

INTERESSE NAZIONALE E DISINTERESSE DELLA POLITICA¹

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Presidente di “Coordinamento Adriatico”
Bologna

CDU 327(450:497.4/.5)“1975/1977”
Intervento
Gennaio 2016

Riassunto: In queste brevi considerazioni, l'autore si propone di accennare quali fossero i precedenti storici del Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (trattato per la delimitazione del confine per la parte non definita con il Trattato di pace del 10 febbraio 1947), sottoscritto il 10 novembre 1975 a Osimo (Ancona) ed entrato in vigore il 3 aprile 1977, e quindi di indicarne sommariamente i contenuti e le problematiche connesse per, infine, valutarne gli esiti e i fallimenti.

Parole chiave: Trattato di Osimo, Italia, Jugoslavia, Slovenia, Croazia, esuli.

1. Il peso del Trattato

Per la politica ufficiale della Repubblica Italiana la rinuncia tramite il Trattato di Osimo alla Zona B del mai costituito Territorio Libero di Trieste (TLT) è stata la presa d'atto di una situazione, ormai consolidata nel passato, di emarginazione della sovranità italiana e a un tempo dimostrazione di una volontà collaborativa intesa ad assicurare stabilità al regime titoista considerato essenziale per i rapporti politici ed economici nell'area adriatica. Quello che è ricordato come il Trattato di Osimo è stato invece per l'associazionismo giuliano-dalmata il punto di arrivo di una serie nutrita di cedimenti della politica italiana nei confronti delle aspettative jugoslave di espansione territoriale verso ovest.

Una tappa dolorosa per le popolazioni giuliane rientrante nell'alveo della più ampia tematica dell'esodo. Ma a un tempo un momento sintomatico della debolezza del Paese che può agevolmente comprendersi ove si consideri sia l'oggettiva pressione esercitata da fattori esterni difficilmente governabili dall'Italia sia il sostanziale disinteresse della classe politica italiana del momento.

Per quanto riguarda i profili internazionali che sicuramente hanno giocato un ruolo determinante vi è stato il disegno di agevolare la Jugoslavia in modo da assicurarsi il suo ruolo d'intercapedine balcanica nei confronti

¹ Relazione presentata al convegno “A quarant'anni da Osimo: il trattato italo-jugoslavo del 10 novembre 1975”, organizzato dalla Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI) e da Coordinamento Adriatico, tenutosi l'11 gennaio 2016 a Roma.

di possibili interventi sovietici che approfittassero della situazione interna di Belgrado in quel tempo caratterizzata dalla forte domanda di autonomia croata e dal rischio di dissolvimento della federazione. Tito aveva perso forza, la successione al personaggio si presentava problematica, gli alleati occidentali chiedevano di acconsentire alle pretese territoriali degli jugoslavi in modo da ottenere un rafforzamento della *leadership* belgradese. I politici italiani avevano da qualche tempo abbandonato l'idea di salvaguardare la Zona B. Il Partito comunista italiano (PCI), in coerenza con l'indirizzo filo-jugoslavo seguito fin dai mesi precedenti alla fine del conflitto mondiale, era nettamente a favore della chiusura del contenzioso confinario tramite la rinuncia. I partiti di centro, Democrazia Cristiana in testa, erano fortemente condizionati dalle richieste occidentali e vedevano con favore il proposito di favorire Belgrado. Soltanto dovevano trovare il modo di giustificare agli occhi dei giuliani, e in particolare dell'opinione triestina, la cessione e il proposito di assicurare alla Jugoslavia vantaggi economici obiettivamente pregiudizievoli per gli interessi locali. Unico partito nettamente opposto alla rinuncia era il Movimento sociale italiano (MSI). La situazione ufficiale italiana si presentava complessa. I Governi succedutisi nel tempo avevano fino dal 1971 iniziato trattative segrete con i vicini che si protrassero per circa tre anni con alterne vicende. Si arrivò a una presa di posizione formale in un dibattito parlamentare nel mese di ottobre del 1975 quando il Governo comunicò la decisione di addivenire alla chiusura della questione tramite rinuncia formale alla sovranità sulla Zona B.

Le associazioni degli esuli si erano costantemente manifestate in modo deciso contro la cessione, ma il loro ruolo si rivelò ininfluente. Tuttavia anche al loro interno si profilavano divergenze e infine una limitata adesione all'indirizzo governativo.

2. Un cenno all'evoluzione dei rapporti bilaterali

Il Trattato del 1947 aveva previsto il passaggio alla Jugoslavia della quasi totalità della Venezia Giulia. Per il territorio di Trieste e di un'area circostante si sarebbe costituito il TLT. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di pace sarebbe cessata la sovranità italiana (articolo 21, comma 2). Ma tale abbandono era strettamente legato all'introduzione nel territorio di un regime provvisorio, anticipante quello definitivo regolato da apposito statuto, definito dalle Nazioni Unite (articolo 21, comma 3). Questa condizione non si è mai avverata. Non è quindi ipotizzabile che, venendo meno l'attivazione

del potere delle Nazioni Unite sul territorio per carenza d'intervento delle stesse, venisse meno la sovranità italiana creandosi una situazione impensabile di vuoto giuridico-amministrativo. In realtà la situazione di potere che si produsse fu quella di una sospensione/quiescenza della sovranità italiana sostituita dal potere provvisorio delle potenze occupanti. Il TLT fu diviso in due Zone: quella A sotto amministrazione angloamericana e quella B affidata all'amministrazione militare jugoslava. Di fatto gli jugoslavi fin dall'origine trattarono la Zona B come territorio annesso applicando il diritto jugoslavo. Va tuttavia notato che il Trattato di pace (articolo 21, comma 4) precisava che: "Il Territorio Libero di Trieste non sarà considerato come territorio ceduto, ai sensi dell'articolo 19 e dell'Allegato XIV del presente Trattato". Quindi, mai sarebbe potuto essere considerato passato alla Jugoslavia, anche se quest'ultima lo considerò di fatto passato per quanto riguarda la Zona B.

Nel 1948, alla vigilia delle consultazioni elettorali in Italia, gli Stati Uniti e le altre potenze occidentali vollero prospettare un'apertura verso l'Italia sostenendo che, poiché la Jugoslavia si comportava come potenza sovrana della zona di sua pertinenza senza concedere o rispettare i diritti che avrebbe dovuto assicurare in base al Trattato per le popolazioni italiane residenti, raccomandavano il ritorno nel Territorio Libero di Trieste alla sovranità italiana. Tutto ciò era condensato nella Dichiarazione tripartita del 26 marzo 1948.

Il passaggio successivo è costituito dal Memorandum d'intesa del 5 ottobre 1954. Anche questa soluzione fu concordata fra potenze occidentali e Jugoslavia e imposta con la clausola *ne varietur* all'Italia. Si trattò di un accordo in forma semplificata che non fu sottoposto al Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica, come sarebbe stato necessario trattandosi di accordo incidente sulla delimitazione del territorio nazionale. Con questo Memorandum fu deciso il ritorno di Trieste all'Italia e fu stabilita una separazione di zone che, equivocamente, si diceva, sarebbe stata temporanea e precaria, tanto è vero che nel testo italiano si parlava non di linea di confine ma di linea di demarcazione (ma, al contrario, il testo inglese e quello jugoslavo utilizzavano il più pertinente termine di linea di confine) fra la zona che, di fatto, sarebbe rimasta sotto sovranità italiana (la Zona A) e la zona che, di fatto, sarebbe stata destinata alla sovranità jugoslava (la Zona B). Sovranità che in concreto già c'era. Era comunque un modo per cercare di conciliare situazioni abbastanza differenziate e contrapposte, dando soprattutto all'Italia il contentino del ritorno a Trieste. Lo Statuto Speciale, annesso al Memorandum, avrebbe avuto una particolare importanza perché conteneva una disciplina giuridica piuttosto articolata dei diritti civili, culturali e politici, soprattutto garantendo

il bilinguismo, la tutela della toponomastica e così via. Tutto questo però, solo nelle due zone del vecchio Territorio Libero.

Il Memorandum presupponeva il dato storico della constatata impossibilità di costituzione del TLT. Com'è stato recentemente ricordato in un'importante sentenza (TAR Friuli-Venezia Giulia, 28 ottobre 2013, n. 530), "la nascita del Territorio Libero e il conseguente passaggio della sovranità allo stesso erano condizionati almeno dal primo atto istitutivo di detto Territorio Libero, cioè dalla nomina da parte del Consiglio di sicurezza del suo Governatore. Ciò per evidenti motivi pratici, poiché solo con la nomina del Governatore si potevano applicare lo statuto provvisorio prima e quello definitivo poi, ma anche per la decisiva ragione che la nomina del Governatore per opera del Consiglio di sicurezza avrebbe evidenziato la volontà concorde delle grandi potenze di attuare quella parte del Trattato di pace che istituiva il Territorio Libero. Ebbene, come noto, la designazione del Governatore non avvenne mai e quindi il Territorio Libero non venne mai a esistenza e non si ebbe alcun trasferimento di sovranità". Già in precedenza la giurisprudenza aveva preso atto della mancata attivazione del TLT (Corte di Cassazione S.U. civili, 15 marzo 1951, n. 658; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 ottobre 1953, n. 579; Corte di Cassazione Sez. I civile, 9 ottobre 1953, n. 3288; Corte di Cassazione S.U. penali, 24 novembre 1956; Corte di Cassazione Sez. I civile, 7 ottobre 1967, n. 2290).

Il successivo Trattato del 10 novembre 1975 (eseguito con Legge 14 marzo 1977, n. 73), conosciuto come Trattato di Osimo, dalla località in cui avvenne la firma, riconobbe che quella che era fittiziamente una linea provvisoria di demarcazione, in realtà, era un vero e proprio confine di Stato. Il Trattato comportò la rinuncia alla sovranità italiana sulla Zona B e il superamento del regime del Memorandum, eccezion fatta per il mantenimento di quanto prima disposto nella disciplina dello Statuto Speciale concernente i diritti degli appartenenti alle rispettive minoranze.

Il Trattato, all'articolo 4, prevedeva la definizione di una forma d'indennizzo a favore dell'Italia per i beni sottoposti a misure espropriative dal 1945 al 10 novembre 1975. Si trattava di 32 leggi di nazionalizzazione, a vario titolo, illegittimamente applicate prima ai territori ceduti col Trattato di pace, poi anche alla Zona B, rimasta formalmente sotto sovranità italiana fino all'operatività del nuovo Trattato dal 3 aprile 1977 (o, in via restrittiva, sicuramente fino all'operatività del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 (26 ottobre 1954). Più in particolare il Trattato prevedeva (articolo 4) che Italia e Jugoslavia avrebbero concluso un accordo riguardante un "indennizzo globale e forfettario (...) dei beni, diritti e interessi delle persone fisiche e giu-

ridiche italiane (...) che hanno fatto oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle autorità militari, civili o locali jugoslave a partire dalla data d'ingresso delle Forze armate jugoslave nel suddetto territorio", e cioè dal maggio 1945.

Il successivo Accordo di Roma del 18 febbraio 1983, per il regolamento definitivo di tutte le obbligazioni reciproche derivanti dall'articolo 4 del Trattato, prevedeva a fronte della definitiva acquisizione a favore della Jugoslavia, la corresponsione di un indennizzo all'Italia di 110 milioni di dollari USA, a partire dal 1° gennaio 1990 in tredici annualità. Un elenco allegato includeva 179 beni lasciati in libera disponibilità degli optanti.

Il Trattato comportava il superamento delle polemiche relative all'appropriazione da parte slava di porzioni del territorio al momento della posizione dei confini nel goriziano. Altre importanti clausole interessavano l'economia dell'area triestina. Tra queste le più rilevanti riguardavano il regime delle acque territoriali e la costituzione di una zona franca industriale a cavallo della parte italiana e di quella jugoslava, a gestione congiunta fra i due Paesi, oltre ad altri interventi interessanti l'economia territoriale giuliana.

Conseguenza del Trattato era la decisione della Santa Sede di ridistribuire il confine delle diocesi giuliane staccando Capodistria da quella di Trieste (17 ottobre 1977).

3. Le contraddizioni della politica italiana

Al Trattato si giunse dopo un lungo periodo di altalenanti rapporti fra i due Stati. Sintetizzando possiamo dire che da parte jugoslava vi fu un indirizzo coerente deciso a sostenere l'avvenuta acquisizione della sovranità in seguito all'esito del conflitto mondiale e dell'occupazione militare. Non per niente erano state fin dai primi momenti introdotte nella Zona B le normative jugoslave, comprese le varie riforme economiche di nazionalizzazione. Il Trattato mirava quindi a rendere definitiva la situazione incassando la rinuncia italiana a ogni pretesa territoriale.

L'Italia aveva mantenuto un atteggiamento contraddittorio. In generale si teneva conto del ruolo di cuscinetto della vicina Repubblica Federativa rispetto al blocco sovietico. Si riteneva essenziale la stabilità del regime comunista jugoslavo che andava incoraggiato con un clima collaborativo. Gli alleati occidentali spingevano per una politica di disponibilità italiana verso il regime titoista. A tale proposito ci si adoperava per misure economiche

di aiuto nei momenti di difficoltà. L'argomento dei confini era accantonato anche a causa della consapevolezza delle reazioni negative dell'opinione pubblica dell'area giuliana, dove erano presenti vaste comunità di esodati. Il Memorandum del 1954 era quindi precario e prima o poi richiedeva scelte definitive. A tal fine insistere per la sovranità italiana sarebbe andato contro il proposito conciliativo che si considerava prevalente. Occorreva quindi percorrere la diversa strada che avrebbe alla fine portato alla rinuncia della sovranità e alla sostituzione della linea di demarcazione fra le due zone con una vera frontiera fra Stati.

Le trattative furono condotte in forma segreta dalla fine degli anni Sessanta. La svolta fu la Conferenza di Ragusa fra i ministri degli esteri dei due Paesi nel marzo del 1973. Nel dibattito parlamentare dell'ottobre 1975 il ministro degli esteri Rumor riferì sul proposito di accordo diretto ad azzerare il contenzioso di confine con la Jugoslavia senza rendere però pubblici i termini degli accordi che erano negoziati al di fuori del circuito dell'amministrazione degli affari esteri.

La riservatezza caratterizzò tutta la fase preparatoria. Le associazioni rappresentative dell'esodo non furono minimamente coinvolte. La Regione Friuli Venezia Giulia che, ai sensi della Legge costituzionale 31 gennaio 1973, sarebbe dovuta essere consultata in relazione ad accordi internazionali interessanti il traffico confinario e portuale e doveva essere messa in condizione di dare il suo apporto, fu informata solo a cose fatte.

La fase della delibera parlamentare del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione non ha avuto storia. Un primo disegno decadde per scioglimento anticipato delle camere nella primavera del 1976. Un secondo definitivo disegno fu approvato nel marzo del 1977.

Lo schieramento maggioritario coinvolse le sinistre e la Democrazia cristiana. Il Partito comunista era stato il più convinto sostenitore della rinuncia alla sovranità sulla Zona B e di una politica fortemente collaborativa e sostanzialmente rinunciataria verso i vicini. Qualche frangia democristiana e i partiti di centro si dimostrarono contrari. Contrarissimi e svolgenti una forte opposizione, i missini.

La parte economica degli accordi era destinata a saltare a causa della fortissima opposizione creatasi a livello locale, dove una Lista civica per Trieste si affermò nel 1978 alle elezioni amministrative conducendo a cancellare la zona franca mista. Rimase la nuova frontiera e il regime fortemente penalizzante delle acque territoriali nel Golfo di Trieste. Si completò l'esodo che tuttavia era stato già quasi totale dopo il 1954.

4. La diatriba sulla sovranità

Molto si è discusso sulla titolarità della sovranità nell'area del costituito e non costituito TLT. In linea di principio la mancata costituzione comportava l'impossibilità giuridica di spogliare l'Italia della sovranità ove non fosse trasferita al nuovo soggetto internazionale. La Corte costituzionale italiana nella solitamente ignorata sentenza n. 53 del 1964 è stata chiara. Ha ritenuto di rigettare la tesi del "ripristino" della sovranità italiana sulla Zona A dopo il Memorandum del 1954 e ha sostenuto che "la tesi, che appare preferibile" sia quella "secondo la quale la sovranità italiana sul Territorio triestino non è mai cessata". Non solo. La Corte riteneva anche che la questione della sovranità coinvolgesse pure la Zona B a proposito della quale la questione rimaneva aperta, poiché l'Italia non aveva rinunciato. Col regime previsto dal Memorandum, secondo la Corte, "si adottava pertanto una soluzione di carattere provvisorio e straordinario, conseguenza di uno stato di necessità, com'era del resto confermato anche dalla natura dell'atto diplomatico, col quale la si adottava, che è stato ritenuto anomalo ed eccezionale". La sentenza così continua: "Il problema di fondo non veniva perciò né risolto né pregiudicato. Per l'Italia questo problema significava l'ulteriore destino della Zona B, di una parte, cioè, di territorio nazionale sulla quale l'Italia intendeva conservare e riaffermare i suoi diritti". Pertanto, la Corte costituzionale dimostrava di avere ben chiara la situazione quale correttamente individuabile tramite il ricorso a principi internazionali e costituzionali indiscutibili. La sentenza richiamata è del 1964 e non poteva essere ignota al Governo un decennio dopo.

La versione, caldeggiata dal mondo degli esuli, era nel senso del carattere precario del regime della Zona B. Il territorio era stato occupato e la Jugoslavia esercitava un potere di fatto in sostituzione di quello dell'Italia che manteneva la sovranità dal momento che non si era realizzato il TLT come voluto dal Trattato del 1947. Da questa impossibilità derivava il mantenimento della sovranità e in questo senso erano diverse sentenze della Corte di Cassazione. Pure l'atteggiamento del Governo italiano, anche se con evidenti contraddizioni, era in certi frangenti a favore del persistere della sovranità. Indicativa fu la protesta formale del Ministero degli affari esteri, con un vivace scambio di note, quando la Jugoslavia tra febbraio e aprile 1974 aveva apposto segnali metallici nei punti transito fra le due Zone assimilando i passaggi a valichi di frontiera, confermandosi in tal modo da parte italiana la convinzione della sussistenza di diritti di sovranità.

5. Ridiscutere Osimo? La successione degli Stati di Slovenia e Croazia

Uno dei problemi posti dal venir meno della Jugoslavia socialista e dalla costituzione di nuovi Stati in cui sono inclusi i territori giuliani, era dato dalla successione di questi ultimi nei trattati a suo tempo stipulati con la Repubblica Italiana o, in alternativa, dalla giuridica possibilità di ridiscuterli per avvenuta radicale mutazione dei presupposti di quegli accordi. Ci si è, infatti, interrogati sulla possibile riapertura delle aspettative degli esuli quanto a una revisione dei confini, la possibilità di rientro in patria, il riacquisto dei beni. Si è dunque riaperto all'inizio degli anni Novanta del secolo trascorso un dibattito che era stato sopito per qualche tempo.

Un interrogativo che in teoria poteva porsi era dato dalla possibilità di ridiscutere i vecchi accordi bilaterali di cui la Jugoslavia era parte.

Era questa un'aspettativa dell'associazionismo che fu tuttavia delusa. Le questioni sollevate, a grandi linee, riguardavano i confini e il tema degli indennizzi.

Per quanto riguarda i confini fu del tutto evidente come non esistessero le premesse politiche per una radicale riconsiderazione dei vecchi trattati. La netta opposizione delle controparti e il dettato degli Accordi di Helsinki erano visti come impedimento.

Si è comunque sostenuto che, in base alle regole di diritto internazionale, sarebbe bastato far riferimento a quello che era successo nel momento in cui si erano costituiti due nuovi Stati che hanno posto fra loro una frontiera al posto delle linee di demarcazione amministrativa fra parte slovena e parte croata nell'ambito della vecchia Zona B, giungendo a un'evidente violazione di un presupposto essenziale del vecchio accordo. E, in effetti, l'Italia e la Jugoslavia nel 1954 e nel 1975 consideravano essenziale che non si cambiassero le circoscrizioni amministrative del vecchio TLT (si veda l'articolo 8 del Trattato del 1975 che rinvia allo Statuto Speciale annesso al Memorandum del 1954). Ma le conseguenze dell'indipendenza dei due Stati vicini hanno portato a cambiare le circoscrizioni amministrative e addirittura posto un confine di Stato tra la zona croata e la zona slovena della vecchia Zona B. Perciò questo sarebbe - secondo l'articolo 60 della Convenzione di Vienna sui trattati del 1969, ribadito nel 1986 - un caso di violazione sostanziale del trattato che giustificherebbe il recesso di uno dei contraenti. Si ha violazione sostanziale quando si verifica violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato, nel nostro caso dato dalla garanzia dell'immodificabilità delle circoscrizioni amministrative essenziale per l'Italia.

Altro profilo da considerare sarebbe stato dato dall'essenzialità del-

la tutela delle proprietà private formalmente assicurato dal Trattato di pace ma resa impossibile dal regime di proprietà sociale vigente nella Jugoslavia socialista. Si consideri che il Trattato di Osimo derivava anche dalla considerazione, al momento della sottoscrizione inevitabile, che l'ordinamento socialista jugoslavo conosceva solo l'istituto della proprietà sociale. Ciò comportava l'impossibilità, secondo il regime giuridico del tempo, di fare salvi i diritti dei cittadini italiani sui beni siti nei territori ceduti, come voluto dal Trattato di pace.

Gli accordi, come quello di Osimo, che portarono l'Italia a riconoscere il passaggio alla proprietà sociale e ad accettare l'indennizzo dovevano pertanto considerarsi strettamente condizionati da tale realtà politica e giuridica del tempo che li rendeva necessitati. Il cambiamento di regime politico e sociale negli Stati successori intervenuto dopo il 1990 ha condotto al superamento del regime della proprietà sociale. Sarebbe quindi venuto meno il fondamento dell'impegno italiano a non avanzare rivendicazioni riguardo ai beni passati alla proprietà sociale. Risultavano allora presenti i requisiti richiesti dall'articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 che avrebbero giustificato la risoluzione degli accordi per mutamento delle circostanze fondamentali per la manifestazione del consenso (c.d. *clausola rebus sic stanti bus*).

L'atteggiamento del Governo italiano è stato tuttavia quello di non ridiscutere i confini già accettati con l'imposizione del Trattato di pace o concordati successivamente con la vicina Repubblica socialista tramite il Trattato di Osimo. Neppure furono trovate soluzioni per l'annosa questione del recupero di proprietà italiane oltreconfine trovandosi una dura preclusione nelle controparti in genere attestate sull'argomento dell'avvenuta definizione con i precedenti accordi tra Italia e Jugoslavia. Nessun beneficio sarebbe quindi derivato agli esuli dalle denazionalizzazioni varate in entrambi gli Stati.

Nell'ottobre del 1991 si tenne alla Camera dei deputati un dibattito in cui il Governo fu impegnato alla tutela della minoranza italiana nelle due repubbliche assicurando l'unitarietà della minoranza (22 e 23 ottobre). Il 15 gennaio 1992 fu siglato un Memorandum d'intesa sulla tutela della minoranza italiana in Slovenia e Croazia. La Slovenia poi si rifiutò di firmare il Memorandum, sostenendo che si sarebbe adeguata in modo unilaterale agli obiettivi dello stesso, e ciò poiché l'Italia non dava garanzie di reciprocità sulla minoranza slovena. La Croazia andò, almeno formalmente, più avanti apponendo la sua firma. Il Memorandum, comunque, riconosceva che la minoranza italiana in Istria e negli altri territori ceduti è un tutto unitario. Questo

tutto unitario doveva essere rappresentato da un'unica organizzazione, che è l'Unione Italiana; si riconosceva l'autoctonia della minoranza italiana; si prendeva atto dell'esodo di massa; si prendeva atto dell'alterazione dell'equilibrio etnico in quelle aree. Quindi, politicamente, poteva essere un punto di partenza importante. In seguito questo Memorandum è stato congelato.

L'8 settembre 1992 avvenne la pubblicazione sulla "Gazzetta ufficiale" della dichiarazione unilaterale della Repubblica di Slovenia di subentro in una serie di trattati che l'ex Jugoslavia aveva stipulato con l'Italia. L'affermazione della successione automatica nei trattati accettata dall'Italia comportava che gli stessi fossero considerati ancora pienamente validi. Questo fatto suscitò scalpore nelle associazioni degli esuli e riscaldò la polemica sulla rinegoziazione o meno del Trattato.

La questione in realtà è stata accantonata e, comunque, mai sollevata dal Governo italiano. Ci si trova quindi in una situazione in cui con la Slovenia - a parte il suo atto di subentro unilaterale - non sono stati stipulati nuovi accordi di base, mentre con la Croazia si è giunti a un nuovo Trattato nel 1996, trattato che dà per pacifica la continuazione del regime a suo tempo accettato o concordato con la Jugoslavia. Il problema di fondo è che tutte le volte che si discute o si è discusso, sia per quanto riguarda il profilo delle garanzie dell'attuale minoranza italiana, sia per quanto riguarda la situazione che interessa la popolazione che ha lasciato la Venezia Giulia sulla possibilità di rientro e possibilità di riacquistare i beni, ci si è sempre trovati su un terreno su cui lo stesso Governo italiano ha avuto difficoltà a progredire. Si può ricordare il caso del dibattito per l'associazione della Slovenia all'Unione Europea che, nonostante la cosiddetta "Dichiarazione Solana", non ha condotto a nessun vantaggio a favore dei profughi al fine di riacquistare le proprietà perdute. In realtà l'Italia e le associazioni degli esuli si sono scontrate contro una determinazione ferrea che ha reso del tutto chiaro come sia o impossibile o estremamente difficile ottenere qualcosa da due sistemi politici che, nonostante i cambiamenti di schieramento ideologico, fanno quadrato sul proposito di avere un controllo pieno del territorio e delle sue risorse.

Nessun vantaggio apparente è derivato dalla legislazione di denazionalizzazione dei beni collettivizzati o confiscati nelle due nuove repubbliche. I benefici erano previsti solo per le popolazioni slave. Gli italiani originari dei territori ceduti erano esclusi poiché gli accordi a suo tempo stipulati fra Italia e Jugoslavia avrebbero già definitivamente regolato il regime dei beni.

In realtà, come messo in risalto dalla Commissione mista Ministero degli affari esteri-Federazione delle associazioni degli esuli (Relazione del 19

agosto 2002) gli accordi preclusivi a una riconsiderazione della posizione dei soggetti italiani espropriati riguardavano solo gli optanti per la cittadinanza italiana restando fuori dalle intese pregresse svariate situazioni non disciplinate. L'Italia non ha tuttavia sfruttato la possibilità teorica di promuovere una revisione dei precedenti accordi.

Una più radicale posizione fu presa da un'altra Commissione di esperti istituita dalla Provincia di Trieste (Relazione dell'8 ottobre 2002). La relazione conclusiva ricordava come Slovenia e Croazia, dalla data di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che prevede il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (articolo 14) e al Protocollo addizionale n. 1, che prevede esplicitamente la garanzia del diritto di proprietà (articolo 1), dovevano conformarsi agli obblighi imposti da tali atti. Pertanto, le leggi slovene e croate di denazionalizzazione che hanno introdotto un regime discriminatorio in tema di proprietà nei confronti dei soggetti che hanno abbandonato i territori ceduti sarebbero state incompatibili con il regime voluto dall'articolo 14 della CEDU e dall'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1.

La Corte di Cassazione (S.U. civili, 25 marzo 2013, n. 8055) ha tuttavia respinto l'argomentazione legata alla violazione della CEDU e, in seguito, la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto irricevibile un ricorso fondato sull'argomento (Corte EDU gennaio 2015).

6. Una riflessione conclusiva

Il Trattato si rivelò impraticabile quanto agli accordi riguardanti l'istituzione della zona franca mista. Consolidò a favore della Jugoslavia la sovranità sulla vecchia Zona B. In seguito due nuovi Stati subentrarono col consenso implicito italiano alla precedente tramontata repubblica socialista. L'ingresso di questi ultimi nell'Alleanza Atlantica e quindi nell'Unione Europea è avvenuto sulla base dei confini consolidati con Osimo. La posizione degli italiani esodati quale disciplinata con la Jugoslavia si è mantenuta con i successori. L'Italia ha dato la prevalenza a esigenze di stabilità nei rapporti con l'area balcanica e non ha inteso chiedere revisioni. E ciò anche se è dimostrato in modo inconfutabile che vi erano situazioni personali non pregiudicate dai trattati bilaterali in tema d'indennizzi per le proprietà passate sotto controllo slavo.

È rimasta in sospenso una parte non marginale degli impegni scaturiti dall'Accordo del 1983 esecutivo del Trattato: il pagamento di quanto dovuto

per l'apprensione delle proprietà private italiane nella Zona B. Nel 1983 era sottoscritto l'Accordo di Roma in forza del quale la Jugoslavia s'impegnava a versare all'Italia la somma di 110 milioni di dollari per l'indennizzo dei beni dell'ex Zona B, quali indicati nell'articolo 4 del Trattato di Osimo, "oggetto di misure di nazionalizzazione o di esproprio o di altri provvedimenti restrittivi da parte delle Autorità militari, civili o locali jugoslave" che, di conseguenza, sarebbero stati considerati come definitivamente acquisiti dalla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia. L'articolo 3 dell'Accordo disponeva che "il pagamento verrà effettuato a partire dal 1° gennaio 1990 in 13 annualità eguali con un accreditamento su un conto intestato al Ministero del Tesoro presso la Banca d'Italia in Roma".

Solamente due rate, pari a circa 17 milioni di dollari, sono state pagate dalla Jugoslavia, prima della sua disintegrazione avvenuta nel 1991, quando Slovenia e Croazia dichiarano la propria indipendenza. La Slovenia, dichiarando di subentrare *pro quota* negli impegni assunti dall'ex Jugoslavia, ha poi versato, in varie rate, il 60 per cento della somma residua depositando l'importo di circa 56 milioni di dollari presso una banca del Lussemburgo: pagamento non accettato dal Governo italiano; la Croazia avrebbe dovuto provvedere a versare il rimanente 40 per cento, pari a circa 35 milioni di dollari, ma non ha mai pagato alcunché.

Rimanevano sullo sfondo problemi non marginali. L'Italia ha rinviato la conclusione della vicenda intendendo mantenere aperta, sotto la pressione dell'associazionismo, la questione della rinuncia alla Zona B. Rimaneva anche il fatto che la chiave di ripartizione del debito fra Stati successori della Jugoslavia non è stata concordata con l'Italia e, in assenza di accordo in tal senso, gli Stati successori, in conformità a un consolidato principio di diritto internazionale, rispondono oggi in solido dell'intera somma dovuta verso l'Italia. Per completezza si ricorda che ai sensi del "Former Jugoslavia Agreement on Succession Issues", firmato a Vienna il 30 giugno 2001, Annesso C, "Financial Assets and Liabilities", articolo 8, paragrafo 2, "The financial liabilities of the SFRY under the Agreement concluded between SFRY and Italy on February 18, 1983 on the Final Settlement of Reciprocal Obligations shall be distributed to the successor states that are beneficiaries of the Agreement". Tale ripartizione non risulta ancora effettuata ai sensi del diritto internazionale vigente.

Slovenia e Croazia hanno manifestato il proposito di chiudere la partita e ora informalmente anche l'Italia sembra intenzionata a chiudere. Resta quindi aperta la questione dell'utilizzo delle somme dovute, qualora incassate dallo Stato italiano.

SAŽETAK

NACIONALNI INTERESI I NEZAINTERESIRANOST POLITIKE

U ovim kratkim razmatranjima autor želi ukazati na povijesne preduvjete koji su doveli do Sporazuma između Talijanske Republike i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (sporazum o određivanju granice za dio koji nije određen Mirovnim ugovorom od 10. veljače 1947.) koji je potpisan 10. studenog 1975. u Osimu (Ancona), a stupio je na snagu 3. travnja 1977. Ovdje se sumarno prikazuju njegovi sadržaji i s njim povezane problematike kako bi se procijenili njegovi rezultati i neuspjesi.

Ključne riječi: Osimski sporazumi, Italija, Jugoslavija, Slovenija, Hrvatska, ezuli.

POVZETEK

NACIONALNI INTERESI IN BEZBRIŽNOST POLITIKE

V teh kratkih razmišljanjih si avtor prizadeva predstaviti zgodovinske predsedane pogodbe med Italijansko Republiko in Socialistično Federativno Republiko Jugoslavijo (pogodba o določitvi meje za del, ki ni bil določen z mirovno pogodbo z dne 10. februarja 1947), podpisane dne 10. novembra 1975 v Osimu (Ancona), ki je začela veljati dne 3. aprila 1977, in torej na kratko navesti vsebino in s tem povezana pereča vprašanja ter nenazadnje oceniti njeno uspešnost in negativne posledice.

Ključne besede: Osimski sporazum, Italija, Jugoslavija, Slovenija, Hrvaška, ezuli.

SUMMARY

NATIONAL INTERESTS AND DISINTEREST OF POLITICS

In these short considerations the author wants to point out the historic context that led to the Agreement between the Republic of Italy and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (the agreement to assess the boarder for the part not determined by the Peace Treaty of 1947) which was signed on November the 10th 1975 in Osimo (Ancona), and came into force on April the 3rd 1977. The contents and the respective issues are here summarized in order to assess their results and insufficiencies.

Key words: Osimo agreement, Italy, Yugoslavia, Slovenia, Croatia, exiles.