

La Jugoslavia e il Trattato di Osimo

di Saša Mišić

Abstract - Yugoslavia and the Osimo Treaty

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

Key Words: Treaty of Osimo, open issues, negotiations

Parole chiave: Trattato di pace, questioni aperte, negoziati

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ultima crisi di Trieste

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

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

¹² V. Škorjanec, *Jugoslovensko-italijanski odnosi v luči dubrovniškega srečanja zunanjih ministrov 1973*, «Zgodovinski časopis», 3-4, 2001, No. 55, pp. 479-487; M. Bucarelli, *La «questione jugoslava»*, cit., pp. 63-64; L. Monzali, «I nostri vicini devono essere nostri amici». Aldo Moro, *L'Ostpolitik italiana e gli accordi di Osimo*, in *Aldo Moro L'Italia Repubblicana e i Balcani*, a c. di I. Garzia, L. Monzali, M. Bucarelli, Besa Editrice, Nardò 2011, p. 102.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Viri 23, pp. 206-214.

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

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

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

²⁰ Ivi, 213.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ Ibid.

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

³⁷ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ Ibid.

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

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

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

⁴⁷ Ibid.

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

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

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

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

Verso la pace nell'Adriatico

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ Ibid; Viri 23, p. 230.

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

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

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

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

⁵⁷ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁹ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

⁷³ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁷ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁰ Ibid.

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

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

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Traduzione di Francesca Scarpatò

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

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

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

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

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

