-New York, IB Tauris, 2012, pp. 33-48.

Dato il comune interesse delle due parti, le trattative per il rinnovo dell'accordo commerciale furono estremamente rapide, vennero iniziate il 12 aprile 1973 e si conclusero il 25 maggio dello stesso anno. Il nuovo accordo, firmato il 26 giugno 1973, prevedeva sostanziali miglioramenti rispetto all'accordo del 1970. Esso estendeva infatti le facilitazioni nel settore della carne bovina per un periodo di cinque anni e conteneva una clausola evolutiva secondo la quale la Commissione mista CEE/Jugoslavia avrebbe potuto studiare nuove forme di cooperazione tra le parti in finzione dell'evoluzione del mercato comunitario e jugoslavo¹²³.

Anche i rapporti italo-jugoslavi si avviavano verso una nuova fase. Dopo le dimissioni del governo Colombo, si assistette alla formazione di un governo di transizione guidato da Giulio Andreotti, nel quale Moro come rimaneva ministro degli Esteri. La continuità della direttrice di politica estera verso la Jugoslavia era garantita non solo dalla presenza di Moro a capo della Farnesina, ma anche dall'atteggiamento di Andreotti, che era molto attento alla questione adriatica. Egli, alla fine degli anni sessanta, aveva ricoperto la carica di ministro dell'Industria e, in tal modo, aveva potuto seguire da vicino le attività del comitato italo-jugoslavo per la cooperazione economica¹²⁴. Tuttavia, il primo governo Andreotti ebbe vita breve, rimase in carica sostanzialmente da febbraio a giugno del 1972. Dopo nuove elezioni politiche, che confermavano la preminenza della DC come partito centrale e il ridimensionamento dell'MSI, fu varata una nuova coalizione centrista, anche questa presieduta da Andreotti. La principale novità rispetto al precedente esecutivo era l'esclusione dei socialisti dalla formazione di governo, di conseguenza, Moro abbandonò la guida della Farnesina come segno di protesta.

Fu Giuseppe Medici, protagonista dell'avvio dei colloqui esplorativi segreti nell'ottobre 1968, ad assumere il ruolo di ministro degli Affari Esteri. Ad attendere il nuovo capo della Farnesina, vi era un lungo comunicato dell'ambasciatore a Belgrado, Maccotta, all'interno del quale era analizzata la situazione interna jugoslava all'indomani dell'epurazione. Ciò non aveva fermato le tendenze centrifughe nazionaliste e gli antagonismi economici, che anzi, a fronte della distensione in atto nello scenario internazionale, sembravano rinvigorite. La coesione e l'identità nazionale jugoslava si era basata fin dal 1948, anno in cui avvenne la rottura tra Stalin e Tito, principalmente sulla salvaguardia dell'indipendenza e dell'integrità territoriale, sulle quali pesava la minaccia rappresentata da Mosca, che adesso sembrava venire meno. Maccotta raccomandava di chiudere definitivamente la questione del confine con Belgrado per poter riallacciare i rapporti economici e politici tra le parti. Medici, dunque, si trovava ad occuparsi della questione jugoslava in circostanze simili a quelle trovate nel 1968.

¹²³ Zaccaria B., *Una distanza obbligata*, cit., p. 113

¹²⁴ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., pp. 74-75

3. Verso il Trattato di Osimo

3.1 L'incontro di Dubrovnik

Il nuovo ministro degli Esteri raccolse l'invito dell'ambasciatore Maccotta, e si preoccupò fin da subito di rilanciare i negoziati sulla questione territoriale. Infatti, nonostante gli accordi presi a Venezia, da Moro e Tepavac all'inizio del 1971, non era stato sufficiente l'avvio dei lavori del "gruppo a quattro" composto da Milesi Ferretti, Perišić e dagli ambasciatori Prica e Maccotta, per trovare una soluzione alla controversia. I colloqui non avevano prodotto i risultati sperati, rendendosi di fatto inefficaci per il raggiungimento di un accordo sui pacchetti di questione di confine e tantomeno per il raggiungimento di un'intesa globale evocata a più riprese da Moro fin dal 1969. Dopo un inizio incoraggiante, nel quale furono concordati due pacchetti riguardanti il settore di Gorizia (Valico di S. Andrea e di via S. Gabriele, e area di parcheggio al Valico di Casa Rossa), i colloqui si arrestarono velocemente, data la rigidità della posizione jugoslava, che non era disposta ad attuare le poche misure di immediata realizzazione predisposte dagli esperti¹²⁵.

Le trattative si erano arenate di fronte alle richieste di Belgrado di raggiungere un accordo retroattivo e decorrente dalla data di entrata in vigore del Trattato di pace del 1947 per ottenere l'implicito riconoscimento della legittimità dell'annessione della zona B. Ciò avrebbe avuto ripercussioni sulla liquidazione di eventuali indennizzi per i beni perduti dagli italiani, che sarebbe stati valutati al valore del 10 giugno 1940. Nella prospettiva italiana, invece, si esigeva di far entrare in vigore le intese a partire dalla firma del futuro trattato. Milesi Ferretti era convinto che il riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B avrebbe dovuto avere adeguati contrappesi in termini politici, economici e territoriali. Inoltre, il tema della regolamentazione dello status delle minoranze continuava ad essere fonte di divergenze, poiché Belgrado desiderava vedersi riconosciuti diritti di tutela riguardo alla minoranza etnica slovena nelle provincie di Udine, Trieste e Gorizia¹²⁶. L'ultimo punto controverso era la delimitazione delle acque territoriali del Golfo Trieste, che Milesi Ferretti intendeva attribuire per due terzi alla città giuliana. Entrambe le parti erano arroccate nelle proprie posizioni e, in tale circostanza, si arrivò perfino all'interruzione degli incontri.

In questo contesto, Medici sollecitava il governo jugoslavo ad organizzare un incontro per riprendere la discussione sul tema del confine. L'invito di Medici era accolto con entusiasmo a Belgrado, memore del ruolo personale giocato dall'esponente democristiano nell'apertura del canale esplorativo.

¹²⁵ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p. 62.

¹²⁶ Bucarelli M., *La politica estera italiana*, cit., pp.48 e ss.

Il capo della Farnesina ebbe modo d'incontrare il ministro degli Esteri jugoslavo a New York, in occasione di una riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite svoltasi nel settembre 1972¹²⁷. Durante l'incontro, Medici rinnovava la propria volontà di discutere sugli obiettivi elencati nel memorandum di 18 punti da lui proposti nell'ottobre 1968. Il capo della Farnesina, inoltre, dichiarava di avere il più completo sostegno da parte del presidente del Consiglio Andreotti al riguardo. Tale iniziativa fu accolta con piacere da Tepavac, così i due ministri pianificarono un vertice bilaterale da tenersi all'inizio del 1973, il cui scopo era stabilire le condizioni per la riapertura dei negoziati sulla questione del confine.

A partire dall'ottobre 1972 era il serbo Miloš Minić a sostituire Tepavac alla guida del ministero degli Esteri jugoslavo. Minić era esponente dell'ala più conservatrice della leadership serba, simbolo dei cambiamenti interni seguiti alle "purghe titoiste" che avevano colpito le leadership serbe e slovene nell'autunno del 1972, sulla scia di quanto accaduto in Croazia nell'inverno 1971. Tuttavia, il cambio di rotta in seno alla dirigenza jugoslava, non aveva conseguenze nei rapporti con l'Italia. Il nuovo ministro degli esteri jugoslavo era molto attento alle relazioni italo-jugoslave e, in segno di continuità con l'operato di Tepavac, confermava l'incontro pianificato a New York nel settembre 1972 invitando Medici a Dubrovnik. Nell'ottica della dirigenza jugoslava era fondamentale stabilire se l'iniziativa di Medici fosse di tipo personale, come successo nell'ottobre 1968, o se invece avesse l'appoggio del governo italiano¹²⁸.

Il 19 marzo 1973 i due ministri degli esteri si incontravano a Dubrovnik. Dai colloqui emerse la comune volontà di riattivare le trattative tra i due paesi, ponendo i noti 18 punti come base negoziale, giacché era stata ampiamente concordata negli incontri precedenti¹²⁹. La speranza era di risolvere velocemente il contenzioso sulle questioni aperte che rimanevano sul tavolo, le cui principali erano: la definizione del confine di stato, ed in particolare delle situazioni relative ai settori del Colovrat, del Collio, del Sabotino e di Gorizia; la regolamentazione dei diritti delle rispettive minoranze; la restituzione dei beni italiani nella zona B; la questione delle acque territoriali; le clausole di cooperazione economica e marittima tra i porti di Trieste, Fiume e Capodistria. Come da tradizione, sarebbero stati Perišić e Milesi Ferretti a riprendere i negoziati, affiancati dai rispettivi ambasciatori. La vera novità era la creazione di un canale alternativo segreto nel caso il primo avesse fallito. I nuovi rappresentanti erano Eugenio Carbone, direttore generale del ministero dell'Industria, e Boris Šnuderl, membro del Consiglio esecutivo federale e sottosegretario presso il ministero del Commercio estero¹³⁰.

¹²⁷ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 80.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Maccotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, cit., p.58

¹³⁰ Škorjanec V., *Priprave na Osimska pogajanja*, cit., pp. 147-162.

Poco dopo l'avvio del negoziato, l'esecutivo guidato da Andreotti cessava le sue funzioni nel giugno 1973. Venne sostituito da un nuovo governo Rumor, nel quale Moro riacquistava il ruolo di ministro degli affari Esteri. Entrambi erano figure chiave nella dimensione dei rapporti italo-jugoslavi, e quindi rappresentavano lo sbocco naturale per un'efficace ripresa delle trattative. Ciò nonostante, le trattative sul confine italo-jugoslavo giungevano di nuovo ad una fase di stallo, infatti le posizioni dei due paesi rimanevano molto distanti.

Nel primo incontro, avvenuto nell'aprile 1973, gli italiani presentavano un pacchetto globale per la soluzione di tutti i punti controversi, il quale sarebbe stato da intendere come il limite massimo delle concessioni italiane e non il punto di partenza¹³¹. Ciò prevedeva: la restituzione integrale delle sacche occupate illegalmente 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 poter consentire la creazione di un bacino idrico; il reciproco riconoscimento delle zone stabilite dal mancato TLT, con la richiesta di poter usufruire di un'area di 10km², 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 delimitazione delle acque territoriali del Golfo di Trieste; la creazione di delegazioni *ad hoc* per stabilire un'intesa riguardo i beni italiani della zona B, di cui era fondamentale stabilire un giusto risarcimento; l'affitto di una striscia territoriale della zona B, da destinare all'allargamento dell'area industriale triestina e, infine, un accordo per la cooperazione interportuale¹³².

Durante il secondo colloquio del maggio 1973, la delegazione jugoslava presentava una contro-proposta, che, oltre ignorare la proposta italiana del precedente incontro, faceva marcia indietro rispetto ai 18 punti su cui si stava dibattendo da diversi anni¹³³. Nel progetto jugoslavo si assisteva alla cancellazione, sia sul piano territoriale, che su quello marittimo, di alcuni benefici per Gorizia e Trieste, che avrebbero potuto compensare la definitiva rinuncia italiana alla zona B. Nello specifico, veniva eliminato l'aggiustamento della frontiera sul Sabotino, che era di grande importanza per il controllo del bacino in prossimità di Gorizia; veniva ritirata la disponibilità alla restituzione di alcune sacche, la quale era già stata precedentemente concordata dal governo di Belgrado e ribadita negli incontri di Dubrovnik; veniva contestata anche la concessione di una striscia territoriale in zona B per la creazione di una zona franca e la soluzione proposta per le acque del Golfo di Trieste.

¹³¹ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., pp. 64 e ss.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ivi*, p. 65.

Inoltre, i rappresentanti jugoslavi pretendevano l'istituzione di una Commissione mista incaricata di occuparsi del problema delle minoranze, che avrebbe fornito a Belgrado una certa influenza negli affari interni italiani. Anche questa richiesta si poneva in aperto conflitto rispetto a quanto stabilito dai ministri Medici e Minić nell'incontro di Dubrovnik, quando si era deciso che sarebbe stato onere dei rispettivi governi occuparsi della questione sul piano interno. Dal punto di vista italiano, l'eliminazione dello Statuto speciale per le minoranze previsto dal MIL era una sorta di compensazione per i triestini alla rinuncia del ritorno dell'Italia nella Zona B¹³⁴. Inoltre, per il governo di Roma, la tutela della minoranza italiana in Jugoslavia non era particolarmente rilevante, poiché si pensava già ampiamente protetta dal federalismo e dal plurietnismo jugoslavo. La comunità italiana era numericamente esigua e limitata a quegli italiani rimasti in Dalmazia ed Istria per scelta ideologica o per interesse materiale.

La contro-proposta di Belgrado provocò l'irrigidimento della posizione italiana riportando i negoziati ad una fase di stallo. L'ambasciatore Perišić insisteva nel considerare l'iniziativa jugoslava, oltre al progetto italiano, come base di partenza per il negoziato. Davanti a tale richiesta, i rappresentanti italiani reagivano con un atteggiamento di netta chiusura. Milesi Ferretti sottolineava l'illogicità della proposta jugoslava, la quale non rappresentava che una piattaforma iniziale, e avrebbe richiesto anni di trattative per il raggiungimento di un'intesa. Ciò si contrapponeva allo "spirito di Dubrovnik", le cui fondamenta erano rappresentate dalla necessità di arrivare ad un accordo di rapida conclusione. La proposta italiana, al contrario, prendeva atto delle esigenze dei rispettivi paesi emerse durante i precedenti negoziati e mirava ad evitare estenuanti trattative caratterizzate da graduali cedimenti reciproci.

Inizialmente, il governo di Belgrado decise di rispondere alla chiusura italiana con una strategia attendista. L'idea era quella di far uscire gli italiani allo scoperto, e così verificare quale fosse la loro attitudine nei confronti del futuro dei negoziati¹³⁵. In questo modo la dirigenza jugoslava avrebbe evitato di essere la causa del deterioramento delle relazioni bilaterali. Tuttavia, il governo di Belgrado esaurì la pazienza dopo pochi mesi di attesa. Una volta preso atto che Roma continuava a temporeggiare, bisognava contravvenire alla tattica del silenzio e metterla in modo deciso di fronte alla questione della definizione di un confine di Stato.

¹³⁴ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 618.

¹³⁵ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, *Qualestoria*, n.2, 2013, p. 60.

Tra il novembre e il dicembre 1973, Pavićević, il nuovo ambasciatore jugoslavo a Roma, iniziò a pressare il governo italiano per essere ricevuto da Moro¹³⁶. Tale richiesta venne soddisfatta solo nel gennaio 1974, alimentando i sospetti di Belgrado. Si temeva che Moro non avesse ancora valutato opportunamente come trattare la questione del confine, o che l'Italia, per motivi interni, non fosse disponibile a sollevare il tema delle questioni aperte. Pavićević era pessimista sulla possibilità di risolvere la questione dei confini nel breve periodo, e sosteneva che fosse dovere di Belgrado prendere provvedimenti formali affinché il governo italiano rilasciasse una dichiarazione ufficiale sulla piattaforma di Dubrovnik, le proposte jugoslave per un accordo globale e la prosecuzione dei relativi negoziati.

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 per la riunione del Comitato misto sulle minoranze. Perišić fece presente che il governo italiano, che non aveva ancora risposto al contro-progetto jugoslavo presentato nella primavera precedente, rendeva difficile la negoziazione, poiché poneva il proprio progetto come punto di arrivo e quindi “da prendere o lasciare”. Milesi Ferretti ricordò, che le premesse dei negoziati erano state stabilite dall'incontro di Dubrovnik, e si basavano sulla necessità di concludere globalmente il problema in tempi rapidi. La soluzione italiana era equilibrata e teneva in considerazione le esigenze e le aspirazioni di entrambe le parti, che ormai erano reciprocamente ben note. La proposta era suscettibile a qualche modifica, ma non a un cambiamento generale, in sintesi, “ad ogni riduzione di un singolo punto di interesse di una delle due parti avrebbe dovuto corrispondere un adeguato compenso in un altro punto d'interesse della stessa parte”¹³⁷.

Inoltre, Milesi Ferretti ribadì che il documento jugoslavo, soprattutto nelle parti relative ai problemi territoriali e alla questione delle minoranze, era in palese contrasto con le intese raggiunte a Dubrovnik¹³⁸. Riguardo la questione dei beni italiani, il governo di Roma non poteva accettare la proposta di Belgrado, poiché ne prevedeva la completa nazionalizzazione in cambio di un indennizzo forfetario (per cui ai beni italiani in zona B avrebbero avuto condizioni peggiori rispetto a quanto previsto dal Trattato di pace).

Secondo Perišić, le argomentazioni italiane rendevano evidente l'indisponibilità di Roma ad andare incontro alle richieste di Belgrado, e a questo punto il governo jugoslavo ritenne opportuno di non sollecitare ulteriori incontri.

¹³⁶ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 86.

¹³⁷ Bucarelli M., *La “questione jugoslava”*, cit., p. 66.

¹³⁸ Monzali L., *La questione jugoslava*, cit. pp. 56-57.

Perišić dichiarò inoltre, che parte jugoslava non si poteva garantire ulteriormente la segretezza del negoziato, che non avevano dato buon esito interamente a causa dell'atteggiamento italiano¹³⁹. Il governo jugoslavo, minacciando di rendere di pubblico il negoziato in corso, stava un'altra volta tentando di forzare la mano al governo italiano, il che, a parere di Milesi Ferretti, non avrebbe potuto portare a nulla di buono, anzi avrebbe ostacolato la ripresa delle trattative.

Il rappresentante italiano continuava a ribadire che l'intenzione del governo di Roma era quella di trovare una soluzione di compromesso, ma da parte jugoslava sembrava non ci fosse più margine per le trattative. I rapporti italo-jugoslavi erano entrati nuovamente in una fase molto delicata, rendendo sempre più evidente l'enorme difficoltà di concludere un negoziato, che dal 1968 al 1974, era fermo sugli stessi punti.

¹³⁹ Škorjanec V., *Neuspeh jugoslovansko-italijanskih diplomatskih pogajanj v letu 1973*, "Zgodovinski časopis", n. 57., 2003, pp. 155 e ss.

3.2 La crisi dei rapporti italo-jugoslavi

Il 9 gennaio 1974, dopo mesi di temporeggiamento, Moro ricevette Pavićević. Durante il colloquio, il capo della diplomazia italiana tentò di rassicurare l'ambasciatore jugoslavo affermando che l'Italia si faceva carico degli impegni assunti dal precedente governo e che le politiche di collaborazione nei confronti della Jugoslavia non sarebbero cambiate. Tuttavia, Moro dichiarava che l'impasse delle trattative sul tema del confine era da attribuire all'atteggiamento di Belgrado, poiché la parte italiana aveva presentato una proposta di aggiustamento della linea di confine coerente con quanto emerso nei colloqui precedenti¹⁴⁰. Infine, Moro affermava, come durante l'incontro con Tepavac a Venezia di tre anni prima, di far parte di un esecutivo debole e di dover tenere contro dell'opinione pubblica dei triestini e degli attacchi dell'estrema destra.

Moro non disse che al momento l'attenzione dell'Italia non era rivolta alle relazioni con Belgrado. Infatti, la politica interna italiana stava attraversando un periodo di alta instabilità. Oltre alle divisioni interne alla maggioranza e al dibattito sull'abrogazione della legge sul divorzio, il quarto governo Rumor era messo alle strette da una grava crisi economica, caratterizzata dall'innalzamento dei prezzi del petrolio e dallo shock energetico seguiti alla guerra dello Yom Kippur. L'azione internazionale dell'Italia e dei paesi europei era tesa a riallacciare i rapporti con i paesi arabi produttori di Petrolio, in un periodo dove vi erano forti tensioni all'interno della dimensione transatlantica, scatenate dalle dichiarazioni di Kissinger sull'"Anno dell'Europa"¹⁴¹, che assegnava ai paesi comunitari un ruolo meramente regionale e subordinato agli interessi globali statunitensi. Neanche l'ambito comunitario favoriva la distensione dei rapporti italo-jugoslavi, poiché i paesi della CEE stavano adottando politiche protezionistiche nel tentativo di difendere il mercato comune dalla concorrenza esterna.

In particolare si decise di sospendere le disposizioni relative all'importazione di prodotti agricoli jugoslavi previste dal recente accordo tra CEE e Jugoslavia. L'Italia era la principale sostenitrice di tale misura, poiché la crisi energetica stava aggravando il deficit della bilancia commerciale costringendo il paese ad adottare politiche di austerità¹⁴².

¹⁴⁰ 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

¹⁴¹ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 87.

¹⁴² *Ivi*, p. 88.

In seguito all'incontro tra Moro e Pavićević, l'11 gennaio 1974 il gabinetto del segretario federale degli Affari Esteri convocò una riunione a cui partecipavano: il ministro degli esteri Miloš Minić con i suoi vice Jakša Petrić e Zvonko Perišić, l'ambasciatore Pavićević, e i vertici degli uffici degli Affari Esteri di Croazia e Slovenia. Il nodo centrale della discussione ruotava attorno al comportamento che la Jugoslavia avrebbe dovuto adottare con l'Italia¹⁴³. Tra i presenti vi era il timore che dietro alla posizione italiana ci fossero delle intenzioni celate, che Jakša Petrić inseriva all'interno della cornice degli atteggiamenti degli Stati Uniti e della NATO nei confronti della Jugoslavia.

Negli anni dell'amministrazione Nixon, i rapporti tra Stati Uniti e Jugoslavia non erano stati dei migliori. La posizione di Belgrado relativa al conflitto dello Yom Kippur, nel quale si schierò a supporto degli arabi, e a fianco dell'Unione Sovietica, aveva irritato profondamente Washington. Durante l'Assemblea generale delle Nazioni unite tenutasi a New York sul finire del 1973, il segretario di Stato Henry Kissinger rifiutò di incontrare Minić. Inoltre, Kissinger fece un appello alle nazioni parti della NATO di ridurre il livello delle relazioni con la Jugoslavia¹⁴⁴. D'altra parte la Jugoslavia sospettava che il governo americano appoggiasse la dittatura militare in Grecia, che si opponeva alla posizione di non allineamento del leader cipriota Makarios III. Infatti quando il regime dei colonnelli invase Cipro nel luglio del 1974, Tito descrisse il fatto come un tentativo della CIA di estendere il controllo statunitense nel Mediterraneo¹⁴⁵.

Petrić sosteneva che l'Italia stesse volontariamente ostacolando la risoluzione delle questioni aperte, per aspettare un momento più favorevole e così realizzare le proprie rivendicazioni territoriali. In questo contesto la Jugoslava doveva preparare delle contromisure atte ad evitare che la Jugoslavia cadesse nella trappola del governo italiano. Minić si trovava d'accordo con quanto detto da Petrić, tuttavia la Jugoslavia non poteva rinunciare ai rapporti economici con Roma, che da tempo stava offrendo un concreto contributo allo sviluppo economico del paese. Sul fronte delle questioni territoriali, era fondamentale mantenere un atteggiamento tale da evitare di poter essere incolpati dalla comunità internazionale di essere la causa della mancata soluzione della situazione confinaria.

Sulla base delle considerazioni dell'11 gennaio venne elaborata la futura linea politica da adottare nei confronti del vicino occidentale. La Jugoslavia non avrebbe favorito il deterioramento delle relazioni con l'Italia, per cui venivano avanzate diverse iniziative per lo sviluppo e l'arricchimento della cooperazione bilaterale in vari campi.

¹⁴³ Škorjanec V., *Osinski pogajalski proces, I Del: Uvodna sinteza pogajanja; II. Del: Diplomatska pogajanja 1973-1974*, Viri, številka 23, Ljubljana, Archive Society of Slovenia, Archive of the Republic of Slovenia, 2006, p.151.

¹⁴⁴AJ, KPR, I-5-b/44-17, Podsetnik o nekim najbitnijim pitanjima vezanim za najnoviji razvoj odnosa sa Italijom, 13. mart 1974.

¹⁴⁵ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 92.

In ambito economico veniva proposto il rafforzamento della cooperazione nel settore dell'energia, con la possibilità di un'esplorazione congiunta nel Mare Adriatico, e la partecipazione congiunta a mercati terzi. La Jugoslavia era interessata a firmare una nuova intesa relativa al commercio di merci di piccole dimensioni, che avrebbe dovuto sostituire l'attuale Accordo di Udine. Si avanzano proposte anche negli altri ambiti di cooperazione tra i due paesi, come lo sviluppo della cooperazione regionale, la conclusione di un accordo bilaterale sul riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore, ecc.

Per quanto riguarda la questione del confine, la strategia comportava l'incorporazione completa di quelle che erano ora definite le aree di Buie e Capodistria, anziché zona B, all'interno dello Stato jugoslavo¹⁴⁶. Infine, l'attività diplomatica venne allertata affinché si preparasse a rispondere a qualsiasi pretesa italiana su quest'area.

Pochi giorni dopo la dell'11 gennaio, la dirigenza jugoslava intraprese i primi passi per incorporare la precedente zona B nella compagine della Jugoslavia. Lungo i passaggi di frontiera tra le zone A e B, nei valichi di Pese, Rabuiese, e San Bartolomeo, vennero affissi cartelli di metallo che recitavano "Repubblica federativa socialista di Jugoslavia- Repubblica federativa socialista di Slovenia- Confine di stato"¹⁴⁷. Fu il quotidiano triestino "Il Piccolo" a riportare la notizia il 25 gennaio 1974. Il giorno dopo, sullo stesso giornale, l'associazione "Unione degli Istriani" lanciava un appello al premier Rumor e ad altri membri del governo per tutelare gli interessi dell'Italia.

La risposta ufficiale del governo italiano arrivò il 21 febbraio, quando l'ambasciatore Pavićević venne convocato alla Farnesina. Roberto Ducci, il direttore generale degli Affari Politici nel ministero degli Affari Esteri, consegnò all'ambasciatore jugoslavo una nota di protesta in cui l'iniziativa jugoslava dei cartelli veniva additata come contraria al Trattato di pace e al Memorandum di Londra, e nella quale si sosteneva che "la sovranità jugoslava non era mai stata allargata a comprendere il territorio italiano denominato "Zona B" dell'irrealizzato Territorio libero di Trieste"¹⁴⁸. In pratica la nota dichiarava esplicitamente la sovranità italiana sulla zona B.

Il giorno seguente, dopo che i diplomatici jugoslavi avevano avuto modo di tradurne e studiarne più attentamente il contenuto, Pavićević richiese un incontro urgente con Ducci. Il rappresentate jugoslavo pretese chiarimenti dal diplomatico italiano, chiedendo se questa, che finora era stata la tesi degli irredentisti italiani, fosse diventata la posizione ufficiale del governo. Ducci rispose che la nota non era stata approvata da Moro, e che era frutto di un mancato coordinamento interno al ministero degli Affari Esteri.

¹⁴⁶ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 62.

¹⁴⁷ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., p. 422.

¹⁴⁸ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 89.

Dunque la nota non era da ritenere valida, e, al posto di questa, venne fatta una protesta verbale dai toni più leggeri. Nonostante il ritiro verbale della nota, la parte jugoslava non era soddisfatta, e pretendeva che la rettifica fatta da Ducci oralmente venisse resa ufficiale in forma scritta. All'interno della dirigenza jugoslava vi era il sospetto che non si fosse trattato di un errore, al contrario ciò alimentava i timori jugoslavi che erano emersi durante il vertice dell'11 gennaio. Il governo di Roma, al posto di correggere la dichiarazione di carattere irredentista, presentò una nuova nota che si limitava a ripetere il contenuto di quella precedentemente annullata. Questo atto diede vita ad una grave crisi diplomatica tra i due paesi.

Tra marzo e aprile 1974 Maccotta si trovò ad affrontare numerosi colloqui con la dirigenza jugoslava. Il 15 marzo l'ambasciatore italiano veniva convocato dal direttore per gli affari dell'Europa occidentale, Jakša Petrić, il quale presentava una nota verbale in risposta a quella presentata giorni prima dalla controparte italiana¹⁴⁹. Petrić affermava che le dichiarazioni italiane costituivano un attacco contro la sovranità e l'integrità territoriale del paese. Se l'Italia non avesse ritirato la nota, l'opinione pubblica jugoslava sarebbe stata messa al corrente di tale vicenda. Tuttavia, il governo italiano non ritirava la nota, scatenando una durissima propaganda jugoslava diretta contro l'Italia e abilmente gestita dal ministero degli Esteri di Belgrado.

Il 20 marzo 1974 si tenne una riunione tra i vertici della Lcj per decidere quale linea di azione usare nei confronti dell'Italia. L'azione fu pianificata al fine di articolarsi in varie direzioni. In primo luogo si puntava ad internazionalizzare la questione del confine attraverso la CSCE¹⁵⁰, tra i cui principi ispiratori figurava anche il rispetto dell'integrità territoriale degli Stati e dell'inviolabilità delle loro frontiere. In sede CSCE, già il 21 marzo il rappresentante jugoslavo sollevò il tema, informando i partecipanti riguardo il recente comportamento italiano, le cui rivendicazioni erano in assoluto contrasto con gli scopi della conferenza. Tutti i diplomatici jugoslavi in giro per il mondo, soprattutto quelli presenti negli Stati Uniti, in Unione Sovietica, in Gran Bretagna e in Francia, dovevano illustrare gli atteggiamenti jugoslavi ed impegnarsi a spiegare il motivo della controversia con l'Italia, cercando così di influenzare il più alto numero possibile di nazioni affinché decidessero di prendere le parti della Jugoslavia. Lo scopo del governo jugoslavo era duplice: da un lato mostrarsi fermi e risoluti nella difesa dell'integrità territoriale, dall'altro mirava ad isolare l'Italia diplomaticamente.

La campagna jugoslava era sviluppata anche sul piano interno, nel quale ci si adoperò per informare adeguatamente l'opinione pubblica. Dal 22 di marzo cominciarono a tenersi incontri che avevano lo scopo di denunciare con il massimo del fervore le aspirazioni italiane.

¹⁴⁹ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Zabeleška o razgovoru zamenika saveznog sekretara J. Petića sa italijanskim ambasadorom G.V. Makotom 15.marta 1974.

¹⁵⁰ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 64.

Solo dopo un paio di giorni si scatenarono manifestazioni e proteste pubbliche contro il governo italiano. Quotidianamente, radio e tv davano notizie sull'Italia, riccamente contornate con foto delle manifestazioni di protesta dominate da slogan a supporto dei vertici dello Stato. Tito e le istituzioni statali ricevettero numerose lettere da tutte le "nazioni e nazionalità", dove oltre all'indignazione verso l'Italia, si esprimeva la disponibilità a difendere i confini del Paese "con le armi in mano" e a dare la vita per l'integrità, la libertà e l'indipendenza della Jugoslavia¹⁵¹.

I vertici jugoslavi delinearono anche l'atteggiamento da tenersi nei confronti dell'Italia. L'idea era quella di attaccare energeticamente il governo, in modo tale da lasciare margini di manovra alle altre forze politiche. Belgrado puntava a rompere la già fragile coesione tra i partiti, muovendosi attraverso una fitta rete di contatti personali, senza badare se fossero parte del governo o dell'opposizione, con l'intenzione di chiarire le proprie posizioni.

Il Governo di Roma rimase incredulo davanti alle iniziative mosse da Belgrado, che non solo avevano concretizzato la minaccia di informare l'opinione pubblica, ma avevano anche deciso di dare risalto internazionale alla questione del confine, che finora era sempre rimasta reclusa nei canali bilaterali. Il popolo jugoslavo stava dando dimostrazione di fervente nazionalismo, infatti le proteste e le manifestazioni era più diffuse lontano dai confini italiani, come in Serbia e Macedonia, che su dall'altro lato del paese. Secondo l'ambasciatore italiano Maccotta, l'intera campagna contro l'Italia assomigliava nei metodi e nella forma a quelle organizzate ai tempi del fascismo in Italia. Ciò fu palese già il 23 marzo, quando Belgrado diede un atto di forza sul confine con l'Italia muovendo le proprie truppe, cinque battaglioni di fanteria, verso il confine, mentre svariati carri armati apparvero nelle strade di Capodistria¹⁵².

Davanti al rapido deteriorarsi dei rapporti italo-jugoslavi, la Farnesina tentò di analizzare i possibili motivi che avevano portato Belgrado a reagire così violentemente. Innanzitutto si individuarono forti motivazioni di politica interna: il regime di Belgrado non era ancora uscito dalla crisi interna iniziata alla fine degli anni Sessanta, perciò strumentalizzare i problemi di confine e delle minoranze era un mezzo per rafforzare il potere centrale federale, unica entità che poteva proteggere contro il nemico esterno. Le epurazioni del 1971-72 non erano state sufficienti a placare le tensioni nazionali e le spinte centrifughe, per cui Tito si rese conto della necessità di introdurre dei cambiamenti nell'assetto della Federazione.

¹⁵¹ AJ, KPR, I-5-b/44-17, Informacija br. 5 o jugoslovensko-italijanskim odnosima od 26. marta 1974

¹⁵² Macotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, cit., p. 61.

Agli inizi del 1974, Tito lanciò la sua ultima grande riforma costituzionale, che pur garantendo il potere assoluto del Partito comunista e confermando Tito come autorità suprema, ridefiniva i rapporti tra i poteri federali e quelli delle Repubbliche a vantaggio di quest'ultime. Lo scopo era quello di placare gli animi dei nazionalismi croati, sloveni e albanesi del Kosovo, infatti la Costituzione concedeva maggiore autonomia politica ed economica alle singole Repubbliche. Il trasformarsi delle Repubbliche in sorta di Stati nazionali semiautonomi rendeva la Jugoslavia sempre più simile a una confederazione, in questo modo venivano fortemente limitate le competenze del governo centrale negli ambiti di difesa, affari esteri e politiche economiche.

Tuttavia, la riforma costituzionale creava le premesse per la futura dissoluzione dello Stato jugoslavo. Essa infatti, proclamando la Vojvodina e il Kosovo Province autonome in seno alla Repubblica Popolare di Serbia, riduceva il peso politico dei serbi¹⁵³, che rappresentavano la nazionalità più numerosa in seno alla Jugoslavia. Ciò fu ritenuto ingiusto e pericoloso da vasti settori dell'opinione pubblica serba e rafforzò l'influenza di alcuni critici del regime di Tito e dello jugoslavismo, come un danno e un indebolimento della nazione serba.

La difficile situazione interna al paese aveva inevitabilmente riflessi sulla politica estera, dove le repubbliche giocavano un ruolo sempre più importante. Di conseguenza il governo di Belgrado non era stato in grado di raggiungere un'intesa che avrebbero comportato cessioni, seppur minime ed eventualmente in usufrutto, di alcune parti della zona B. D'altra parte queste richieste erano ritenute fondamentali da Roma, che le considerava un contrappeso indispensabile per far accettare ai partiti politici e all'opinione pubblica il riconoscimento definitivo della sovranità jugoslava sulla zona B. Quanto alla crisi dei cartelli segnaletici, Maccotta faceva simili valutazioni, ipotizzando che il governo federale non fosse riuscito a frenare l'iniziativa dei leader sloveni

Dal punto di vista internazionale, la Jugoslavia si sentiva emarginata e isolata, ed era convinta che ci fosse una sempre maggiore mancanza di interesse nei confronti della situazione nel paese, come testimoniato dall'interruzione del trattato commerciale con la CEE. Inoltre la Jugoslavia aveva controversie sulle frontiere con la maggior parte dei vicini, dall'Austria all'Albania, alla Bulgaria, che contestava la creazione di una Repubblica Popolare di Macedonia e la costituzione ufficiale di una nazionalità macedone separata da quella bulgara. La fissazione delle frontiere con il vicino più importante, l'Italia, avrebbe rafforzato non poco la posizione della Jugoslavia sul piano internazionale e il regime comunista di fronte a croati e sloveni¹⁵⁴, perciò bisognava costringere gli italiani ad uscire allo scoperto.

¹⁵³ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 437 e ss.

¹⁵⁴ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 621.

La nota italiana cadeva in un momento di particolare sensibilità di Belgrado, che in questo modo cercava di riaffermare la propria forza e indipendenza. La reazione jugoslava fu sproporzionata anche a causa delle imminenti esercitazioni militari NATO nelle acque del Golfo di Trieste, che in realtà erano già state previste ed annunciate dall'ottobre 1973¹⁵⁵. Come accennato in precedenza, i rapporti tra Washington e Belgrado erano precipitati a causa degli eventi internazionali, quali il conflitto arabo-israeliano e alla situazione greca, e si sospettava che gli Stati Uniti appoggiassero gli italiani su eventuali rivendicazioni nella zona B. Dunque l'operazione militare sembrava confermare i timori jugoslavi e contribuiva ad alimentare un clima di forte sospetto circa le intenzioni italiani verso la zona B.

Nonostante il governo americano si preoccupasse di dare le opportune rassicurazioni a Belgrado, dichiarando di essere assolutamente contrari ad ogni tipo di rivendicazione territoriale, il governo jugoslavo continuava ad essere convinto che Washington stesse adottando una strategia di pressione sulla Jugoslavia. Addirittura le azioni NATO venivano ricondotte all'interno di una più grande cornice internazionale di contrasto alle politiche di non allineamento e contro gli Stati non allineati. Di conseguenza Belgrado attivò i suoi diplomatici per ottenere comprensione e solidarietà dai media di tali paesi.

Infine, la Jugoslavia temeva che nella politica italiana si stesse assistendo ad una svolta anti-jugoslava. La campagna referendaria sul divorzio in vista del referendum del 1974, significava agli occhi di Belgrado, che la DC stava imboccando un cambio di rotta verso destra¹⁵⁶. Infatti Fanfani, che dal 1973 ricopriva la carica di segretario della DC, sembrava cercare il sostegno del MSI per l'abrogazione della legge sul divorzio, ed era ipotizzabile che in cambio appoggiasse la posizione di netta chiusura riguardo la questione jugoslava.

Ad inizio aprile 1974, la diplomazia jugoslava comunicò al governo italiano, che date le circostanze, Belgrado non era più interessata al raggiungimento di un'intesa sulla questione confinaria, e che ci si aspettava che Roma, attraverso un atto ufficiale, dichiarasse che il confine era ormai definitivo. Queste erano le premesse necessari affinché si potesse negoziare alcune questioni discusse negli anni precedenti¹⁵⁷, ovvero della restituzione delle "sacche" sulla parte settentrionale del confine, del confine marittimo, delle 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 allora.

¹⁵⁵ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 92.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 67.

Inoltre, Belgrado annunciava la sospensione della pratica di consultazione tra i due ministeri degli Affari Esteri inaugurata nel 1969¹⁵⁸. I contatti diplomatici regolari continuavano al fine di risolvere le questioni ordinarie, mentre i contatti politici avrebbero avuto seguito solo nel caso in cui vi fosse stata una reale possibilità di ottenere risultati concreti. Tuttavia, Belgrado non intendeva bloccare futuri sviluppi della cooperazione bilaterale, che avrebbe dovuto procedere in tutti gli ambiti, in particolare in quello economico. In ambito internazionale l'Italia preparò le dovute contromosse, attivando i propri ambasciatori in vari paesi del mondo per spiegare il proprio atteggiamento ed elaborare le ragioni per la negoziazione.

Roma interpretò la rottura dei rapporti diplomatici come il segno di una crescente influenza sovietica nel paese, in ottica del dopo Tito e del futuro della federazione jugoslava. La diplomazia italiana prevedeva tre possibili scenari dopo la morte di Tito: la divisione della Jugoslavia in un nord filooccidentale e un sud filosovietico, il ritorno dello Stato jugoslavo nella sfera di influenza dell'Unione Sovietica o il mantenimento dello status quo¹⁵⁹. A tali considerazioni facevano eco quelle delle diplomazie occidentali, che osservavano come a partire dall'incontro tra Tito e Brežnev del 1971, i sovietici avevano aumentato la cooperazione economica e commerciale, con il fine di convincere Belgrado a ritornare nell'orbita orientale sovietica e nella dimensione del Patto di Varsavia. Inoltre, timori occidentali erano stati rinvigoriti dalla comunanza di posizione tra Jugoslavia e Unione Sovietica nel conflitto mediorientale. La penetrazione sovietica nel Mediterraneo, era motivo di preoccupazione per gli occidentali dalla fine degli anni sessanta, ed era cresciuta d'intensità a causa della caduta dei regimi dittatoriali in Grecia e Portogallo¹⁶⁰.

La crisi delle relazioni italo-jugoslave provocò una reazione anche nella più ampia comunità internazionale. In particolare erano Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, i tre paesi firmatari del Memorandum di Londra, a seguire con attenzione la disputa. Tuttavia, essi si comportarono con moderazione, rimanendo coerenti con le premesse originarie del MIL, ovvero rimanere neutrali non sostenendo le rivendicazioni territoriali né dell'Italia né della Jugoslavia. Gli Stati Uniti avevano parlato a più riprese con i diplomatici di ambo le parti, esprimendo con entrambi il proprio rammarico per il fatto che ci fosse un problema tra i due paesi con i quali gli Stati Uniti hanno relazioni amichevoli.

I paesi socialisti erano sbilanciati a favore della Jugoslavia. Durante la crisi italo-jugoslava era in corso la CSCE a Ginevra, dunque vi era il timore che la controversia potesse minacciare la conferenza e la distensione.

¹⁵⁸ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 68.

¹⁵⁹ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 625.

¹⁶⁰ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 96.

Il sostegno più deciso arrivò dalla Cecoslovacchia, che diede ampia copertura alla questione sui mezzi di informazione nazionale. Al contrario i rumeni, non mostrarono alcun interesse per i problemi, attenendosi al loro atteggiamento di "non ingerenza" nelle relazioni con paesi terzi. L'Unione Sovietica approfittò della situazione per aumentare ulteriormente la pressione su Belgrado, ed avvicinare così le posizioni jugoslave a quelle dei sovietici sulla questione della CSCE.

All'inizio di maggio le relazioni tra Belgrado e Roma erano ancora tese. Ducci, nel tentativo di calmare le acque, incontrò Pavićević in diverse occasioni alla fine di aprile e all'inizio di maggio. Ducci cercava di spiegare come fosse impossibile da parte di Roma ritirare ufficialmente la nota controversa, perché avrebbe danneggiato l'immagine internazionale dell'Italia. Secondo il rappresentante italiano, la ripresa dei negoziati era l'unico modo per risolvere tutte le questioni aperte. Tuttavia la Jugoslavia non poteva dare seguito a tale iniziativa, poiché a livello internazionale aveva affermato di esigere il riconoscimento italiano della zona B, per cui al riguardo non era necessario tenere nessun colloquio.

3.3 La ripresa delle trattative

Per risolvere la controversia fu necessario attivare il canale segreto Carbone-Šnuderl, previsto da Minić e Medici nel marzo 1973 in caso di emergenza. Probabilmente questa scelta avrebbe potuto essere fatta tempo prima, evitando l'*escalation* che aveva caratterizzato l'inizio del 1974, ma questo non fu possibile poiché Moro non ne era a conoscenza. Il ministro degli esteri venne a sapere dell'esistenza del canale segreto Carbone-Šnuderl, solo quando ormai la crisi bilaterale aveva raggiunto il suo apice.

I contatti ripresero nella seconda metà di maggio quando Carbone visitò Šnuderl nella sua casa di Pirano¹⁶¹. Carbone si presentò con l'intenzione di continuare i negoziati iniziati l'anno precedente, con il solido sostegno dei dirigenti democristiani Rumor, Moro, Giulio Andreotti e del presidente della Repubblica Giovanni Leone. La proposta di attivare il canale segreto venne accettata anche dai vertici dello Stato jugoslavo, dopo le dovute considerazioni, sulla fine del mese di giugno. Finalmente la crisi poteva dirsi superata, quando l'11 luglio 1974 si poterono riaprire le trattative nel castello di Strmol, in Slovenia. 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 Mocić 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-croato¹⁶².

Nonostante i buoni propositi, fu immediatamente chiaro che le posizioni delle due delegazioni erano molto diverse. Gli italiani partivano da quanto stabilito negli incontri di Venezia del 1971 e di Dubrovnik del 1973, dunque legavano la restituzione delle sacche territoriali e le concessioni politico-economiche in cambio del riconoscimento della zona B. Gli Jugoslavi, d'altra parte, non erano disposti a negoziare la sovranità jugoslava sulla zona B, e soprattutto a tornare ai 18 punti e alla piattaforma di Dubrovnik come chiesto dall'Italia.

All'inizio dei negoziati, tra la fine di luglio e l'inizio di settembre 1974, entrambe le delegazioni presero le distanze da quanto era stato convenuto un anno prima durante i colloqui tra Perišić e Milesi Ferretti per ragioni tattiche. Tuttavia, nonostante le premesse iniziali non fossero delle migliori, già nell'ottobre 1974 le due parti avevano raggiunto un compromesso accettabile e solo alcune questioni rimanevano sul tavolo: l'organizzazione di una zona franca economica sul confine italo-sloveno ed il tema delle minoranze. Per quanto riguarda la questione delle minoranze, il problema non era di facile risoluzione.

¹⁶¹ Škorjanec V., *Priprave na Osimska pogajanja*, cit., p.68.

¹⁶² Maccotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 63-64.

La parte jugoslava insisteva affinché nel futuro accordo globale fossero incluse delle disposizioni che regolassero i diritti delle minoranze nazionali. Infatti dopo l'eliminazione del MIL, e di conseguenza dello Statuto speciale che garantiva i diritti degli sloveni di Trieste, le minoranze non sarebbero più state tutelate da nessun trattato internazionale. La Jugoslavia, ed in particolare la Slovenia, volevano una garanzia simile a quella ricevuta dalla minoranza tedesca nel Sud Tirolo¹⁶³. Gli italiani, al contrario, avevano sempre sostenuto di non voler includere la questione della minoranza dall'intesa globale. La parte italiana attribuiva alla questione delle minoranze una natura politica, che in quanto tale, non doveva essere trattato nella cornice di un accordo prettamente territoriale.

Carbone, agli inizi dei negoziati di Strmol, diceva che tutt'al più era possibile farne cenno nel preambolo dell'accordo, mentre il tema sarebbe stato trattato nello specifico in dichiarazioni unilaterali che i governi avrebbero rilasciato ai rispettivi parlamenti. Solo nella fase conclusiva dei negoziati, gli jugoslavi riuscirono a convincere la controparte italiana della necessità di inserire un articolo concernente le minoranze nel futuro accordo. Ciò avrebbe dovuto contenere due paragrafi: nel primo si sarebbe dovuto precisare che le minoranze presenti nell'area dell'ex TLT avrebbero goduto di tutte le garanzie previste dallo Statuto speciale del 1954; nel secondo si sarebbe affermato che i due paesi avrebbero portato avanti indipendentemente politiche di massima tutela per le minoranze, quindi anche gli sloveni presenti a Udine e a Gorizia, ispirandosi alle indicazioni internazionali dallo Statuto dell'ONU¹⁶⁴.

Il 21 novembre del 1974 si concludevano i negoziati. Sulle questioni confinarie, la bozza del Trattato prevedeva: "La restituzione all'Italia delle sacche occupate abusivamente dalle 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 petroliere"¹⁶⁵. Infine, venivano previsti un indennizzo forfettario ed equo per tutti i beni confiscati dal 1945 in poi nel TLT e la conclusione di un trattato di cooperazione economica a vantaggio delle regioni frontaliere in numerosi settori d'intervento (materie prime, risorse idriche ed energetiche, attività cantieristiche, collaborazione agricola, turistica e interportuale).

¹⁶³ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 70.

¹⁶⁴ *Ivi*, p. 71.

¹⁶⁵ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., pp. 71-72

Il raggiungimento di un'intesa globale fu possibile grazie al cambio di atteggiamento del governo italiano, che rinunciò alla linea Milesi, secondo la quale bisognava esigere contrappesi territoriali in cambio del riconoscimento della sovranità jugoslava nella zona B. Dopo il fallimento delle precedenti trattative, in seno alla Farnesina prevalse la linea di Ducci, che prevedeva di accettare la situazione confinaria attuale. Il rilancio delle relazioni italo-jugoslave avrebbe comportato significativi vantaggi economici e politici, più che sufficiente a giustificare le richieste jugoslave. Particolarmente interessante era la realizzazione di una zona industriale franca, situata sul Carso a nord-est di Trieste, tra Bassovizza, Opicina e Sesana, ed estesa per lo più in territorio jugoslavo, che avrebbe rappresentato la reale contropartita per la popolazione italiana locale¹⁶⁶. Tuttavia tale progetto richiedeva l'esplicita autorizzazione della CEE per poter essere realizzato.

Gli accordi appena raggiunti avrebbero dovuto essere siglati e firmati dai rispettivi ministri degli Esteri, tuttavia tale procedura era condizionata dall'approvazione preventiva dei governi. Per la parte italiana l'approvazione fu un percorso complicato, infatti il paese era alle prese con una situazione politica instabile e con un grave crisi economica. All'interno della DC vi erano forti tensioni, dovute alla sconfitta del segretario democristiano Fanfani nel referendum sul divorzio. Ciò portò alla ridefinizione degli equilibri interni del partito, a favore di Moro, e alle dimissioni del governo di Mariano Rumor il 3 ottobre 1974. Nel dicembre 1974 prese forma un nuovo esecutivo, guidato da Aldo Moro, fondato sull'alleanza fra democristiani e repubblicani, con Rumor che andava a ricoprire il ruolo di capo della Farnesina. La linea politica di Moro era tesa ad instaurare un dialogo con la principale forza di opposizione, il PCI, ciò provocava forti reazioni dell'estrema destra, tanto più che dagli inizi degli anni settanta erano frequenti azioni terrorismo di matrice di destra come attentati, sequestri e omicidi.

Moro, fin dagli anni sessanta, si era fatto promotore della risoluzione del contenzioso confinario con Belgrado, nell'ottica di favorire la distensione in Europa e nel Mediterraneo. Il premier aveva iniziato questo percorso insieme ai partiti di centro-sinistra, con i quali aveva tessuto ottime relazioni, infatti ora socialisti e socialdemocratici sostenevano il governo dall'esterno. Inoltre, il nuovo esecutivo poteva contare su un atteggiamento del PCI amichevole e collaborativo, infatti il riavvicinamento italo-jugoslavo coincideva con lo sviluppo del compromesso storico¹⁶⁷. Già durante la crisi diplomatica tra Roma e Belgrado degli inizi del 1974 era visibile un atteggiamento collaborativo del PCI nei confronti della DC.

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare*, cit., p. 71.

Il Partito comunista italiano aveva evitato di sostenere una posizione apertamente pro-jugoslava poiché ciò avrebbe causato una reazione della destra e delle forze irredentiste del paese. Oltre ad indebolire la posizione di Moro e Rumor, ciò non avrebbe influito positivamente sulla risoluzione della controversia.

In realtà i rapporti tra PCI e Lcj non erano sempre stati facili. Fu Enrico Berlinguer, nominato segretario del PCI nel 1972, ad aver intensificato i rapporti con Belgrado. Berlinguer si faceva portavoce della teoria dell'eurocomunismo e della necessità di conquista di maggiore autonomia dall'Unione Sovietica sul piano internazionale, dunque considerava Tito e la Jugoslavia importanti punti di riferimento in ambito politico e ideologico. Il leader del PCI aveva compiuto un viaggio a Belgrado nel 1968, per sostenere la posizione jugoslava davanti all'invasione di Praga, ed in tale occasione si era manifestata un'ampia convergenza di vedute tra i due partiti comunisti. Nelle fasi preparative della CSCE, PCI e Lcj avevano concordato un'azione comune, con lo scopo di ottenere un documento conclusivo che indicasse l'esigenza di superare la logica bipolare in Europa¹⁶⁸.

Nel dicembre 1974 la dirigenza jugoslava approvava gli esiti dei negoziati di Strmol e aspettava con grande impazienza una valutazione positiva da Roma. Tuttavia, solo il 30 gennaio 1975 la parte italiana si espresse chiedendo un nuovo incontro Šnuderl-Carbone. Il governo di Roma riteneva necessarie alcune modifiche rispetto a quanto concordato a Strmol, senza però indicarne apertamente il contenuto. Il nuovo incontro si tenne il 12 marzo 1975 a Dubrovnik. Carbone non intendeva mettere in discussione l'intesa raggiunta sul confine di terraferma e di mare, bensì l'accordo sulle minoranze. In particolare era stato Moro ad insistere sulla rimozione del secondo paragrafo dall'articolo sulle minoranze, che riguardava coloro i quali vivevano al di fuori dell'area regolamentata dallo Statuto speciale.

Minić diede ordine ai rappresentanti jugoslavi di rifiutare la proposta di Moro, che era considerata inaccettabile. Tuttavia il ministro degli Esteri jugoslavo raccomandava alla delegazione di non abbandonare i negoziati e vedere come si sarebbero comportati gli italiani. Carbone rilanciò proponendo di spostare l'articolo controverso sulle minoranze nel preambolo del trattato, trovando la disponibilità di Šnuderl¹⁶⁹. Infine vennero trattate alcune questioni minori di facile risoluzione. L'incontro si concluse il 15 marzo 1975, con l'accordo di continuare i contatti e di aspettare il semaforo verde da Roma in merito alle risoluzioni prese. Carbone si diceva positivo riguardo una rapida sigla dell'accordo, ma per la firma si sarebbe dovuta attendere la fine delle elezioni regionali e locali programmate per metà giugno.

¹⁶⁸ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 128.

¹⁶⁹ Škorjanec V., *Priprave na Osimska pogajanja*, cit., p. 132.

3.4 *La chiusura dei negoziati*

In attesa di una risposta positiva dell'Italia, la Jugoslavia decise di mantenere un atteggiamento distaccato nei rapporti con Roma in modo da non interferire con il dibattito interno. Belgrado decise così di concentrarsi sul rilancio della cooperazione economica e sull'approfondire i rapporti con partiti politici e organizzazioni di rilievo italiane, quali il PCI e i sindacati di sinistra. In tale prospettiva, il 23 marzo 1975 vi fu una nuova visita di Berlinguer a Belgrado nella quale venne sancita una vera e propria comunanza di vedute tra Lcj e PCI riguardo la preparazione della Conferenza dei partiti comunisti europei e sul caso portoghese¹⁷⁰. L'intenzione di Belgrado era quella di sviluppare la cooperazione di confine e regionale, sottolineando particolarmente il tema della minoranza slovena in Italia. La dirigenza jugoslava si adoperò per il rinnovo degli organismi misti responsabili della situazione economica e delle minoranze, le cui sedute non si convocavano da molto tempo, come ad esempio il comitato misto per le minoranze, che non veniva convocato dal dicembre 1973.

All'inizio di maggio Roma fece trapelare alcune informazioni riguardo il futuro dei negoziati. Carbone segnalò a Šnudrel che sarebbero state necessarie ulteriori trattative per avviare la stesura del testo finale dell'accordo. Il nuovo incontro si tenne il 21 maggio all'8 giugno a Strugnano, durante il quale i rappresentanti italiani confermavano la propria disponibilità a spostata nel preambolo articolo legato alla questione delle minoranze, però a condizione di una concessione territoriale sul Sabotino¹⁷¹. Inoltre il governo italiano si diceva convinto ad informare il parlamento dell'esistenza di negoziati di carattere ufficiale tenuti con la Jugoslavia dopo le elezioni regionali e locali previste per il 15 giugno. Il parlamento finora non era stato informato delle trattative segrete, e la notizia dei negoziati ufficiali serviva solo da facciata per firmare ciò che era già stato deciso. Questa notizia stimolò il governo di Belgrado ad accettare la correzione territoriale sul Sabotino in segno di buona volontà.

L'8 giugno 1975, dopo anni di trattative e negoziati, Šnudrel e Carbone siglarono i testi del trattato. L'accordo finale, redatto in francese per evitare errori d'interpretazione, riprendeva in larga parte quanto emerso a Strmol nel novembre 1974. Il trattato prevedeva dieci allegati ed un accordo sulla promozione della cooperazione economica, tuttavia era di natura prevalentemente politica, infatti le uniche disposizioni di carattere puntuale riguardavano la definizione del confine terrestre e la delimitazione delle acque territoriali. L'obiettivo principale dell'accordo, oltre la soluzione della controversia territoriale, era quello di legare i due paesi, e soprattutto le regioni di frontiera in uno spazio economico e sociale integrato.

¹⁷⁰ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 129.

¹⁷¹ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 76.

Gli articoli 1 e 2, con i relativi allegati, definivano il confine terrestre e la divisione delle acque del golfo di Trieste. Finalmente veniva stabilita la sovranità italiana sulla zona A e quella jugoslava sulla zona B secondo la linea di demarcazione esistente, inoltre veniva risolta la questione delle “sacche” di occupazione stabilite lungo la frontiera stabilita dal Trattato di pace nel 1947¹⁷². L’art 7 prevedeva la decadenza del Memorandum di Londra a partire dall’entrata in vigore dell’accordo, mentre l’art 3 sanciva il diritto di trasferimento delle minoranze italiane e jugoslave interessate ai mutamenti territoriali. I successivi articoli stabilivano impegni ed orientamenti per la realizzazione di successive intese. Infatti l’art 4 prevedeva la conclusione di un accordo sull’indennizzo globale e forfettario de beni, diritti ed interessi delle persone fisiche e giuridiche situate nell’ex zona B.

Anche l’art 6 era di natura programmatica e rimandava ad un accordo sulla promozione della cooperazione economica finalizzato a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni situate nelle zone di frontiera tra i due paesi. A tal fine era prevista: la creazione di una commissione mista permanente per il regolamento delle risorse idriche, la realizzazione di una via navigabile Monfalcone-Gorizia-Lubiana, il miglioramento dei collegamenti stradale, forme di collaborazione industriale e in vari settori strategici.

Particolare attenzione va data alla prospettiva della creazione di una zona franca da stabilirsi tra Basovizza, Opicina e Sesana, ma la cui effettiva delimitazione sarebbe stata decisa coinvolgendo le realtà economiche della zona interessata e una futura commissione mista italo-jugoslava. Tale iniziativa era stata ampiamente discussa nella realtà locale fin da metà degli anni cinquanta, ed era stata affrontata anche all’interno della Commissione europea nel contesto delle politiche regionali e comunitarie. Infine tale proposta era stata dichiarata compatibile con il funzionamento del mercato comune sulla base dell’art 234 del Trattato di Roma¹⁷³. Ciò rientrava nella più ampia cornice dei rapporti tra CEE e Jugoslavia, che si erano deteriorati in seguito alla sospensione del trattato commerciale nel 1974, a causa della crisi economica che aveva colpito il blocco europeo, che aveva avuto forti ripercussioni sulla precaria economia jugoslava.

Sebbene gli italiani avessero sostenuto inizialmente la sospensione del mandato commerciale, in un secondo momento si fecero promotori delle richieste jugoslava di cooperazione agricola, industriale finanziaria. Roma, infatti, era ben consapevole che le vicende in ambito comunitario avevano un riflesso diretto sulle trattative bilaterali. Così nel luglio 1975, su iniziativa italiana che deteneva la presidenza di turno del Consiglio, si creavano due comitati misti specializzati nella cooperazione agricola ed industriale, lasciando la porta aperta alla cooperazione finanziaria¹⁷⁴.

¹⁷² Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 120.

¹⁷³ *Ivi*, pp 124-125.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

Il primo test per l'accordo appena siglato furono le elezioni locali e regionali del 15 giugno. I risultati sancirono un solido progresso dei partiti di sinistra. Il PCI, con il 33,4% dei voti ricevuti, si piazzava a meno del 2% dalla Democrazia Cristiana, che aveva ottenuto il 35,3%. Ciò portò ad una profonda discussione all'interno della DC, che per la prima volta dal secondo dopoguerra rischiava di perdere il suo tradizionale ruolo di partito centrale e perno degli equilibri italiani. Subito dopo le elezioni fu destituito Fanfani dal ruolo di segretario del partito, che ricopriva dal 1973, indentificato come il principale responsabile della sconfitta durante il referendum sul divorzio del maggio 1974 e degli scarsi risultati delle elezioni¹⁷⁵.

L'esito delle elezioni italiane suscitava preoccupazione a Belgrado, infatti si avvicinava la sessione finale della CSCE prevista il 30 luglio ad Helsinki, che era stata individuata come l'occasione per la firma del trattato italo-jugoslavo. L'incertezza che circondava la realizzazione dello scenario previsto fu oggetto della discussione interna alla presidenza jugoslava, tenutasi a Brioni l'11 luglio¹⁷⁶. Durante l'incontro i membri furono informati sullo stato delle relazioni italo-jugoslave da Minić e Šnuderl. Il ministro degli esteri Minić presentò il piano per ulteriori azioni dopo la sigla dell'accordo, concordato tra i negoziatori, che prevedeva che il governo italiano annunciasse in parlamento l'avvio di negoziati ufficiali con Belgrado. In risposta avrebbe fatto seguito una dichiarazione dei dirigenti jugoslavi nella quale veniva confermata la disponibilità ad avviare negoziati formali. Successivamente, si sarebbero formate delle delegazioni per condurre le trattative pubbliche, che servivano a legalizzare quanto già concordato durante le trattative segrete tra Šnuderl e Carbone. Tuttavia, Šnuderl precisava che in seguito alle ultime difficoltà interne, era probabile che il piano subisse dei cambiamenti.

Tutto ciò preoccupava la dirigenza jugoslava, che sospettava che saltare la tappa della presentazione in parlamento significasse in realtà ritardare la conclusione delle trattative. Con ciò, chiedeva se ci fossero indicazioni di "alcune altre potenze straniere" con cui si riferiva principalmente agli Stati Uniti. Tuttavia Minić era convinto che tali timori fossero infondati e individuava le vere ragioni del ritardo nella confusione interna tra i democristiani. Il ministro degli esteri era convinto che il dietro il ritardo nella firma dei negoziati ci fosse un problema di coordinamento con l'imminente fase finale della sessione CSCE. A questo punto i vertici jugoslavi decisero di utilizzare la sessione CSCE per rimuovere definitivamente dall'agenda il problema del confine con l'Italia.

¹⁷⁵ Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, Rizzoli, 2006, pp. 168-169

¹⁷⁶ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 76.

Se il trattato non fosse ancora stato ufficialmente firmato a ridosso della conclusione della CSCE, Belgrado avrebbe fatto una dichiarazione, in tale occasione, in cui si affermava che i confini in Europa erano inviolabili e problema jugoslavo-italiano aveva cessato di esistere. Pochi giorni dopo, Minic ebbe un colloquio con Maccotta e informò l'ambasciatore italiano della decisione di Belgrado, chiedendo di comunicare a Rumor aver ricevuto dalla Presidenza tutte le autorizzazioni necessarie per firmare gli accordi e di essere pronto a farlo anche prima dell'inizio della CSCE. Tuttavia, Maccotta rispondeva che data l'instabilità politica di Roma all'indomani delle elezioni regionali era preferibile posticipare la presentazione dell'accordo al parlamento a fine estate¹⁷⁷.

Subito dopo il colloquio con Maccotta, Minic convocò Pavićević dicendogli di chiedere un appuntamento con Rumor e presentargli le posizioni jugoslave sulla questione della fine dei negoziati e del CSCE. L'incontro ebbe luogo il 23 luglio a Belgrado, Rumor disse che il ritardo della firma del trattato era dovuto principalmente alla confusione interna alla DC in seguito al cattivo esito delle elezioni di giugno. Inoltre esprimeva il timore che una simile dichiarazione alla CSCE potesse portare a una reazione negativa in Italia, dunque sollecitò il governo di Belgrado a non sollevare la questione, e come gesto di buona volontà a non presentare una dichiarazione alla Conferenza

Pavićević mandò a Belgrado una nota sul colloquio con il Ministro italiano. L'Ambasciatore jugoslavo commentò con molta comprensione le posizioni italiane, soprattutto quelle relative al collegamento tra la CSCE e la soluzione delle "questioni aperte" con la Jugoslavia. Gli italiani puntavano sulla conferenza per creare "le condizioni, i presupposti, il clima e gli argomenti favorevoli e necessari" per porre fine alla disputa di confine con la Jugoslavia, in modo tale che servisse da "alibi" davanti dell'opinione pubblica italiana. Grazie all'appello di Rumor e al sostegno di Pavićević la Jugoslavia rinunciò a fare la suddetta dichiarazione.

I dirigenti jugoslavi ipotizzarono allora che il discorso del presidente Tito ad Helsinki vertesse su una posizione di principio riguardo al tema dell'integrità territoriale. In esso Tito avrebbe sottolineava che la Jugoslavia considerava obbligatorio il principio dell'invulnerabilità dei confini indipendentemente dallo strumento giuridico internazionale con cui erano stati determinati, a partire dai trattati di pace e finendo con documenti internazionali come il MIL.

Roma indicò che sarebbe stato meglio non essere minimamente menzionata nel discorso di Tito. Il motivo di preoccupazione era la possibilità che il discorso potesse riaprire una polemica pubblica e mettere in difficoltà il governo italiano sul fronte interno. Maccotta invitò dunque i dirigenti jugoslavi a sollecitare un comportamento "moderato" della stampa jugoslava e ad evitare toni polemicici che avrebbero potuto portare ad una reazione in Italia.

¹⁷⁷ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 122.

Ancora una volta, la Jugoslavia soddisfò le richieste dell'Italia, quindi la parte controversa del discorso di Tito venne modificata omettendo il riferimento diretto al Memorandum d'intesa di Londra. Con rammarico della diplomazia jugoslava, il superamento del MIL era dunque rimandato.

Dopo la conclusione della conferenza di Helsinki, nella seconda metà di luglio iniziò l'attuazione dello scenario concordato. Il 6 agosto arrivò a Belgrado una delegazione italiana guidata da Carbone, che nello stesso giorno siglò pubblicamente gli accordi con Študenec. Nonostante la procedura completa fosse stata compiuta di fronte ai fotografi, c'era l'accordo che tutto rimanesse sotto una stretta riservatezza e fosse trattato come un segreto di Stato¹⁷⁸.

In agosto s'iniziò a pianificare l'annuncio dell'accordo italo-jugoslavo. Belgrado elaborò diverse fasi per informare le sue diverse strutture politiche. In primo luogo sarebbero state informati i dirigenti delle Repubbliche di Slovenia e Croazia e quelli delle municipalità delle repubbliche confinanti con l'Italia. Poi, circa dieci giorni prima dell'annuncio del trattato, sarebbe stata informata la presidenza del governo federale. In seguito la notizia sarebbe stata riportata a tutte le altre repubbliche e province. Gli ambasciatori di Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna sarebbero stati avvisati 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 televisione.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Škorjanec V., *Osimski pogajalski proces*, cit., pp.158-159.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 160-161.

3.5 Il Trattato di Osimo

Durante il settembre 1975, entrambi i paesi si coordinarono nei minimi dettagli per finalizzare il processo negoziale. In Italia circolavano voci riguardanti l'imminente accordo già dall'estate, e ciò aveva provocato la reazione delle forze missine e dei rappresentanti degli esuli giuliano-dalmati. Questo era osservato con particolare attenzione dall'ambasciata jugoslava a Roma, che suggeriva ai vertici politici di Belgrado di rispettare i tempi scelti da Moro e Rumor.

Il 22 settembre a New York, a margine della sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ci fu un incontro tra Minić e Rumor. In tale occasione il capo della Farnesina annunciava che il governo italiano avrebbe presentato l'intesa italo-jugoslava al parlamento il 1° ottobre. Rumor inoltre informava il suo omologo di avere il sostegno di larga parte del parlamento, e che la Commissione europea si era espressa con favore sulla proposta di realizzare una zona franca¹⁸⁰.

La dirigenza jugoslava aveva provveduto il 15 settembre ad informare i vertici politici repubblicani provinciali sull'accordo raggiunto con l'Italia, nell'ordine previsto a fine agosto. Così dopo l'incontro dei due ministri degli Esteri a New York, il 23 settembre, il vice segretario federale per gli affari Esteri Lazar Mojsov informò gli ambasciatori di Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Francia dell'accordo raggiunto. Le reazioni furono tutte positive. L'ambasciatore sovietico Stjepakov accolse con favore l'accordo definendolo un gran successo, aggiungendo altresì che era un sollievo per Belgrado. Anche il suo collega americano accolse il fatto come buone notizie chiedendo informazioni più dettagliate. Sullo stesso tono intervenne l'ambasciatore inglese, che affermava di aver aspettato per lungo tempo la chiusura del contenzioso. Infine l'ambasciatore francese esprimeva soddisfazione per l'accordo raggiunto, soprattutto perché la notizia è arrivata dopo la sessione CESC di Helsinki come sua "realizzazione pratica"¹⁸¹.

Il 1° ottobre, come anticipato da Rumor, l'esecutivo presentò l'accordo italo-jugoslavo alle Camere, il cui consenso era fondamentale per chiudere la questione del confine orientale. Mariano Rumor, ministro degli Esteri, e Moro, presidente del Consiglio, illustrarono i risultati dei negoziati con la Jugoslavia e le ragioni per la conclusione dei nuovi accordi. Rumor ricordò il lungo percorso politico-diplomatico che aveva portato alla difficile e amara decisione di riconoscere la sovranità jugoslava sulla zona B, ma ciò veniva fatto tutelando accuratamente gli interessi italiani e dell'intero blocco occidentale.

¹⁸⁰ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 132.

¹⁸¹ AJ, KPR, I-5-b/44-18, Italija, Informacija o reagovanjima nekih ambasadora na rezultate razgovora sa predstavnicima italijanske vlade u vezi sa rešavanjem kompleksa međusobnih odnosa.

La chiusura della controversia era il simbolo dell'amicizia tra i due paesi, inoltre rispondeva a profonde motivazioni democratiche, al rifiuto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e a una visione europea del futuro dei due Paesi¹⁸². Il presidente del Consiglio, Aldo Moro, sottolineò i vari vantaggi che l'Italia avrebbe ottenuto: Innanzitutto il carattere definitivo e immodificabile della linea di confine, che finalmente vedeva assegnata Trieste e la zona A all'Italia senza più alcuna riserva; vantaggi economico-sociali 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'anni¹⁸³, l'interesse essenziale dell'Italia che la Jugoslavia continuasse a essere "indipendente, integra e tranquilla"; infine la fine del contenzioso italo-jugoslavo era un contributo alla pace e alla distensione in Europa.

Tra l'1° e il 3 ottobre seguì il dibattito sugli accordi italo-jugoslavi alla Camera, nel quale i rappresentanti dei partiti di governo e del PCI si schierarono a favore delle dichiarazioni di Moro e Rumor. Fu Corrado Belci, democristiano triestino ed esule istriano, ad aprire la discussione sottolineando come la conclusione degli accordi avrebbe implementato la cooperazione economica e tutelato le reciproche minoranze¹⁸⁴. Ciò provocò, nei giorni successivi all'intervento, l'irritazione della Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia, che attraverso il proprio organo "Difesa Adriatica" attaccarono personalmente Belci per le dichiarazioni fatte alla Camera e per aver giustificato la rinuncia alla Zona B. Seguirono, a sostegno delle posizioni dell'esecutivo, gli interventi del democristiano Flaminio Piccoli e dei comunisti Sergio Segre e Alessandro Natta, i quali ribadivano che era interesse di Roma assicurarsi di avere al proprio confine uno stato indipendente e non allineato.

Fu principalmente l'MSI a contestare l'intesa italo-jugoslava, in particolare i deputati dalmati Ferruccio De Michieli Vitturi e Renzo De Vido, insieme ad alcuni deputati democristiani triestini o di origine istriana e dalmata, come Bologna e Barbi¹⁸⁵. Essi giudicavano negativamente ingiustificabile la rinuncia volontaria dell'Italia alla Zona B, soprattutto perché non avrebbe rafforzato la Jugoslavia in ottica del dopo Tito e perché l'Italia non riceveva adeguate contropartite. Inoltre l'esecutivo aveva tenuto un atteggiamento vile non informando il Parlamento, né l'opinione pubblica, dimostrando scarsa fiducia verso le istituzioni e il popolo italiano.

¹⁸² Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 626.

¹⁸³ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p. 74.

¹⁸⁴ D'Amelio D., *Il dibattito pubblico sul trattato di Osimo fra ragion di Stato e protesta locale*, "Qualestoria", n. 2, 2013, pp. 83-107.

¹⁸⁵ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 628.

Alla fine la Camera dei deputati approvò l'operato del governo con 349 voti favorevoli e 51 contrari. Al Senato la discussione che si svolse l'8 e il 9 ottobre e si concluse con una grande vittoria, i favorevoli furono 211, mentre solo 11 i contrari¹⁸⁶. Perfino i liberali, all'opposizione e apertamente ostili a Moro appoggiarono la scelta di dare ai confini italiani un assetto definitivo.

Di particolare importanza fu l'intervento del senatore Manlio Brosio, che era stato uno dei negoziatori del Memorandum di Londra del 1954. Egli ricordò che la parte Jugoslava, durante le trattative precedenti al MIL, aveva rinunciato ad una soluzione definitiva solo grazie alle pressioni degli anglo-americani. Tuttavia anche le potenze occidentali consideravano la divisione del TLT come una decisione definitiva, infatti si erano impegnato a non appoggiare eventuali rivendicazioni territoriali dell'una dell'altra parte. L'accordo appena raggiunto non rappresentava altro che la registrazione formale di quanto deciso dalle grandi potenze vent'anni prima¹⁸⁷. L'errore che aveva compiuto il governo era stato quello di condurre segretamente le trattative e di informare il parlamento solo a giochi conclusi.

Parallelamente il ministro degli Esteri jugoslavo presentava una esposizione sugli accordi con l'Italia all'Assemblea Federale davanti ai delegati del Consiglio delle Repubbliche e delle Province socialiste. L'accordo raggiunto avrebbe permesso la rimozione dei residui del passato lasciati dalla seconda guerra mondiale e migliorare la cooperazione bilaterale in tutti i campi. Dopo aver brevemente ricordato la storia della questione triestina, Minić sottolineò come il lungo processo e le trattative protratte a lungo avrebbero dato vita a numerosi vantaggi della popolazione jugoslava, in particolare il definitivo riconoscimento della sovranità jugoslava sulla zona B e le importanti disposizioni relative alla tutela delle minoranze nazionali. Infine gli accordi rimuovevano il principale ostacolo alla stabilità e alla pace in questa parte d'Europa all'insegna dello spirito di Helsinki. I delegati presenti salutarono la presentazione di Minic con applausi e approvazione, e nel dibattito che ne è seguito sostennero all'unanimità gli accordi raggiunti.

Quando i dettagli dell'intesa italo-jugoslava vennero alla ribalta suscitavano diverse reazioni in ambito internazionale. Gli Stati Uniti commentarono già il 2 ottobre, attraverso il rappresentante del dipartimento di Stato Robert L. Funseth, che l'accordo "riflette un approccio da statisti" dei vertici di Italia e Jugoslavia, non solo in ambito bilaterale, ma soprattutto per garantire stabilità e la sicurezza in Europa¹⁸⁸. Parigi, Londra e Bonn esprimevano altrettanta soddisfazione.

¹⁸⁶ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., pp. 627-629.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 78.

La stampa di questi paesi pubblicò numerosi articoli positivi in cui si evidenziava che, grazie all'accordo appena raggiunto nello spirito di Helsinki, veniva eliminato l'ultimo pesante fardello lasciato dalla Seconda Guerra Mondiale.

Nei paesi dell'Europa orientale la reazione fu molto diversa. Sebbene l'ambasciatore sovietico a Belgrado Stjepakov avesse risposto positivamente il 23 settembre, l'Unione Sovietica mantenne un sostanziale silenzio. I rapporti tra Belgrado e Mosca stavano attraversando un momento di tensione, infatti i dirigenti jugoslavi erano convinti che l'Unione Sovietica stesse stimolando il risveglio di quella parte di jugoslavi pro Cominform favorevoli ad un maggiore rigore politico e a un più stretto dirigismo economico, in prospettiva del dopo Tito. Ciò era testimoniato dall'arresto di oltre 40 persone accusate di neo-stalinismo il 20 settembre 1974 in Montenegro¹⁸⁹, che avevano organizzato la rifondazione del partito comunista jugoslavo approvandone uno statuto e un programma diametralmente opposto a tutto ciò che il regime titoista aveva realizzato dopo il 1948, auspicando un "aiuto esterno".

Gli altri paesi socialisti non dedicarono spazio all'accordo italo-jugoslavo, in Bulgaria la notizia passò solo attraverso Radio Sofia, mentre in Cecoslovacchia non circolò nessun tipo di notizia. Una situazione parzialmente migliore si ebbe in Polonia, nella Germania democratica e in Ungheria. Solo la stampa rumena lo pubblicizzò ampiamente¹⁹⁰. Solo a metà novembre, quando il trattato fu siglato ufficialmente, arrivarono segnali positivi dall'Est. Durante la visita del presidente della Repubblica Giovanni Leone in Unione Sovietica del 18 novembre, il presidente del presidium del Soviet supremo dell'Unione Sovietica, Nikolai Podgorny ebbe un atteggiamento positivo nei confronti del trattato. Inoltre, il 24 novembre, il ministro degli Affari Esteri Gromyko inviava una lettera al suo omologo jugoslavo esprimendo soddisfazione per la firma del trattato.

Proprio quando l'intesa stava ottenendo largo sostegno a livello internazionale e dalle rispettive opinioni pubbliche, arrivò la richiesta da parte di Roma di nuove concessioni e di revisione degli accordi. Già durante la discussione in Senato, alcuni senatori, come i democristiani Fanfani e Pella, e il liberale Brosio, chiesero di modificare alcune disposizioni dell'accordo negli interessi dell'Italia. Carbone si recò a Belgrado il 19 ottobre per discutere con Šnuderl. Le richieste erano esigue, ma fondamentali per creare un clima più favorevole rispetto alla ratifica dell'accordo nel Parlamento italiano, esse riguardavano l'ampliamento della zona industriale, la correzione delle linee di confine a Colovrat e nei pressi di Nova Gorica, il mantenimento del funzionamento dell'accordo sui piccoli traffici frontalieri e alcune concessioni economiche¹⁹¹.

¹⁸⁹ Pirjevec J., *Il giorno di San Vito*, cit., p. 416.

¹⁹⁰ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 78

¹⁹¹ *Ibidem*.

A ciò si aggiunse le richieste dello sloveno Albin Škerk, deputato del Partito comunista italiano. Il 22 ottobre inviò una lettera al capo della Farnesina nella quale spiegava che una strada della propria circoscrizione, nel comune di Duino-Aurisina, era stata tagliata fuori dal confine di Stato ai danni della popolazione locale. Perciò per ragioni pratiche chiedeva che la parte del territorio jugoslavo attraverso cui la strada passava fosse riunito all'Italia. Tale proposta venne rifiutata dalla parte jugoslava, mentre le altre vennero in gran parte ritirate dalla parte italiana.

Successivamente le due delegazioni s'incontrarono a Belgrado il 30 ottobre, in occasione dell'accettazione ufficiale della zona franca industriale da parte della Commissione CEE. Durante l'incontro i rappresentanti italiani proposero 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 Carbone. Ormai tutti gli ostacoli alla firma definitiva dell'accordo erano stati rimossi.

La cerimonia conclusiva dei negoziati si svolgeva nella sala delle armi della Villa Leopardi a Monte San Pietro di Osimo, il 10 novembre 1975. Gli accordi furono firmati nelle Marche per sottolineare simbolicamente l'importanza delle intese raggiunte per i popoli dell'Adriatico¹⁹². Successivamente gli accordi italo-jugoslavi furono ratificati ed entrarono in vigore nel 1977.

Il Trattato di Osimo fu per Tito e per la dirigenza jugoslava un grande successo politico, che permetteva di dimostrare a Zagabria e Lubiana la forza del governo federale e la capacità di difendere gli interessi delle nazioni jugoslave. Inoltre la definitiva chiusura del contenzioso con l'Italia rafforzava la posizione jugoslava in politica estera, in particolare in relazione ad alcuni Stati vicini con i quali Belgrado aveva ancora molte questioni in sospeso, principalmente l'Austria e la Bulgaria, che subito dopo la firma del trattato si adoperarono per migliorare i rapporti con Belgrado¹⁹³.

Il ministro degli Affari Esteri bulgaro, Petar Mladenov, si recò in visita ufficiale in Jugoslavia tra l'11 il 13 novembre 1975. In tale occasione venne presentata una bozza dichiarazione sullo sviluppo delle relazioni tra il popolo bulgaro e jugoslavo nella quale si proponeva la soluzione della maggior parte delle questioni aperte nelle relazioni interstatuali. Per quanto riguarda le relazioni con l'Austria, il cancelliere della repubblica Bruno Kreyski richiese un incontro urgente con la dirigenza jugoslava per discutere dei problemi bilaterali.

¹⁹² Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 630.

¹⁹³ Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, cit., p. 81.

3.6 Dopo Osimo

Il Trattato di Osimo risolse definitivamente le questioni aperte che avevano ostacolato le relazioni tra Jugoslavia e Italia per tre decenni. In questo modo l'Italia avrebbe potuto diventare il punto di convergenza tra i due blocchi nell'Europa danubiana e balcanica e il punto di riferimento per l'integrazione della Jugoslavia nella CEE. Fu così possibile dare nuova linfa vitale alla cooperazione bilaterale, i risultati furono presto visibili in ambito economico dove l'interscambio commerciale tra i due paesi passò da 856 miliardi di lire nel 1974 a 1325 miliardi nel 1979¹⁹⁴. Dopo il 1975 l'azione della diplomazia italiana si concentrò nel proseguimento della linea tracciata dal Trattato di Osimo, quindi sulla cooperazione economica e sul rafforzamento della posizione di non allineamento di Belgrado, che proseguirono dopo la morte di Tito.

Anche le relazioni tra Bruxelles e Belgrado andavano nello stesso senso. Il potenziamento della collaborazione economica fu visibile fin da subito, infatti nel gennaio 1976 il Consiglio dei ministri della CEE decideva di concedere prestiti finanziari per progetti di comune interesse tra CEE e Jugoslavia. Inoltre nel dicembre del 1976 venne firmata una dichiarazione comune tra CEE e Jugoslavia, che avrebbe permesso un significativo aumento della cooperazione in ambito industriale, agricolo, turistico e finanziario. Le istituzioni ed i paesi europei volevano in questo modo salvaguardare l'indipendenza della federazione, che in seguito alla morte del suo leader, il 4 maggio 1980, avrebbe dovuto fare i conti con le persistenti tensioni nazionali e l'insistente politica di influenza che l'Unione Sovietica aveva sempre cercato di esercitare.

In questa ottica è da osservare l'accordo di cooperazione concluso a Bruxelles nell'aprile 1980, mentre l'Italia ricopriva la presidenza di turno della CEE, che voleva replicare la logica della zona franca stabilita ad Osimo. Venne stabilita l'abolizione delle tariffe doganali per più del 70% dei prodotti industriali jugoslavi, creando le condizioni economiche per la realizzazione di progetti industriale e infrastrutturali congiunti¹⁹⁵.

Tuttavia, la zona franca italo-jugoslava, la cui definizione aveva occupato a lungo la commissione mista italo-jugoslava, non trovò mai realizzazione. Da un lato fu proprio l'entrata in vigore dell'accordo di cooperazione tra CEE e Jugoslavia, che ridefiniva il traffico transfrontaliero tra Italia e Jugoslavia, ad ostacolarne la realizzazione, mentre dall'altro fu la dura opposizione realtà locale a impedirne la nascita.

¹⁹⁴ Zaccaria B., *La strada per Osimo*, cit., p. 139.

¹⁹⁵ *Ivi*, p. 138.

Sebbene la firma del Trattato di Osimo non avesse suscitato particolare clamore nell'opinione pubblica italiana, più attenta alle tensioni sociali e ai problemi di politica interna, ciò aveva scatenato profondi malumori a livello locale. I triestini si sentivano ingannati dalla leadership politica democristiana, che per anni avevano sostenuto provvisorietà della sistemazione del 1954 e della linea di demarcazione. Dalla prospettiva dei triestini, la definitiva rinuncia alla zona B, la conduzione segreta delle trattative e la mancanza di contrappesi economici soddisfacenti, rappresentava un netto tradimento da parte dello stato e delle forze politiche. Ciò si tramutò in una significativa perdita del consenso locale della DC, che perse la centralità politica che aveva mantenuto dal secondo dopoguerra in poi. Si formò in alternativa un fronte eterogeneo e trasversale composto da: forze laiche, liberali, socialisti, cattolici, radicali, movimenti ambientalisti, popolazione e settori economici locali, residui indipendentisti, parte della destra e perfino alcune correnti della stessa DC, che confluirono nella lista civica "Lista per Trieste"¹⁹⁶. La Lista per Trieste, costituitasi alla fine del 1976 capace di ottenere importanti risultati elettorali in ambito comunale e provinciale come visibile nella tabella 2.

Tabella 2: risultati elettorali provinciali e comunali della Lista per Trieste nel periodo dal 1978-1982

Partiti	Elezioni comunali 25\6\1978	Elezioni provinciali 25\6\1978	Elezioni provinciali 6\6\1982	Elezioni comunali 6\6\1982
Lista per Trieste	27,5%	25,8%	28,8%	30%
DC	26%	26,5%	18,9%	19,3%
PCI	18,7%	21,9 %	21,7%	18,7%
MSI	6,5%	6,5%	7,3%	7,5%
PRI	6%			
PSI	3,9%	4,7%		7,7%
Altri	11,4%	14,6%		15,9%

Fonte: Belci C., *Trieste. Memoria di trent'anni (1945-1975)*, Brescia, Morcelliana, 1990, p. 200.

La neonata Lista per Trieste ebbe la forza politica di impedire la realizzazione della zona franca, poiché, come si sosteneva, 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. Inoltre vi erano rischi ambientali come l'inquinamento dell'aria e delle falde acquifere, a causa dell'esposizione alla bora e della porosità del terreno carsico sui sarebbe dovuta sorgere la zona franca¹⁹⁷.

¹⁹⁶ D'Amelio D., *Il dibattito pubblico*, cit., p. 85.

¹⁹⁷ *Ivi*, p.98.

In questo modo, si rinunciò a quella che sarebbe stata un'importante contropartita in cambio della zona B e uno dei maggiori vantaggi ottenuti con la sottoscrizione degli accordi del 1975¹⁹⁸.

Nell'anno che trascorse dalla firma alla ratifica degli accordi di Osimo, la portata del movimento di protesta triestino indusse la stampa nazionale a prestare maggiore attenzione alla parte economica del trattato. In particolare fu "Il Corriere della Sera" a evidenziarne gli aspetti più controversi, invitando i partiti ad ascoltare gli oppositori¹⁹⁹. Tuttavia la DC e il PCI risultavano sordi a tale invito. La DC riteneva che le motivazioni propugnate dai triestini, il cui cavallo di battaglia era la creazione di una zona franca integrale, fossero irrazionali e di natura reazionaria. D'altra parte "L'Unità", il quotidiano del PCI, additava le proteste come conservatrici e fascistizzanti e valutava con favore la zona franca italo-jugoslava, che sarebbe stata in grado di aprire una finestra della CEE sui paesi del Comecon e di dar vita ad una forte cooperazione con un paese socialista e non allineato²⁰⁰. "La Stampa" continuò ad appoggiare l'intesa italo-jugoslava in tutti i suoi aspetti, poiché essa era stata presa in base ad importanti interessi nazionali e considerando il parere di esperti e tecnici, perciò anche gli aspetti economici dovevano essere ratificati in virtù di quelli politici²⁰¹. La natura politica dell'intesa era messa in discussione solo da "Il Secolo d'Italia", organo ufficiale dell'MSI, che riteneva ingiusto che Trieste dovesse pagare il prezzo della guerra persa. Alle voci discordanti si aggiungevano anche quelle di Pannella e dei radicali che consideravano gli accordi di Osimo come il simbolo della nuova alleanza fra DC e PCI.

In ogni caso le principali forze politiche erano intenzionate ad approvare il disegno di legge per la ratifica del trattato di Osimo. Eventuali modifiche sarebbero state apportate nella fase attuativa, giacché buona parte delle realizzazioni era affidata a regolamenti ancora tutti da scrivere. Il 17 dicembre 1976 la Camera approvò la ratifica del trattato di Osimo tra Italia e Jugoslavia, e gli accordi economici tra i due Paesi, a grande maggioranza con 391 favorevoli, 57 contrari e 4 astenuti. Ad opporsi furono solamente l'MSI, il Partito radicale e una trentina di franchi tiratori.

In tale occasione il democristiano triestino Tombesi si disse amareggiato poiché, nonostante l'opposizione civile e democratica di Trieste, prevaleva l'orientamento del governo e delle segreterie di partito. Egli aveva esortato il suo partito a porsi a difesa dei propri elettori triestini, e così distinguersi dall'operato di Moro e della sua corrente.

¹⁹⁸ Belci C., *Trieste. Memoria di trent'anni (1945-1975)*, Brescia, Morcelliana, 1990, pp. 161 ss.

¹⁹⁹ A. Todisco, *Non facciamo del Carso un altro porto Marghera*, "Il Corriere della sera", 6 dicembre 1976, p. 27

²⁰⁰ U. Cardia, *Passo avanti della cooperazione europea*, "L'Unità", 10 dicembre 1976, p. 6.

²⁰¹ C. Casalegno, *Trieste bel suol d'amore*, "La Stampa", 24 novembre 1976. P.2.

Secondo il deputato, il tratto di Osimo non conteneva adeguati contrappesi territoriali ed economici per il paese e per la comunità locale. Inoltre criticava il subdolo operato del governo, che mentre assicurava i triestini sulla temporaneità del Memorandum di Londra conduceva trattative segrete con la Jugoslavia. Infine propose una serie di emendamenti riguardo la zona franca, di cui domandò la rilocalizzazione.

Le ragioni del voto del PSI vennero illustrate dal deputato Achilli²⁰², il quale sottolineò la necessità di porre fine ad una situazione la cui soluzione era stata troppo a lungo ritardata. Il governo italiano e jugoslavo giungevano finalmente a definire il confine attraverso una trattativa amichevole, in questo modo le raccomandazioni contenute nell'atto finale della Conferenza di Helsinki, ed in modo particolare quelle relative alla sicurezza europea, trovavano un primo ufficiale e concreto seguito.

Il deputato Segre, che parlava a nome del gruppo comunista, riteneva positivo che ci fosse una larga unità realizzata tra le forze democratiche e costituzionali del paese che si ponevano in polemica con la pesante eredità del fascismo, mettendo la parola fine al contenzioso post-bellico tra Italia e Jugoslavia. Egli era soddisfatto della costruzione di un dialogo in Europa e nel mondo tra paesi e Stati di diverso regime.

Pannella parlò a nome dei radicali e disse che la zona franca industriale sul Carso non sarebbe stata realizzata a causa della sua erronea ubicazione. Inoltre l'unità dei comunisti, dei socialisti e dei democristiani a Trieste era basata su norme giuridiche, economiche che avrebbero reso la zona franca un mostro destinato a creare solo disoccupazione in Italia, non risolvendo i problemi di Trieste per i quali si erano fatte pesanti rinunce²⁰³.

Venne approvato un documento firmato da Piccoli (DC), Lombardi (PSI), Bandiera (PRI), Natta (PCI) e Preti (PSDI) che, tenendo conto delle indicazioni emerse dal dibattito, impegnava il governo a consultare, prima di attuare gli accordi economici e di emanare i decreti delegati, le popolazioni interessate mediante la Regione Friuli-Venezia Giulia e gli enti locali delle province di Trieste e di Gorizia²⁰⁴. Il governo dovrà anche garantire la piena parità di diritti alla minoranza slovena e favorire lo sviluppo più ampio dei rapporti tra il gruppo etnico italiano in Istria e la nazione di origine.

²⁰² *Il trattato di Osimo ratificato alla Camera*, "Avanti!", 18 dicembre 1976, p. 6.

²⁰³ *Atti Parlamentari*, 3615, *Camera dei Deputati*, VII Legislatura, discussioni, Seduta del 17 dicembre 1976, p. 3273.

²⁰⁴ Franci G., *Forlani: dal trattato di Osimo verranno vantaggi a Trieste*, "La Stampa", 18 dicembre 1976, p. 11.

Il 24 febbraio 1977 anche il Senato ratificò il trattato, col voto favorevole di DC (eccetto Barbi), PSI, PCI, PSDI e PRI. Prima del voto il ministro degli Esteri Forlani dichiarò che la questione di Trieste, nella logica internazionale, aveva di fatto trovato la prefigurazione delle linee di soluzione nel memorandum d'intesa di Londra²⁰⁵. Con gli accordi di Osimo si era risolta una controversia non compatibile con l'obiettivo di creare ogni possibile premessa per l'allargamento dell'area di pace e di collaborazione nell'Europa mediterranea. Con questo atto di consapevole responsabilità l'Italia intendeva respingere la logica delle rappresaglie per guardare al futuro, verso un avvenire fondato sull'amicizia, sulla mutua comprensione e sulla proficua collaborazione tra i due popoli. Riguardo l'istituzione della zona franca, il ministro affermò che si veniva a creare un'area destinata a facilitare l'allacciamento di Trieste all'Europa centrale e danubiana. Forlani concluse il suo discorso rivolgendosi con profonda solidarietà e sincera emozione ai connazionali giuliani e istriani. Il trattato comportava una rinuncia amara per tutti gli italiani, tuttavia la coscienza di un paese deve anche saper superare le avversità e le contraddizioni della sua storia.

Al di là della protesta locale, gli accordi di Osimo ebbero conseguenze positive sugli interessi politici ed economici del paese. I rapporti italo-jugoslavi erano basati, per la prima volta, su una reale e sincera amicizia. Roma recuperava un ruolo importante nell'ambito della politica adriatica e balcanica, volta alla conservazione di un assetto regionale, sia politico, che economico, stabile e capace di garantire gli interessi nazionali. A partire dal 1975 il processo di distensione internazionale frenò bruscamente: si riaprì una forte conflittualità tra le grandi potenze in Asia e Africa; l'unione Sovietica prese la decisione di puntare i nuovi missili di gittata media, gli SS20, verso l'Europa occidentale; vi fu l'invasione sovietica dell'Afghanistan e la repressione dei militari polacchi contro il movimento sindacalista *Solidarność*²⁰⁶. In questo contesto l'Italia tornò a ricoprire un ruolo fondamentale per la stabilità dell'Europa e del Mediterraneo come paese di cerniera tra i due blocchi.

L'azione internazionale dell'Italia mirava ad utilizzare l'economia e la cultura come strumenti di espansione della propria influenza. In questo senso è da inquadrare la creazione della "Comunità di lavoro dei *Länder*, delle Regioni e delle Repubbliche delle Alpi orientali" (denominata, poi, Comunità Alpe Adria)²⁰⁷. La Comunità Alpe Adria, formatasi a Venezia il 20 novembre 1978 per iniziativa italiana, era un raggruppamento regionale comprendente territori situati nella parte nord-orientale delle Alpi ed era inizialmente formato da tre *Länder* austriaci (Carinzia, Stiria, Austria Superiore), due regioni italiane (Veneto e Friuli-Venezia Giulia) e due Repubbliche socialiste jugoslave (Croazia e Slovenia).

²⁰⁵ Osimo: accordo approvato la zona B alla Jugoslavia, "La Stampa", 25 febbraio 1977, p. 21.

²⁰⁶ Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia*, cit., p. 638.

²⁰⁷ Bucarelli M., *La "questione jugoslava"*, cit., p. 77.

Nel corso degli anni, si aggiunsero anche la Lombardia e il Trentino Alto Adige, la Baviera, le province ungheresi di Győr-Sopron, Vas, Somogy e Zala, e altri due *Länder* austriaci, il Burgenland e Salisburgo²⁰⁸

In continuità con i ragionamenti alla base degli accordi di Osimo, la Comunità Alpe Adria aveva l'obiettivo di favorire l'integrazione economica-sociale e culturale tra est-ovest e tra regioni contigue ma appartenenti a differenti realtà politiche ed economiche. L'iniziativa aveva anche un forte significato storico, poiché le regioni interessate avevano vissuto in passato una comune esperienza statale e avevano sviluppato una comune identità mitteleuropea all'interno dell'Impero asburgico

Era tempo di andare oltre alle barriere ideologiche che avevano caratterizzato il XX secolo. La Comunità Alpe Adria, attraverso una collaborazione informale ed iniziative in grado di facilitare i flussi di merci, di persone, di capitali e di servizi, ma anche di informazioni, di conoscenze e di cultura, riusciva ad insinuarsi trasversalmente tra la NATO, il Patto di Varsavia, la CEE, l'EFTA e il COMECON (cui appartenevano i vari Stati confinanti), e di interrompere la staticità degli schemi stabiliti nelle relazioni internazionali a partire dal secondo dopoguerra²⁰⁹. La Comunità attraeva un gran numero di regioni, ciò testimoniava la volontà di costruire un tessuto comune attraverso una serie di azioni in grado di ovviare ai rallentamenti e alle rigidità della diplomazia tradizionale.

In ogni caso, la differenza degli assetti economico-sociali e la mancanza di competenze necessarie per dar vita ad accordi giuridici formali nell'ambito del diritto internazionale resero difficile l'attuazione di iniziative concretamente operative. La Comunità Alpe Adria ebbe il grande merito di portare alla ribalta il legame esistente tra queste regioni e nazioni geograficamente vicine, che avevano condiviso tradizioni storiche e culturali, e avevano una comunanza di interessi economici. Nonostante le differenze politico-ideologiche, la Comunità seppe riportare alla luce la complementarietà dell'intera area, e ciò si rivelò di grande importanza nello svolgimento delle vicende jugoslave degli anni novanta.

²⁰⁸ *Ibidem.*

²⁰⁹ *Ivi*, p.78.

Conclusioni

Il trattato di Osimo firmato da Italia e Jugoslavia il 10 novembre 1975 rappresenta la conclusione di un tortuoso percorso diplomatico condizionato dalle reciproche debolezze interne. Per tutta la durata delle trattative i due paesi osservarono con preoccupazione la fragilità della controparte, temendo che un imminente cambio della leadership politica nel paese confinante avrebbe potuto danneggiare i propri interessi nazionali e impedito la definitiva delimitazione dell'assetto territoriale. La diplomazia italiana, in linea con quelle degli altri partner occidentali, sospettava che la morte di Tito, storico leader jugoslavo e simbolo dell'unità federale, avrebbe compromesso la stabilità interna di Belgrado, dando sfogo alle divisioni tra le Repubbliche nazionali e alle contraddizioni del sistema federale jugoslavo. I timori occidentali erano rivolti anche all'azione dell'Unione Sovietica, che non aveva mai rinunciato ad esercitare la propria influenza sul vecchio alleato dove, del resto, era presente una significativa parte della popolazione favorevole alla politica di Mosca, i cosiddetti "cominformisti", ed era pronta a sfruttare l'instabilità del paese per attrarre la Jugoslavia all'interno del Comecon e del blocco orientale. D'altra parte Belgrado aveva tutto l'interesse a suscitare tali preoccupazioni, poiché la propria politica estera era basata sulla posizione di non allineamento e, quindi, sul precario equilibrio internazionale dettato dalla logica della guerra fredda.

La leadership jugoslava, essendo perfettamente cosciente dell'importanza strategica che il paese aveva agli occhi degli occidentali, seppe ottenere il massimo dalla propria politica d'indipendenza. L'Italia e i paesi della NATO non potevano permettere che la Jugoslavia entrasse a far parte del Patto di Varsavia, poiché questo avrebbe significato avere un nemico ai propri confini; così sostennero, a più riprese, il regime titoista economicamente e politicamente. Questa linea di azione emerse chiaramente fin dal giugno del 1948 quando avvenne la rottura politica tra Tito e Stalin e fu ancora più evidente di fronte all'invasione sovietica della Cecoslovacchia dell'agosto 1968, che portò alla firma di un accordo commerciale tra la CEE e Jugoslavia nel marzo del 1970, il primo concluso con un paese ad economia socialista. In particolare, fu l'Italia a sostenere le posizioni di Belgrado in ambito comunitario; inoltre, la preoccupazione per l'integrità territoriale della Jugoslavia spinse il governo italiano a fornire rassicurazioni in ambito territoriale e a presentare un primo sondaggio per saggiare le intenzioni jugoslave circa una possibile definizione del confine. Ciò diede l'avvio ai negoziati.

D'altra parte, anche il governo jugoslavo guardava con apprensione al clima politico italiano che, dalla fine degli anni Sessanta, era caratterizzato dalla fragilità della coalizione di centro-sinistra, alle prese con una forte contestazione operaia e studentesca, e dal fenomeno del terrorismo. Le tensioni interne all'Italia si riflettevano in una profonda e costante divisione tra chi, per motivi politici o ideologici, vedeva la Jugoslavia come rivale e nemica (gli irredentisti, la destra oltranzista e i circoli conservatori) e quelli che, invece, erano inclini a cooperare con lo stato jugoslavo: i partiti di centro-sinistra. Non stupisce, quindi, che la soluzione definitiva di alcuni problemi, come quello dei confini o delle minoranze, venisse costantemente rinviata per esigenze di politica interna italiana. Belgrado temeva che la difficile situazione politico-sociale sfociasse in una deriva autoritaria dello stato italiano, che avrebbe ostacolato il riavvicinamento italo-jugoslavo. All'inizio degli anni Settanta le paure jugoslave vennero rinvigorite dall'ondata di scioperi, i moti di Reggio, le violenze nelle università e nelle piazze, che palesavano la debolezza dei brevi esecutivi italiani che si succedevano rapidamente.

Furono proprio questi repentini cambi di governo a complicare ulteriormente i rapporti bilaterali, poiché la dirigenza jugoslava doveva spesso confrontarsi con interlocutori diversi che, a volte, non erano debitamente aggiornati sullo stato delle trattative. Ciò diede motivo d'imbarazzo in diverse occasioni. Ad esempio, in seguito all'incidente dei cartelli segnaletici, quando i leader sloveni decisero di applicare targhe segnaletiche per delimitare unilateralmente il confine, Roberto Ducci, direttore generale degli Affari Politici nel ministero degli Affari Esteri, consegnò il 21 febbraio 1974, in un momento di vuoto governativo, una nota di protesta all'ambasciatore jugoslavo Pavićević in cui si dichiarava esplicitamente la sovranità italiana sulla zona B. Il giorno dopo la nota veniva ritirata, giustificando il fatto come un mancato coordinamento interno al ministero degli Affari Esteri. Quando poi il governo di Belgrado chiese ulteriori giustificazioni e che la rettifica fatta da Ducci oralmente venisse resa ufficiale in forma scritta, il governo italiano presentò una nuova nota che si limitava a ripetere il contenuto di quella precedentemente annullata. E ancora, davanti alla grave crisi diplomatica scatenata da tale vicenda, Moro non era a conoscenza dell'esistenza del canale segreto Carbone-Šnuderl, creato in caso di emergenza dall'allora ministro degli Esteri Medici e il suo omologo jugoslavo Miloš Minić nel vertice di Dubrovnik dell'anno precedente. In questo contesto era di fondamentale importanza il ruolo dei diplomatici italiani e jugoslavi, che avevano il compito di dare continuità alle relazioni bilaterali.

In sintesi, i rapporti italo-jugoslavi s'intensificarono a partire dagli eventi cecoslovacchi ed attraversarono diverse fasi di transizione. Dall'autunno del 1968 la Jugoslavia condannò duramente l'invasione sovietica della Cecoslovacchia, e di conseguenza abbandonò la posizione di equidistanza e di coesistenza pacifica che aveva contraddistinto la politica internazionale jugoslava fino a quel momento. Iniziò un periodo di intensa collaborazione italo-jugoslava, particolarmente visibile nelle apparizioni pubbliche delle più alte cariche statali jugoslave e italiane, ma anche attraverso la stampa e numerose manifestazioni in cui vennero enfatizzate le politiche di amicizia e di buon vicinato in corso tra i due paesi. In questo senso sono da inquadrare le visite ufficiali compiute nel maggio del 1969 da Pietro Nenni, allora ministro degli Esteri e, in ottobre, del presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, che si recarono a Belgrado. Tuttavia, nel corso del 1970 cominciarono ad emergere le divergenze riguardo le questioni aperte, che portarono al rinvio del viaggio di Tito in Italia, previsto per il dicembre dello stesso anno. La Jugoslavia stava vivendo un periodo di forte instabilità interna, poiché la riforma economica "liberale", lanciata nel 1965, era entrata in crisi aggravando il problema del deficit della bilancia commerciale. Tutto ciò contribuiva a far riemergere ed alimentare le tensioni tra il governo federale e le Repubbliche nazionali: quest'ultime richiedevano maggiore autonomia a livello culturale, economico e politico. In particolare, erano Croazia e Slovenia a farsi promotrici di tale iniziativa; per motivi geografici, erano le più interessate al contezioso territoriale con l'Italia.

A causa delle pressioni esercitate dagli sloveni sulla dirigenza statale, la Jugoslavia cercò di sfruttare la visita di Tito in Italia per rendere ufficiali i negoziati. Al contrario il governo di Roma, timoroso della reazione della destra e degli ambienti irredentisti, si oppose alla pubblicazione del canale esplorativo. Da ciò ebbe origine la controversia, che venne superata a Venezia nel febbraio 1971 grazie all'incontro dei due ministri degli Esteri, Aldo Moro e Mirko Tepavac. In tale occasione entrambe le parti illustravano le rispettive debolezze interne come causa e giustificazione delle proprie prese di posizione. Tepavac evocava la possibilità che la crisi interna jugoslava conducesse ad un cambio di regime e, addirittura, all'entrata della Jugoslavia nel Patto di Varsavia, mentre Moro parlava del rischio di un'eversione di destra in Italia e dello scatenarsi di una violenza generalizzata in tutta la nazione. Davanti a tali scenari i due ministri degli esteri riuscirono a trovare una soluzione di compromesso e a riprogrammare la visita di Tito, che ebbe luogo il 25 e il 26 marzo del 1971. La questione del confine rimase relegata al canale segreto, inaugurato nell'ottobre 1968 su iniziativa dell'allora ministro degli Esteri Giuseppe Medici. Tuttavia, l'Italia dimostrava un concreto supporto a Belgrado in ambito economico e comunitario, rendendo stabili le relazioni italo-jugoslave.

I governi guidati da Andreotti tra il 1972 e 1973, composti da una coalizione centrista che prevedeva l'esclusione del PSI e la partecipazione dei liberali, non costituirono un cambio di rotta nell'atteggiamento da tenere verso Belgrado. Al contrario, il ritorno alla Farnesina di Giuseppe Medici rinvigoriva i negoziati sulla questione territoriale, poiché incontrò il suo omologo jugoslavo a Dubrovnik il 19 marzo 1973. Il summit si concluse con l'obiettivo di chiudere rapidamente le trattative, che invece si trascinarono fino alla fine del 1973, facendo significativi passi indietro rispetto a quanto concordato in precedenza. Agli inizi del 1974 Belgrado era alle prese con una grande riforma costituzionale, che ridefiniva i rapporti tra i poteri federali e quelli delle Repubbliche a vantaggio di quest'ultime. Le Repubbliche si trasformavano in una sorta di Stati nazionali semiautonomi con forti competenze negli ambiti di difesa, affari esteri e politiche economiche. In questo modo il governo federale si trovò ad inseguire le iniziative delle Repubbliche nazionali, come avvenne nel caso dell'incidente dei cartelli segnaletici prima menzionata. Da qui ebbe origine la vicenda della nota di protesta, consegnata da Ducci a Pavićević il 21 febbraio 1974, che aprì una profonda crisi diplomatica nelle relazioni italo-jugoslave. La crisi coincise con un periodo di pessime relazioni tra Jugoslavia e Stati Uniti; dunque a Belgrado si ritenne che la rivendicazione italiana sui territori jugoslavi facesse parte di una più ampia strategia di matrice occidentale per fare pressione sulla Jugoslavia.

All'inizio di maggio venne attivato il canale d'emergenza Carbone-Šnuderl e fu possibile ricomporre la controversia. Carbone e Šnuderl erano esperti conoscitori della questione del confine, poiché dalla fine degli anni Sessanta erano al vertice delle delegazioni del Comitato misto italo-jugoslavo per la cooperazione industriale, tecnica e scientifica dei rispettivi paesi. Inoltre, essi erano affiancati nelle trattative dai due ministeri degli esteri, che controllavano i negoziati indirettamente. Già nel 1974 i due esperti furono in grado di trovare un accordo di massima che riusciva a soddisfare entrambe le parti. Le leadership dei due paesi erano intenzionate ad annunciare l'intesa appena raggiunta in occasione della conclusione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), prevista per il luglio 1975 ad Helsinki; ciò non fu possibile a causa degli esiti delle elezioni locali e regionali italiane del 15 giugno, che sancirono un solido progresso dei partiti di sinistra. Il PCI si piazzava a meno del 2% dalla Democrazia Cristiana, creando scompiglio nella dimensione democristiana e rendendo lampante il pericolo del sorpasso comunista. Aldo Moro e Mariano Rumor ritennero necessario aspettare l'autunno successivo, durante il quale sarebbe arrivato anche il consenso comunitario per la creazione di una zona franca nelle regioni di confine, a cui gli italiani tenevano particolarmente.

Il 1° ottobre 1975 Rumor, ministro degli Esteri, e Moro, presidente del Consiglio, illustrarono alle Camere i risultati dei negoziati con la Jugoslavia e le ragioni per la conclusione dei nuovi accordi. La presentazione riscosse un grande successo, vedendo garantito l'appoggio del PCI e perfino dei liberali che non nascondevano una certa ostilità per Moro; solo l'MSI e alcuni deputati democristiani triestini o di origine istriana e dalmata si opposero all'accordo. Il 10 novembre 1975 con la firma degli accordi di Osimo fu possibile chiudere definitivamente le questioni aperte che, per tre decenni, caratterizzarono i rapporti tra Jugoslavia e Italia e che rappresentavano l'ultimo fardello ereditato dalla Seconda Guerra Mondiale. Finalmente la cooperazione bilaterale poteva godere di un nuovo slancio, anche nella dimensione comunitaria, che sarà fondamentale davanti alla morte dello storico jugoslavo avvenuta il 4 maggio 1980.

Il giudizio storico del Trattato di Osimo fu condizionato dalla natura segreta dei negoziati, che uscì dalla riservatezza dei canali diplomatici solo pochi mesi prima della sua conclusione. I timori di Moro, Rumor e Andreotti, protagonisti italiani della vicenda, riguardavano gli umori dell'opinione pubblica, in un clima politico interno segnato da forti tensioni e dal pericolo rappresentato dall'estremismo di destra. Tuttavia, la firma degli accordi non suscitò particolare clamore nell'opinione pubblica italiana. Le maggiori conseguenze si ebbero a livello locale. I triestini si sentirono ingannati dalla leadership politica democristiana che, per anni, aveva sostenuto la provvisorietà della sistemazione del 1954 e della linea di demarcazione. I malumori presenti nella società triestina diedero vita alla lista civica "Lista per Trieste", che fu centrale nella vita politica locale, ma fu anche espressione di una più generale perdita di fiducia nei confronti dei partiti tradizionali che emergerà con forza agli inizi degli anni Novanta.

Il tortuoso percorso che ha portato alla conclusione degli accordi di Osimo non può essere compreso se non si tengono in considerazione diversi fattori di politica interna ed internazionale fortemente intrecciati. Nel caso italiano a partire dalla fine degli anni Sessanta vi fu una crisi di sistema caratterizzata da esecutivi estremamente deboli e di breve durata, inoltre la dialettica tra gli interessi elettorali e quelli diplomatici era spesso conflittuale, come testimoniato dal caso del veto italiano posto da Fanfani in sede CEE alla fine del 1967. Durante tale episodio, Fanfani, in risposta al blocco francese all'ingresso della Gran Bretagna nella CEE, pose il veto all'apertura dei negoziati tra CEE e paesi terzi, e tra questi la Jugoslavia. Lo scopo era quello di tutelare gli agricoltori italiani, che temevano la concorrenza dei prodotti jugoslavi nel mercato agricolo comune, a ridosso dell'elezioni politiche del 1968. La questione fu risolta grazie alla mediazione dell'ambasciatore Tralbalza, ma lasciò un clima di diffidenza tra la diplomazia italiana e i responsabili politici. Anche per questa ragione si decise di condurre in maniera segreta i negoziati sul confine italo-jugoslavo.

Nel caso Jugoslavo i vertici diplomatici si trovarono a condurre le trattative sotto la forte pressione delle leadership slovene e croate, che per motivi geografici erano le più interessate alla questione del confine italo-jugoslavo. Il paese stava attraversando una parallela crisi di sistema. Dal punto di vista economico il fallimento delle riforme economiche determinò l'aumento del debito pubblico e la crescita dell'inflazione, ciò stimolò una crescente rivalità tra le repubbliche federali e tra esse e il governo federale. La promessa della dirigenza jugoslava di riequilibrare la gestione del potere tra centro e periferia, tramite l'istituzione di una presidenza della Repubblica di carattere collettivo, non fu sufficiente a placare gli animi. Di fronte al desiderio delle Repubbliche di ottenere maggiore autonomia sul versante economico, politico e culturale, il governo federale fu costretto a dimostrarsi capace di difendere gli interessi delle nazioni jugoslave, e per farlo ad accelerare i negoziati con l'Italia.

Le esigenze interne dei due paesi erano però condizionate dall'ambito internazionale e dalla logica della guerra fredda, che faceva del Mediterraneo un'area altamente instabile. In tale scenario si inseriva la peculiare posizione Jugoslava, che essendo un paese non allineato non poteva avvicinarsi esageratamente al blocco occidentale, ma che aveva anche difficoltà nei rapporti con l'Unione Sovietica in un periodo in cui si avvicinava il momento della successione a Tito. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, che rappresentò l'apice della distensione tra i paesi europei e quelli del Patto di Varsavia, creò le condizioni adatte alla firma del Trattato di Osimo, che risultò la prima realizzazione pratica dello spirito di Helsinki.

Fonti archivistiche

Arhiv Jugoslavije (Aj), Fondo KPR (Kabinet Predsednik Republike), Belgrado.

AJ, KPR, I-3-a\44-46, Materijal za razgorove prilikom posete predsednika republike italije Duzepe Saragata SFRJ Jugoslaviji oktobra 1969.

AJ, KPR, I-5-b/44-13, Savezni Sekretariat za Spoljnu Trgovinu, Pov. Br. 407/1, 1. marta 1968. Godine.

AJ, KPR, I-5-b/44-13, Dsip, Str.pov. 50, Zabeleška o razgovoru zamenika državnog sekretara druga M. Pavićevića sa italijanskim ambasadorom Folco Trabalzom, na dam 17.9.1968.

AJ, KPR, I-5-b/44-14, Informacija o poverljivim razgovorima o razgraničenju i drugim otvorenim pitanjima s Italijom, 27. novembar 1969.

AJ, KPR, I-5-b/44-15, Beleška o poverljivim pregovorima o razgraničenju i drugim otvorenim pitanjima sa Italijom, 22. jul 1970.

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

AJ, KPR, I-2/48-1, Informacija o poverljivim razgovorima o granici i drugim pitanjima s Italijom, 24. novembra 1970.

AJ, KPR, I-2/48-1, Informacija o razgovoru Vratuše i Dučija. 30. novembra 1970.

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.

AJ, KPR, I-5-b/44-17, Podsetnik o nekim najbitnijim pitanjima vezanim za najnoviji razvoj odnosa sa Italijom, 13. mart 1974.

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

AJ, KPR, I-5-b/44-17, Informacija br. 5 o jugoslovensko-italijanskim odnosima od 26. marta 1974

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

Bibliografia

- Belci C., *Trieste. Memoria di trent'anni (1945-1975)*, Brescia, Morcelliana, 1990.
- Bianchini S., *I mutevoli assetti balcanici e la contesa italo-jugoslava (1948-1956)*, In Marco Galeazzi (a cura di), *Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda*, Ravenna, Longo Editore, 1995.
- Bogetić D., *Nova strategija spoljne politike Jugoslavije 1956-1961*, Belgrado, Institut za savremenu istoriju, 2006.
- Bucarelli M., *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008.
- Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia nella westpolitik jugoslava degli anni sessanta*, in Garzia I., Monzali L. e Bucarelli M. (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, Salento Books, 2012.
- Bucarelli M., *Roma e Belgrado tra Guerra Fredda e Distensione*, in Celozzi Baldelli P.G (a cura di), *La politica estera italiana negli anni della Grande Distensione (1968-1975)*, Roma, Aracne, 2009.
- Bucarelli M., *La politica estera italiana e la soluzione della questione di Trieste: gli accordi di Osimo del 1975*, "Qualestoria", n.2, 2013.
- Bucarelli M., Micheletta L., Monzali L., Riccardi L. (a cura di), *Italy and Tito's Yugoslavia in the Age of International Détente*, Brussels, Peter Lang, 2016.
- Calandri E., *The United States, the EEC and the Mediterranean*, in Calandri E., Caviglia D., Varsori A. (a cura di), *Detente in Cold War Europe*, London-New York, IB Tauris, 2012.
- Capriati M., *Gli scambi commerciali tra Italia e Jugoslavia dal dopoguerra al 1991*, in Botta F. e Garzia I., (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Cattaruzza M., *L'Italia e il confine orientale, 1866-2006*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Cavera G., *Gli accordi di Osimo e la crisi politica italiana degli anni Settanta*, in "Nuova Storia Contemporanea", n. 3, 2006,
- Čkrebčić Dušan, *Pogled iskosa. Ljudi, sudbine, komentari*. Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- D'Amelio D., *Il dibattito pubblico sul trattato di Osimo fra ragion di Stato e protesta locale*, "Qualestoria", n. 2, 2013.
- De Castro D., *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Trieste, LINT, 1981.
- De Leonardis M., *La "diplomazia atlantica" e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.
- De Leonardis M., *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014
- Ducci R., *I Capintesta*, Milano, 1982.
- Formigoni G., *Storia d'Italia nella Guerra fredda (1943-1978)*, Bologna, Il Mulino, 2006.

- Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Galeazzi M., *Togliatti e Tito. Tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, Carrocci, 2005.
- Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, Rizzoli, 2006.
- Gregorio M., *Costituzione, forma di governo e partiti politici*, in Ballini P. L., Guerrieri S. e Varsori A. (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carrocci, 2006.
- Heuser B., *Western "Containment" Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, London, Routledge, 1989.
- Imperato F. e Monzali L. (a cura di), *Aldo Moro e il problema della cooperazione adriatica nella politica estera italiana 1963-1978*, Roma, Studium, 2011.
- Imperato F., *Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963-68*, Bari, Progedit, 2011.
- Klasić Hrvoje, *Unutrašnjopolitičke i vanjskopolitičke aktivnosti Jugoslavije nakon intervencije Varšavskog pakta u Čehoslovačkoj 1968. godine, 1968-četrdeset godina posle*, Zbornik radova, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd 2008.
- Maccotta G.W., *Osimo visto da Belgrado*, «Rivista di Studi Politici Internazionali», n. 1, 1993.
- Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Meneguzzi Rostagni C., *Aldo Moro, l'Italia e il processo di Helsinki*, in Perfetti F., Ungari A., Caviglia D., e De Luca D. (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le Lettere, 2011.
- Mišić S., *La Jugoslavia e il Trattato di Osimo*, Qualestoria, n.2, 2013.
- Mišić S., *Jugoslovensko-italijanski odnosi i čehoslovačka kriza 1968. Godine*, in R. Radić (a cura di) *1968 – Četrdeset godina posle*, Institut za noviju istoriju Srbije, Beograd 2008.
- Mišić S., *The normalisation of political relations between Yugoslavia and Italy after the Memorandum of Understanding of 1954*, in Srdjan Rudić e Antonello Biagini (a cura di), *Serbian-Italian relations: History and Modern Times*, The Institute of History Belgrade, Collections of works, vol. 28, Belgrade 2015.
- Monzali L., *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Venezia, Marsilio, 2015.
- Monzali L., *La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra mondiale ai trattati di Osimo (1914-1975)*, in Botta F. e Garzia I. (a cura di), *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma- Bari, Laterza, 2004.
- Monzali L., *“I nostri vicini devono essere nostri amici. Aldo Moro, l'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, in Garzia I., Monzali L. e Bucarelli M. (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*, Nardò, Salento Books, 2012.
- Nenni P., *I conti con la storia, Diari 1967-1971*, Milano, SugarCo, 1983.
- Pastorelli P., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987.

- Pirjevec J., *Il giorno di San Vito: Jugoslavia 1918-1992: storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993.
- Pirjevec J., *Fanfani e la Jugoslavia*, in Bocci Girelli A.M. (a cura di), *Amintore Fanfani storico dell'economia e statista*, Milano, FrancoAngeli, 2013.
- Pirjevec J., *Tito e i suoi compagni*, Torino, Einaudi, 2015.
- Pupo R., *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia (1938-1956)*, Udine, Del Bianco, 1999.
- Pupo R., *Fra Italia e Jugoslavia: saggi sulla questione di Trieste*, Udine, Del Bianco, 1989.
- Škorjanec V., *Priprave na Osimska pogajanja*, Kopar, Založba Annales, 2007.
- Škorjanec V., *Neuspeh jugoslovansko-italijanskih diplomatskih pogajanj v letu 1973*, "Zgodovinski časopis", n. 57., 2003.
- Škorjanec V., *Osimski pogajalski proces, I Del: Uvodna sinteza pogajanja; II. Del: Diplomatska pogajanja 1973-1974*, Viri, številka 23, Ljubljana, Archive Society of Slovenia, Archive of the Republic of Slovenia, 2006.
- Simić P. e Despot Z., *Tito- strogo poverljivo: arhivski dokumenti*, Beograd, Službeni glasnik, 2011.
- Tosi L., *Sicurezza collettiva, distensione e cooperazione internazionale nella politica dell'Italia all'ONU*, Ballini P. L., Guerrieri S. e Varsori A. (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, Carrocci, 2006.
- Valdevit G., *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Gorizia, LEG, 1999.
- Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- Varsori A., *La Cenerentola d'Europa, L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010.
- Varsori A., "Aldo Moro e l'adesione della Gran Bretagna alla Cee", in Perfetti F., Ungari A., Caviglia D. e De Luca D. (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le Lettere, 2011.
- Zaccaria B., *La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, Milano, FrancoAngeli, 2018.
- Zaccaria B., *Contro l'ambiguità della leadership politica. Folco Trabalza ambasciatore a Belgrado (1967-1971)*, Ventunesimo secolo 41, 2018.
- Zaccaria B., *Una distanza obbligata. I limiti delle relazioni tra Cee e Jugoslavia nell'Europa degli anni Settanta*. Ventunesimo Secolo, Vol. 37, 2015.
- Zaccaria B., *The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980*, London, Palgrave Macmillan, 2016.

Ringraziamenti

Sono felice di poter finalmente affermare di aver portato a termine il mio percorso di studente universitario. Gli anni dell'università sono stati speciali e mi hanno permesso di vivere innumerevoli emozioni ed esperienze, che sono sicuro porterò dentro tutta la vita. Il mio cammino è iniziato a Bologna, dove ho frequentato il corso di laurea triennale, che rappresenta senza alcun dubbio il momento più vivace e spensierato della mia vita. Ci tengo a ringraziare Davide, Simone e tutti i membri del gruppo Berti Pichat, che hanno reso quegli anni indimenticabili. Un ringraziamento particolare va a Tommaso, che mi ha spinto ad oltrepassare i limiti della mia comfort zone, e stimolato ad andare in Erasmus a Madrid, un'esperienza senza la quale non sarei di certo chi sono oggi. Al contrario il periodo della magistrale, iniziato con una pandemia globale e finito con una fase di stress estremo, è stato travagliato e sofferto fin dal primo istante. Durante questo periodo ho pensato diverse di volte di non potercela fare, e spesso sono stato sul punto di mollare tutto ed arrendermi. Ringrazio me stesso per non averlo fatto, essere stato in grado di superare tutto ciò mi ha reso una persona migliore e determinata. Tuttavia non ho affrontato tutto questo da solo, mi trovavo "in trincea" con il "veterano" Riccardo, a cui devo i più profondi ringraziamenti per il supporto emotivo e logistico ricevuto. Inoltre devo ringraziare il compare Andrea, con cui ho formato la coppia degli "scapoli d'oro", e affrontato le numerose sfide ed insidie insite in questo percorso. Infine devo ringraziare Sandra, incontrata a Sevilla durante il mio secondo Erasmus, il nostro amore ha superato gli ostacoli della lontananza e della burocrazia, attraversando la Spagna e la Serbia, giungendo fino in Italia. Senza di te non sarebbe stato possibile realizzare tutto questo, mi hai dato un obiettivo grazie al quale ho potuto dare il massimo. I ringraziamenti finali vanno alle persone più importanti: i miei genitori, Franco e Angelita, e la mia famiglia, che non mi hanno mai fatto mancare nulla e mi hanno dato l'opportunità d'intraprendere questo grande viaggio.