LA QUESTIONE DEL CONFINE ITALO-JUGOSLAVO

Il 10 dicembre 1970 il Presidente jugoslavo, Tito, sarebbe dovuto arrivare a Roma in visita ufficiale. Ma tre giorni prima di quella data, un comunicato diramato simultaneamente a Roma e a Belgrado informava che la visita era stata temporaneamente rinviata. Il motivo di questa improvvisa e inattesa decisione sembra debba farsi risalire a una dichiarazione fatta qualche giorno prima dal nostro ministro degli Esteri, on. Moro, il quale, rispondendo a una interrogazione parlamentare rivoltagli da alcuni membri della Camera per conoscere quale fosse l'atteggiamento del governo italiano circa la zona B del Territorio Libero di Trieste, affermò che il governo « non avrebbe preso in considerazione nessuna rinuncia ai legittimi interessi nazionali ». Questa risposta sembra sia apparsa troppo rigida al Presidente Tito e al governo jugoslavo, i quali, secondo indiscrezioni, desidererebbero dare una sistemazione definitiva ai problemi di frontiera con l'Italia, soprattutto per ragioni di politica interna, mentre, per identiche ragioni, il governo italiano preferirebbe mantenere l'attuale « modus vivendi ».

In questa breve nota riassumiamo i dati essenziali per una precisa conoscenza della situazione del Territorio Libero di Trieste e dei problemi che esso pone ai due Paesi interessati.

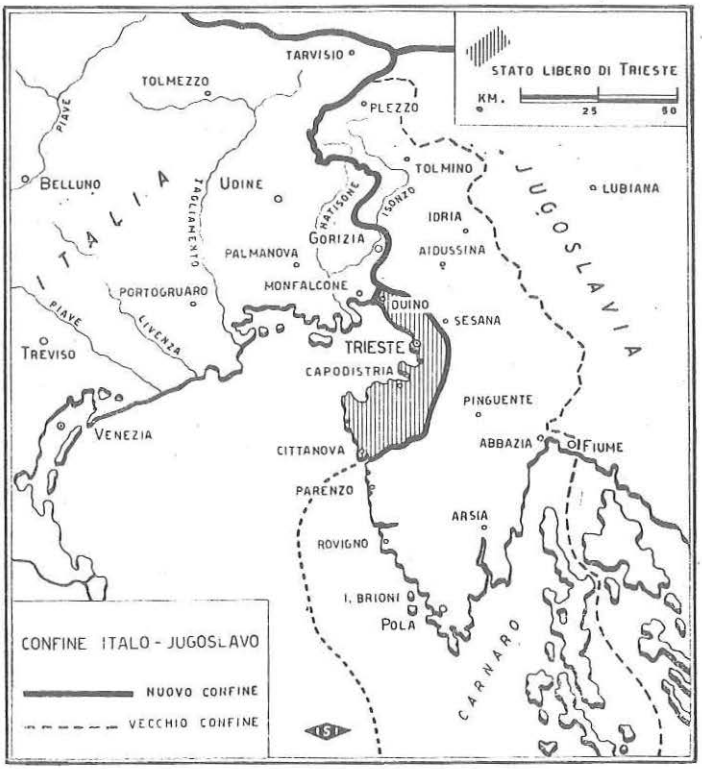
1. Il **trattato di pace**, firmato dall'Italia a Parigi il 10 febbraio 1947, conteneva anche delle disposizioni riguardanti le modifiche del confine italo-jugoslavo. In sostanza, l'Italia (relativamente alle frontiere orientali) dovette cedere alla Jugoslavia quasi per intero il territorio che si era annessa dopo la prima guerra mondiale, e cioè, la Venezia Giulia e Zara, col trattato di Rapallo (12 novembre 1920), e la città di Fiume, col patto di Roma (27 gennaio 1924). Solo le città di Gorizia e di Monfalcone sono rimaste all'Italia. La cartina n. 1 indica il vecchio e il nuovo confine (1).

Per quanto riguarda la città di Trieste e una fascia di territorio circostante, formanti il **Territorio Libero di Trieste** (TLT), il trattato di pace di Parigi ha dettato un regolamento speciale, frutto di un compromesso tra le Potenze occidentali (USA, Regno Unito e Francia) e la Jugoslavia (sostenuta dall'URSS).

---

(1) Per notizie più particolareggiate si veda *Relazioni Internazionali* 1947, pp. 101 s.; 1952, pp. 256 ss. Da questa stessa autorevole rivista abbiamo ripreso le cartine geografiche che corredano queste brevi note.

Cartina n. 1.



2. Per comprendere la peculiarità della situazione del TLT sarà utile esporre, in sintesi, **i fatti salienti** che hanno preceduto e seguito il trattato di pace.

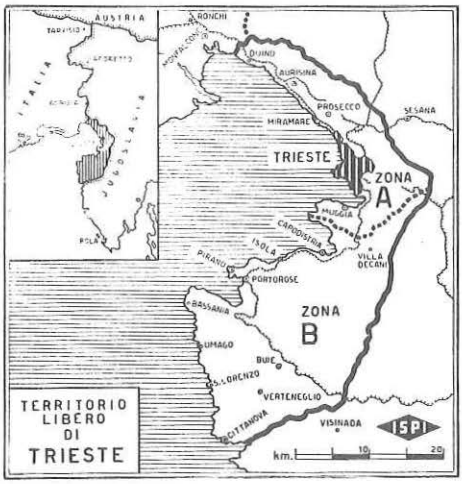
Durante i negoziati per il trattato di pace di Parigi, la Jugoslavia, uscita vittoriosa dalla guerra, rivendicava per motivi etnico-economici l'intera Venezia Giulia, e contestava il carattere italiano di Trieste del cui porto, al contrario, metteva in risalto la funzione di sbocco sul mare per i Paesi dell'Europa centro-orientale.

Sulla base di questi convincimenti, che ovviamente fondavano dei propositi ben precisi, alla fine dell'aprile 1945, quando ormai si delineava l'ineluttabilità del crollo della Germania, le formazioni partigiane jugoslave, con l'evidente intenzione di creare un fatto compiuto, erano giunte ad attestarsi sulla linea dell'Isonzo e il 1° maggio avevano occupato la città di Trieste. Ovviamente questa operazione venne facilitata non solo dal disfacimento dell'esercito germanico (che nel settembre 1943, dopo l'ar-

mistizio concluso dal governo Badoglio con gli alleati, aveva occupato le province di Udine, Gorizia, Trieste, Pola, Fiume e Lubiana costituendo una zona detta « Operationszone Adriatisches Küstenland » retta da un « Oberster Kommissar » tedesco), ma anche dall'appoggio fornito a Tito dalle minoranze slave residenti in territorio italiano e alle quali il governo fascista, commettendo un grave errore, aveva sempre rifiutato di concedere l'autonomia linguistica e culturale che almeno formalmente i governi democratici, nell'immediato dopoguerra, avevano promesso (2).

Il 2 maggio 1945 arrivarono a Trieste anche le truppe alleate dell'armata comandata dal gen. Alexander, le quali trovarono la città già sotto controllo di una amministrazione militare jugoslava. Seguì un periodo di grave tensione fra il comando militare anglo-americano, da una parte, che non accettava il fatto compiuto, e quello jugoslavo, dall'altra; periodo che però si concluse, dopo cinque settimane, con due accordi (9 e 28 giugno 1945) stipulati tra il gen. Morgan (capo di Stato Maggiore di Alexander) e il gen. Jovanovič (capo di Stato Maggiore di Tito). In base a questi accordi venne definita una linea di demarcazione (denominata « linea Morgan ») tra i territori controllati dalle truppe anglo-americane e quelli controllati dalle truppe jugoslave. Questa linea, in qualche modo, prefigurava la divisione tra quelle che poi divennero la zona A e la zona B del Territorio Libero di Trieste (cfr. cartina n. 2).

Secondo la linea Morgan il territorio occupato dagli anglo-americani copriva una estensione di 222 kmq., con una popolazione di 309.500 abitanti, dei quali 63.000 sloveni; mentre la zona



Cartina n. 2.

(2) Cfr. *Relazioni Internazionali*, 1952, p. 256.

occupata dagli jugoslavi era di 526 kmq. con 73.500 abitanti, di cui 43.000 di lingua italiana. Il limite di frontiera tra i due territori di occupazione corrispondeva press'a poco all'antico confine amministrativo tra le province italiane di Trieste e di Pola.

Le trattative per la stipulazione del trattato di pace vennero, dunque, iniziate e condotte avanti a Parigi mentre sui confini orientali dell'Italia si era creata la situazione descritta. Nel corso delle trattative il governo di Belgrado avanzò due specifiche richieste riguardanti i confini con l'Italia: che Gorizia e Monfalcone fossero assegnate alla Jugoslavia; e che il costituendo Territorio Libero di Trieste venisse ridotto alla città di Trieste con i suoi più immediati dintorni. Queste richieste non furono accettate dagli alleati e il trattato di pace di Parigi sanzionò la costituzione del **Territorio Libero di Trieste** (TLT), **sottratto sia alla sovranità italiana sia a quella jugoslava,** retto da uno statuto permanente, che lo pone sotto la garanzia del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il quale agisce attraverso un Governatore nominato per 5 anni dall'ONU e scelto tra cittadini non italiani o jugoslavi.

Ma queste disposizioni del trattato di Parigi (che avrebbero oltre tutto significato per l'Italia la perdita di Trieste) **si rivelarono ben presto inapplicabili.** L'ONU non riuscì ad accordarsi per la scelta del Governatore, perchè i candidati proposti venivano regolarmente rifiutati ora dall'una ora dall'altra parte. In realtà, l'unica disposizione del trattato di Parigi che, in questa materia, potè essere applicata fu l'art. 1 dell'allegato VII, nel quale si affermava: « Fino all'entrata in funzione del Governatore, il Territorio Libero continuerà a essere amministrato dai comandi militari alleati operanti ciascuno nella propria zona » (anglo-americano nella zona A, jugoslavo nella zona B) (3).

Si iniziò, così, un periodo di tensioni e di polemiche tra gli occupanti delle due zone, i quali si rimproveravano reciprocamente di violare il trattato di pace e di compiere tentativi volti a cristallizzare la situazione esistente. La Jugoslavia, che già nel 1945 aveva introdotto nella zona occupata dalle sue truppe la jugolira e aveva parificato l'ordinamento amministrativo, giudiziario, economico e fiscale di questa zona a quello jugoslavo, successivamente, il 7 luglio 1949, sostituì la jugolira con il dinaro, e il 13 marzo 1950 abolì le frontiere doganali tra la stessa zona e il resto del Paese.

Sull'altro fronte, l'amministrazione militare anglo-americana andava compiendo atti analoghi tendenti a uniformare la situazione economica e amministrativa della zona da essa occupata a quella del nostro Paese.

---

(3) Per il testo integrale del Trattato di pace di Parigi, cfr. *Relazioni Internazionali*, 1947, pp. 111 ss.; l'allegato VII del Trattato si trova a p. 126.

3. Perpetuandosi un simile stato di cose, le potenze occidentali proposero ai governi italiano e jugoslavo di dar corso a trattative dirette. Per tutto il 1951 e nella prima metà del 1952 ci furono effettivamente dei **contatti italo-jugoslavi** (Gallarati Scotti-Brilej a Londra; e Guidotti-Bebler a New York), ma si trattò di conversazioni a titolo personale e riservato, che servirono soltanto a evidenziare i disaccordi esistenti e le difficoltà di superarli.

Durante il 1953 tanto Roma quanto Belgrado lanciarono autonomamente delle proposte di soluzione, respinte però dalla controparte. Di particolare importanza fu la proposta di Tito del 6 settembre di internazionalizzare la città di Trieste a cui il presidente del Consiglio, Pella, rispose il 13 dello stesso mese rilanciando l'ipotesi di indire un plebiscito in tutto il Territorio Libero. Note ufficiali, in questo senso, vennero subito inviate dall'Italia ai governi di Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Jugoslavia. La nota inviata a Belgrado venne respinta da Tito. Le potenze occidentali, invece, senza prendere posizione sulla proposta di Pella, decidevano, l'8 ottobre 1953, di ritirare entro breve tempo le loro truppe dalla zona da esse occupata e di trasferirne l'intera amministrazione all'Italia. La reazione jugoslava a tale decisione fu molto energica e contribuì a creare un tale clima di tensione da indurre l'Italia a dislocare truppe lungo il confine orientale.

Con la caduta del governo Pella, avvenuta il 5 gennaio 1954, e la formazione del Ministero Scelba, si ebbe l'inizio di una **fase di distensione,** rafforzata da due altri elementi: il fallimento della CED (Comunità Europea di Difesa), e l'approfondirsi della rottura tra Belgrado e Mosca, con il conseguente indirizzo della politica estera di Tito verso il non allineamento e la solidarietà con i Paesi del Terzo Mondo.

Questi tre fattori diedero un efficace contributo al ricrearsi di un clima favorevole alla ripresa di trattative tra l'Italia e la Jugoslavia, attraverso la mediazione del governo di Londra. In tal modo si giunse alla stipulazione di un accordo, firmato **il 5 ottobre 1954 a Londra,** tra i governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia. Tale accordo consisteva in un **« memorandum d'intesa »,** in uno statuto per i gruppi etnici e in uno scambio di lettere, che disciplinano il trapasso dei poteri e fissano le basi di futuri e più ampi accordi (4).

Il punto 1 del Memorandum indica quale sia la natura degli accordi raggiunti. In sostanza si tratta di una **sistemazione pratica e provvisoria,** scaturita dalla constatazione dell'impossibilità di tradurre in atto le clausole del trattato di pace di Parigi e della insoddisfacente situazione che si era venuta a creare. Dal punto di vista del diritto internazionale, la natura del Territorio Libero di Trieste rimane quella sancita dal Trattato di pace di Parigi (1947). Pertanto nè l'Italia gode di piena sovra-

(4) Si vedano i testi dell'accordo in *Relazioni Internazionali,* 1954, pp. 1158 ss.

nità sul territorio della zona A, nè la Jugoslavia su quello della zona B. Ma l'attribuzione di Trieste all'amministrazione italiana ha significato in pratica il ritorno di quella città (compreso il territorio circostante: zona A) all'Italia; così come l'attribuzione della zona B all'amministrazione jugoslava ha avuto il significato pratico di assegnare quei territori alla Jugoslavia.

Gli accordi di Londra contemplano inoltre la definizione del carattere e delle funzioni del porto di Trieste (porto libero o « franco », come si dice, ma nell'ambito esclusivo delle leggi italiane, senza ipoteche, controlli o ingerenze straniere); sanciscono norme tendenti a regolare i numerosi problemi concernenti la circolazione delle persone e delle merci tra le due zone e il trattamento delle minoranze italiane residenti in zona B e di quelle jugoslave residenti in zona A.

4. Il carattere « sui generis » e provvisorio del Territorio Libero di Trieste, oltre che costituire per se stesso un problema aperto, ha lasciato ampio margine al porsi di questioni di natura etnica, economica e giuridica. Dal giorno degli accordi di Londra (5 ottobre 1954) **le questioni via via ricorrenti sono state risolte amichevolmente** e con notevole soddisfazione sia della Jugoslavia sia dell'Italia. In tal modo i rapporti tra i due Paesi confinanti sono andati gradualmente migliorando fino a potersi definire ottimi e ad accreditare l'opinione che le frontiere italo-jugoslave siano quelle più « aperte » oggi esistenti in Europa.

E' tuttavia comprensibile (tenendo conto della situazione interna jugoslava caratterizzata da una delicata fase di avvio al trapasso di poteri dal Presidente Tito a coloro che dovranno guidare il Paese dopo la sua scomparsa, e aggravata dal riemergere di rivendicazioni bulgare sul territorio macedone della Jugoslavia) che Tito potesse desiderare, in occasione della sua visita a Roma, di dare una soluzione definitiva al problema del Territorio Libero di Trieste stabilendo anche « de jure » l'annessione della zona B alla Jugoslavia e della zona A all'Italia.

D'altra parte, può essere anche comprensibile come il governo italiano, pur non ponendo in discussione la definitività dei confini con la Jugoslavia, non ritenga ancora giunto il momento (i disordini avvenuti a Trieste in connessione con l'imminenza della visita di Tito ne sono stati un sintomo) di dare a tale definitività una sanzione giuridica.

Essenziale, in questo delicato momento, è il **non concedere spazio agli estremismi** presenti in entrambi i Paesi e disposti a sfruttare, per finalità di politica interna, la sfortunata vicenda del rinvio del viaggio di Tito a Roma. Le ottime relazioni tra l'Italia e la Jugoslavia costituiscono un fattore così importante per la pace e la sicurezza dell'area mediterranea che non ci sembra lecito neppure accreditare il dubbio che i presupposti su cui tali rapporti si fondano possano venire rimessi in discussione.

A. M.