

GLI ACCORDI DI OSIMO: LA RECEZIONE NEL DIRITTO INTERNO ITALIANO

Fulvio Rocco

Magistrato del T.A.R. per il Veneto
Professore a contratto di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Trieste

Sommario: 1. Una premessa necessaria. 2. Il “sistema” seguito per l’attuazione degli Accordi. 3. Le misure cc.dd. “integrative” degli Accordi: il loro fondamento storico-politico e la loro progressiva “decontestualizzazione”. 4. La fine della Zona franca mista italo-jugoslava. 5. Il regime dei beni abbandonati nell’ex Zona B: cenni. 6. L’art. 3 del Trattato di Osimo e lo *status civitatis*. 7. Gli accordi in materia previdenziale. 8. La tutela dei cittadini italiani di lingua slovena: cenni. 9. Il costo economico dell’attuazione degli Accordi di Osimo.

1. Ringrazio innanzitutto l’amico Avv. Paolo Sardos Albertini, la Lega Nazionale e l’Unione degli Istriani per l’invito a questo incontro, che per me – per quanto dirò appresso – significa un ritorno, voglio sperare per Voi gradito, tra valori condivisi e persone conosciute in una parte importante della mia vita.

Giorni fa, nel preparare questa relazione ho sfogliato una pubblicazione che nel 1976 ricevetti dalle mani dell’amico on. Renzo De Vidovich, all’epoca deputato al Parlamento e contenente ampi brani degli interventi del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro degli Esteri, di Deputati e di Senatori in occasione del voto che nell’ottobre del 1975 autorizzò il Governo dell’epoca a concludere il negoziato con la Jugoslavia e i conseguenti Accordi di Osimo¹.

L’allora Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Aldo Moro, pur sollecitando il voto favorevole del Parlamento disse – tra l’altro – che “naturalmente rimane(va) una profonda amarezza, che non e(ra) solo dei combattenti e degli esuli”, dando con ciò atto che la soluzione proposta toccava la sensibilità di un’ampia parte del popolo italiano.

Tra i coinvolti c’ero anch’io, figlio di istriani (ancorché, nel mio nucleo familiare di origine, non profughi).

All’epoca dei fatti stavo per iniziare il terzo anno di giurisprudenza a Trieste, dove ero anche Presidente dell’allora Movimento giovanile dell’Unione degli Istriani.

La conclusione degli Accordi di Osimo e la susseguente loro ratifica determinò, pur nella scontata e generale avversione al contenuto politico ed economico degli Accordi stessi, un cambiamento, sia pure non immediato, ai vertici dell’Unione, indotto per forza di cose dall’impianto a Trieste di quel particolare laboratorio politico del quale ha egregiamente parlato stamane, da par suo, l’amico Roberto Spazzali.

Si fece quindi da parte l’Avv. Lino Sardos Albertini, fino a quel momento Presidente dell’Unione, nella consapevolezza dell’esaurimento di una strategia che i politologi oggi definirebbero *by partisan* e con la quale – pur nell’assenza dell’attuale assetto politico “bipolare” – erano state trasversalmente sensibilizzate tutte le forze politiche, non soltanto di opposizione ma anche (e soprattutto) delle maggioranze governative, circa l’esigenza di non addivenire alla cessione della Zona B del Territorio di Trieste: e ciò - segnatamente - per il tramite di appositi “Comitati di difesa della Zona B” sorti un po’ dovunque, non soltanto in Italia, e che agivano svolgendo un’azione che oggi potremmo definire di *lobbying*.

L’ineluttabilità della ratifica degli Accordi, per quell’insieme di elementi storico-politici che sono stati stamane altrettanto magistralmente riassunti dal Prof. Massimo De Leonardis, imponeva dunque nuove linee di azione, con un ricambio della dirigenza composta da uomini chiamati

¹ *Zona B. Dal Diktat alla Rinuncia. Documenti per la storia*, a cura dei gruppi parlamentari del MSI-DN, prefazione di G. ALMIRANTE, Torino, 1976.

dichiaratamente a schierarsi con le forze politiche che in città intendevano contrapporsi nelle consultazioni elettorali alla classe politica propiziatrice, o comunque favorevole, agli Accordi e sostituirsi ad essa nell'amministrazione della città.

Se prima degli Accordi, quindi, l'Unione degli Istriani mai aveva avuto propri dirigenti o ex-dirigenti eletti nel Consiglio Comunale o Provinciale di Trieste, ovvero nel Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, ma solo candidati "esterni" agli organi direttivi dell'Unione e che ne avevano peraltro chiesto l'appoggio in campagna elettorale impegnandosi a contrastare ogni ipotesi di cessione della Zona B, nella lotta politica successiva agli Accordi il peso della stessa Unione intervenne in modo sensibilmente più deciso e – soprattutto – diretto con la candidatura al Senato dell'amico Prof. Italo Gabrielli, successore di Lino Sardos Albertini, e la sua successiva elezione al Consiglio Comunale.

Per parte mia, non sentivo addosso a me il ruolo del politico di partito e diedi le dimissioni dalla mia carica, unitamente a quelle altre cariche che detenevo presso il Comitato Provinciale dell'Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia e presso il Consiglio nazionale dei Gruppi Giovanili Adriatici, all'epoca espressione giovanile della stessa Associazione.

In quella mia scelta, ulteriormente confermata dal rifiuto di una cortese offerta fattami sempre in quel tempo da un altro caro amico, l'on. Giorgio Tombesi, di candidarmi per le elezioni comunali o provinciali, aveva considerevolmente influito l'ipotesi di sostenere, dopo la laurea, gli esami per l'accesso ad una carriera di magistratura²: e, anche a quel tempo, per il mio modo di misurare le cose della vita, politica e amministrazione della giustizia non erano e non sono cose conciliabili.

Dovevo, quindi, in tale contesto abbandonare un'attività pubblica comunque definibile "di parte" nell'ipotesi dell'eventuale accesso ad una funzione giurisdizionale.

La mia aspirazione professionale si è avverata, ma il segno della "profonda amarezza" – per usare sempre le parole dell'on. Moro – è comunque rimasta nella mia coscienza³.

² Accanto a questo motivo principale delle mie dimissioni dall'incarico direttivo ricoperto presso l'Unione degli Istriani va annoverato un ulteriore motivo di carattere contingente. Dopo un incontro informale avuto - per il tramite del dott. Vittorio Spinotti, all'epoca membro della Giunta esecutiva dell'Unione - con alcuni membri del Comitato dei Dieci a casa di Letizia Fonda Savio (indimenticata madre di tre Caduti per la Patria e vedova del Comandante del C.V.L. di Trieste, col. Antonio Fonda Savio), gli iscritti del Movimento da me presieduto avevano iniziato a distribuire i volantini e i manifesti che invitavano a sottoscrivere la proposta di legge popolare per l'istituzione della Zona franca integrale nel territorio provinciale di Trieste.

Avevo ravvisato in tale iniziativa lo strumento per una chiamata a raccolta di tutti gli oppositori all'Accordo: ma, allo stesso tempo, la ben evidente impraticabilità tecnico-giuridica dell'iniziativa - apertamente contraria ai vincoli impostici dall'Unione Europea in materia di franchigie fiscali - mi aveva chiarito ogni dubbio sugli intendimenti retrostanti perseguiti dagli organizzatori, ossia la creazione di un vero e proprio partito politico.

All'epoca, pur non avendo incarichi di partito, ero iscritto alla Democrazia Cristiana e reputavo semmai più utile un mio supporto numerico alla dissidenza interna piuttosto che partecipare alla creazione di altre formazioni partitiche di stampo autonomista.

In tal senso, ritenevo fondamentale la ricerca di un raccordo a livello nazionale tra i dissidenti triestini (*in primis* Giacomo Bologna e Giorgio Tombesi) con quei settori della Democrazia Cristiana risolutamente contrari al c.d. "compromesso storico" e che, come è ben noto, allora si raccoglievano attorno a Massimo De Carolis, Publio Fiori, Luigi Rossi di Montelera, Giuseppe Costamagna e Silvio Geuna; ero infatti fermamente convinto che la protesta contro gli Accordi di Osimo doveva costituire un elemento di politica nazionale e non soltanto locale, e che la tutela delle nostre ragioni non poteva essere lasciata soltanto all'opposizione di destra, poiché in questo modo si sarebbero legittimate le ragioni (all'evidenza settarie) dei fautori degli Accordi stessi che pretendevano di "semplificare", in omaggio alle teorie politiche "sacrali" di quegli anni, tra "fascisti" contrari ad Osimo ed "antifascisti" necessariamente "osimanti".

³ Posso aggiungere un ulteriore ricordo personale, a comprova di come vivevamo quegli anni e di come la contestazione degli Accordi aveva riguardato (a differenza di quanto a quel tempo sostenuto dagli esponenti politici "osimanti") non solo le fasce anziane e "nostalgiche" della popolazione di Trieste.

Dopo essermi laureato nel dicembre del 1977 e aver iniziato la pratica forense presso lo studio dell'Avv. Giorgio Bevilacqua (scomparso tragicamente lo scorso anno e che ricorderò non soltanto per i suoi preziosi insegnamenti professionali ma anche per la sua dirittura di Alpino e di Volontario della libertà) venni accettato nel marzo del 1978 al corso ufficiali di complemento "laureati" della Marina Militare, all'Accademia di Livorno. Ivi trovai altri otto allievi triestini, alcuni dei quali già conosciuti all'Università. Eravamo in un ambiente del tutto lontano dalle polemiche

In tal senso, anche 11 anni dopo la ratifica degli Accordi, allorquando vinsi il concorso di magistrato amministrativo, accolsi con sollievo la notizia che a Trieste non c'erano posti disponibili e che, pertanto, non potevo rimpiangere la mancata scelta della comodità di non viaggiare.

Nel mio lavoro, mi sento più sereno altrove, in città nelle quali – pur nel mio piccolo – non sono stato “parte” e dove, pertanto, nulla mi può essere imputato circa il mio “vissuto” antecedente all'esercizio delle funzioni giurisdizionali e del quale, peraltro, nulla rinnego.

Allo stesso tempo, proprio in relazione alla circostanza che la mia attività di giudice non riguarda il Friuli Venezia Giulia e che, *rebus sic stantibus*, ciò presumibilmente sarà anche per il futuro, ho accettato questo invito.

2. La tematica della recezione degli Accordi di Osimo nell'ordinamento interno italiano introduce argomenti ampi e complessi, anche se devo precisare che per molti di essi è venuta meno l'attualità, trattandosi di disposizioni normative che hanno ormai esaurito i propri effetti o che si sono definitivamente consolidate nell'ordinamento medesimo cessando di alimentare particolari problemi interpretativi.

Per taluni aspetti, invece, riferiti ad esempio alla tutela dei cittadini italiani di lingua slovena, la disciplina direttamente contenuta negli Accordi di Osimo e nelle norme statuali italiane che hanno dato ad essi attuazione è stata seguita dall'entrata in vigore di ulteriori fonti normative di diritto interno italiano ormai - per così dire - “decontestualizzate” rispetto al “sistema” proprio degli Accordi di Osimo; oppure la disciplina stessa – segnatamente per quanto attiene ai beni abbandonati, ubicati anche al di fuori dell'ex Zona B – deve essere comunque riconsiderata sotto il profilo delle relazioni internazionali avendo riguardo alla fine del sistema collettivistico nei territori dell'ex-Jugoslavia, all'indipendenza che hanno conseguito la Repubblica di Slovenia e la Repubblica di Croazia con il contestuale impianto nei rispettivi ordinamenti giuridici dei sistemi propri delle democrazie occidentali, nonché al recente ingresso della Slovenia nell'Unione Europea.

Nel nostro ordinamento, la “saldatura” tra diritto internazionale e diritto interno avviene, per quanto attiene agli effetti derivanti dalla conclusione, da parte dell'Italia, di trattati internazionali “che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi” e in conformità a quanto disposto dall'art. 24 della Convenzione sul diritto dei trattati di Vienna del 23 maggio 1969⁴ e dagli artt. 80 e 87 della nostra Costituzione, mediante apposite leggi approvate dai due rami del Parlamento che “autorizzano” il Presidente della Repubblica a ratificare il trattato, ossia a esprimere nell'ambito dell'ordinamento internazionale l'assunzione, da parte dell'Italia, dei diritti e degli obblighi derivanti dal trattato medesimo.

Contestualmente, la stessa legge che autorizza la ratifica del trattato internazionale reca un “ordine di esecuzione” che introduce le disposizioni contenute nel testo del trattato medesimo

innescate dalla campagna elettorale, non potevamo leggere *Il Piccolo* o *Il Meridiano*, non ascoltavamo le radio locali (peraltro, nemmeno quelle nazionali: in Accademia non si potevano tenere radioline personali), l'addestramento militare e le attività di studio erano alquanto intensi e sino a giugno potemmo recarci a casa per un brevissima licenza soltanto un sabato e una domenica. Quando le nostre famiglie ci inviarono a giugno i certificati elettorali, dovemmo insistere parecchio (e ciò, anche al di là delle pur chiare disposizioni di legge che sancivano il nostro diritto!) per ottenere il permesso di recarci a votare, poiché in quello stesso periodo erano stati fissati gli esami di fine corso. La nostra collettiva “impuntatura” era determinata non soltanto da una comprensibile voglia di trascorrere qualche ora a casa, ma anche dalla forte volontà (ovviamente non esternata al Comandante del Corso, ma palesata tra noi, al momento in cui individualmente chiedemmo di conferire) di esprimerci nel segreto dell'urna contro il ceto politico locale “dominante”. Durante il viaggio di andata a Trieste ci confidammo del tutto: pur non unanimi nei motivi (politici o soltanto ecologico-economici), eravamo tutti contrari agli Accordi e le intenzioni di voto che ci scambiammo - intimamente maturate da ognuno di noi già prima di partire per il corso - erano rigorosamente sfavorevoli alle tesi degli “osimanti”, nessuno dei quali era pertanto presente nel nostro gruppo.

⁴ Ratificata dall'Italia con L. 12 febbraio 1974 n. 112 e, peraltro, entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, trasformandole – quindi – a tutti gli effetti in norme statuali italiane.

Di ciò si trae conferma anche dalla lettura dell'Atto finale degli Accordi di Osimo, laddove si legge che gli Accordi medesimi “saranno ratificati secondo le procedure costituzionali in vigore nei due Paesi nel più breve tempo. Gli strumenti di ratifica ... saranno scambiati alla stessa data, e ... (gli) Accordi entreranno in vigore simultaneamente il giorno dello scambio degli strumenti di ratifica”.

Nel caso degli Accordi di Osimo, l' “ordine di esecuzione”⁵ contenuto nella L. 14 marzo 1977 n. 73, recante – per l'appunto – la “Ratifica ed esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con allegati, nonché dell'accordo tra le stesse Parti, con allegati, dell'atto finale e dello scambio di note, firmati ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975”, è accompagnato da ulteriori disposizioni deputate ad attuare nel diritto interno italiano le clausole degli Accordi medesimi.

Ciò è avvenuto in quanto molte delle disposizioni degli Accordi⁶ non erano *self – executing*, posto che per la loro materiale applicazione nell'ordinamento italiano necessitava introdurre pure una disciplina di dettaglio avente natura legislativa o, in qualche caso, regolamentare.

Se, infatti – e tanto per esemplificare - per quanto attiene alla nuova definizione dei confini tra Italia e Jugoslavia fissati dall'art. 1 e dall'art. 2 del Trattato, gli adempimenti risultavano alquanto semplici e hanno richiesto, da parte italiana, soltanto l'istituzione della delegazione per la demarcazione della nuova linea confinaria, avvenuta con D.P.R. 28 settembre 1977 n. 837⁷, la disciplina relativa ai cittadini italiani rimasti nella ex Zona B del Territorio di Trieste e che intendevano avvalersi della facoltà di trasferirsi in Italia alle condizioni previste dall'art. 3 del Trattato e dell'all. VI del medesimo necessitava di apposite misure assistenziali, a loro volta introdotte con D.P.R. 2 maggio 1978 n. 273; e, soprattutto, necessitava di un'intuibilmente complessa disciplina di attuazione dell'impianto della Zona franca industriale mista contemplata dall'Accordo sulla promozione della cooperazione economica: disciplina che è stata in parte approvata con D.P.R. 2 ottobre 1978 n. 705.

Premesso tutto ciò, vanno quindi esaminate, sia pure con la brevità che la presente sede impone, le principali materie disciplinate dagli Accordi con la conseguente disciplina attuativa emanata nell'ambito dell'ordinamento italiano.

Va, comunque, precisato sin d'ora che, a' sensi dell'art. 3 della predetta L. 73 del 1977, l'attuazione degli Accordi da parte italiana è avvenuta, conformemente all'art. 76 della Costituzione, mediante delega conferita dal Parlamento al Governo finalizzata ad emanare, entro 18 mesi dalla data dello scambio degli strumenti di ratifica degli Accordi, decreti aventi forza di legge e recanti “le norme necessarie, anche sotto gli aspetti tecnico, finanziario e fiscale, ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dagli atti suddetti ed a consentire l'attuazione delle misure connesse occorrenti per il raggiungimento delle finalità indicate negli atti medesimi”.

Tali decreti sono stati emanati “previa consultazione della Giunta Regionale ai fini dell'art. 47, terzo comma, dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia”, approvato con L. cost. 31 gennaio

⁵ Cfr *ivi*: “Piena ed intera esecuzione è data agli atti di cui all'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità a quanto previsto dall'atto finale compreso fra quelli indicati nel precedente art. 1”.

⁶ Alquanto complessi anche per quanto attiene alla stessa loro tecnica di redazione: essi constano, infatti: a) del Trattato fra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 con dieci allegati; b) dell'Accordo sulla promozione della cooperazione economica tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 con quattro allegati; c) dell'atto finale firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 relativo ai due strumenti internazionali sopraindicati; d) dello scambio di lettere concernente la cittadinanza delle persone che si trasferiranno in Italia sulla base delle disposizioni dell'art. 3 del Trattato anzidetto.

⁷ Con il successivo Accordo di Nuova Gorizia del 29 ottobre 1980, reso esecutivo nel nostro ordinamento con L. 13 dicembre 1984 n. 970, è stata approvata la disciplina sulla manutenzione congiunta del confine tra Italia e Jugoslavia.

1963 n. 1 (ossia con la partecipazione del Presidente della Giunta Regionale alle sedute del Consiglio dei Ministri convocate per l'approvazione del testo dei decreti stessi), sentita un'apposita "Commissione parlamentare composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei Deputati".

Inoltre, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1975 – peraltro mai pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e risalente, quindi, ad epoca immediatamente successiva rispetto alla stessa stipula degli Accordi – era stato costituito presso il Ministero degli Esteri un Comitato interministeriale con il compito di promuovere e di coordinare l'attività degli organi amministrativi competenti nell'applicazione degli Accordi medesimi: esso era presieduto da un rappresentante del Ministero degli Esteri e composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei sette Ministeri maggiormente coinvolti (interno, difesa, tesoro, bilancio e programmazione economica, finanze, industria, commercio e artigianato) e da un rappresentante della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia⁸.

Pare evidente che la mancata pubblicazione di tale decreto rispondeva all'esigenza di non divulgare, per evidenti problemi di ordine politico presenti nell'area giuliana, notizie inerenti all'inizio di un'attività di esecuzione degli Accordi antecedente alla stessa loro ratifica⁹.

Comunque sia, per effetto dell'art. 7 della medesima L. 73 del 1977 la costituzione di tale Comitato e la conseguente sua attività venne sanata per il pregresso e ricondotta – anche per il futuro, comunque delimitato in 4 anni di funzionamento decorrenti dal 30 dicembre 1975 – al "compito di promuovere la costituzione e di coordinare l'attività degli organi interministeriali necessari per l'applicazione degli impegni previsti o connessi" agli Accordi, "nonché di assicurare il funzionamento delle delegazioni italiane partecipanti agli organi misti italo-jugoslavi.

Il Comitato venne pure dotato di una segreteria e di personale fornito da parte dei Ministeri che ne facevano parte.

⁸ Cfr., sul punto, M. UDINA, *Gli Accordi di Osimo. Elementi introduttivi e testi annotati*, Trieste, 1979, pagg. 68 e 235. le denominazioni dei dicasteri sono, ovviamente, quelle antecedenti la riforma dei Ministeri di cui al D.L.vo 30 luglio 1999 n. 300 e succ. modd. e intt. Il rappresentante della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia venne inserito in tale organo collegiale con decreto integrativo dello stesso Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 1976, parimenti non pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

⁹ Sarebbe interessante capire oggi, ai fini di un'opportuna ricostruzione storica degli eventi dell'epoca, se l'attività del Comitato abbia formato, o meno, oggetto di segreto di Stato, a' sensi dell'allora recente L. 24 ottobre 1977 n. 801. Soltanto l'attuale Presidente del Consiglio, in ragione dell'esclusiva competenza riconosciutagli al riguardo (cfr. artt. 1, 11, 12, 16 e 17 L. 801 cit.) potrebbe – ora – confermare tale circostanza, togliendo l'eventuale segreto sui relativi atti. Personalmente, auspicherei un chiarimento in proposito.

Colgo l'occasione per segnalare, sempre avendo riguardo ai "segreti di Stato", la perdurante sopravvivenza di un ulteriore "residuo" del dopoguerra che a mio avviso nuoce alla stessa pacifica convivenza tra i cittadini italiani di lingua italiana e slovena, e che attualmente rappresenta un evidente non-senso anche nel contesto delle relazioni tra due Paesi membri dell'Unione Europea ed entrambi retti da istituzioni indiscutibilmente democratiche, quali sono oggi l'Italia e la Slovenia.

L'art. 1, comma 1, lett. c), del D.M. 10 maggio 1994 n. 415, recante il regolamento del Ministero dell'Interno per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi in attuazione dell'art. 24, comma 4, della L. 7 agosto 1990, n. 241 e del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, testualmente inibisce di conoscere il contenuto di "relazioni rapporti e (di) ogni altra documentazione relativa ai problemi concernenti le zone di confine ed i gruppi linguistici minoritari, la cui conoscenza possa pregiudicare la sicurezza, la difesa nazionale o le relazioni internazionali".

Sarebbe opportuno che tale disposizione sia abrogata, in quanto getta un'ombra sulla necessaria trasparenza che deve viceversa assistere ogni attività amministrativa essenzialmente deputata a realizzare diritti fondamentali garantiti ai cittadini dall'art. 6 Cost.; essa – nondimeno – è stata, all'evidenza, sin qui utilizzata dai governi di pur diverso orientamento politico che si sono sino ad oggi alternati alla guida del nostro Paese.

Una favorevole occasione per tale salutare ripensamento di "metodo" - che credo dovrebbe essere accolto con favore sia dai cittadini della maggioranza italiana che dai cittadini di minoranza slovena residenti nel Friuli Venezia Giulia, quale sintomo di necessaria trasparenza e di condivisione di scelte non imposte autoritariamente nei loro confronti (come, per contro, è sovente avvenuto, a detrimento di entrambi i gruppi) - è costituita dall'attuale esigenza di adeguare la disciplina dell'accesso alla documentazione amministrativa alla recente riforma apportata nello stesso *corpus* della L. 241 del 1990 per effetto della L. 11 febbraio 2005 n. 15.

3. Peraltro, la disciplina formalmente deputata alla mera attuazione degli Accordi nell'ambito dell'ordinamento italiano reca pure deleghe legislative ulteriori, segnatamente finalizzate ad introdurre norme in materie diverse e interessanti le popolazioni dell'area giuliana, i titolari dei beni rimasti nell'ex Zona B del Territorio di Trieste, nonché gli stessi italiani rimasti in Jugoslavia: ossia, in quest'ultimo caso, con un impatto in un contesto territoriale comunque più ampio dell'ex Zona B ed esteso, quindi, senza dubbio a tutto il territorio ceduto per effetto del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 e, anzi, a tutto "il gruppo etnico italiano in Jugoslavia" (cfr. art. 3, ultimo comma, lett. a della L. 73 del 1977).

Tali misure, ancorché parzialmente inserite in contesti normativi connessi, nella forma, alla realizzazione della Zona franca mista italo-jugoslava (cfr. l'art. 4 della L. 73 del 1977), hanno poi assunto una valenza - per così dire - "integrativa" rispetto al materiale normativo costituito dagli Accordi e dalle disposizioni che li attuavano, sostanziando indiscutibili benefici per le aree geografiche e per le popolazioni coinvolte.

Si trattò, a ben vedere, di alcune consistenti contropartite che il ceto politico italiano realizzatore degli Accordi di Osimo volle riconoscere alle comunità coinvolte e che, come è ben noto, nella maggioranza scaturita dalle susseguenti consultazioni elettorali si erano rivelate - sia pure per motivi non soltanto politici, ma anche di tutela ambientale - contrarie agli Accordi medesimi.

Gli effetti di tale disciplina "integrativa" sono stati, poi, progressivamente "decontestualizzati", nella loro susseguente evoluzione, rispetto agli stessi Accordi di Osimo, confluendo in "sistemi" normativi nuovi e del tutto diversi.

In tal senso, quindi, i benefici relativi alle attività culturali e alle iniziative per la conservazione di testimonianze italiane approvati con D.P.R. 19 settembre 1978 n. 615 sono stati, ora, sostituiti dall'art. 14, comma 2, della L. 9 gennaio 1991 n. 19 e affiancati da altre provvidenze da parte della Regione Friuli Venezia Giulia (L.R. 16 agosto 2000 n. 16 e succ. modd. e intt.) e da parte della Regione Veneto (L.R. 7 aprile 1994 n. 15 e succ. modd. e intt.).

A loro volta, i D.P.R. 6 marzo 1978 n. 100 e n. 101, recanti finanziamenti non soltanto direttamente attuativi degli Accordi di Osimo e per ampia parte di interesse esclusivamente jugoslavo (realizzazione di nuovi valichi stradali e autostradali nella Provincia di Gorizia e dei collegamenti stradali tra il Collio e Salcano, nonché tra Raune di Luico e Cambresco a carico dello Stato italiano) ma anche di peculiare interesse per l'intera area giuliana (realizzazione del raccordo autostradale Villesse - Gorizia e della grande viabilità triestina tra il casello del Lisert, il valico di Ferneti, Lacotisce e il Porto Nuovo, completamento degli autoporti di S. Andrea e di Ferneti e realizzazione della circonvallazione di Gorizia tra il Ponte IX Agosto, il valico di Salano e l'autoporto di S. Andrea) sono stati rifinanziati, segnatamente per quanto attiene a questi ultimi interventi, per effetto della L. 29 gennaio 1986 n. 26.

Va rilevato che la razionalizzazione e l'ampiamiento di tali misure, raccordate dalla stessa L. 26 ad altre consistenti provvidenze per i territori delle Province di Trieste e di Gorizia, ha determinato la loro sostanziale fuoriuscita dall'ambito dell'originario contesto derivante dall'attuazione degli Accordi di Osimo, consentendo di bilanciare in via equitativa a favore dell'economia della Venezia Giulia gli effetti, altrettanto positivi, dei consistenti aiuti che lo stesso legislatore nazionale aveva accordato al Friuli per la rinascita delle zone sconvolte dal terremoto del 6 maggio 1976 (cfr. la L. 8 agosto 1977 n. 546 e la L. 11 novembre 1982 n. 828 e succ. modd. e intt.).

Per effetto della L. 9 gennaio 1991 n. 19 gli interventi economici a quel momento ancora in essere per il Friuli e quelli per l'area giuliana vennero raccordati tra loro in un unico contesto normativo, implementato con ulteriori iniziative ed espressamente finalizzato nel suo insieme a dotare "la Regione Friuli Venezia Giulia, nell'ambito della speciale collocazione geopolitica del suo territorio quale regione frontiera della Comunità economica europea, degli strumenti che le permettano di sviluppare la cooperazione economica e finanziaria con l'Austria, i Paesi dell'Europa centrale e balcanica, nonché con l'Unione Sovietica" (cfr. *ivi*, art. 1).

Il muro di Berlino era da poco crollato, l'Unione Sovietica si sarebbe chiamata così ancora per poco tempo, la Jugoslavia era alla vigilia del suo dissolvimento, e la “decontestualizzazione” delle esigenze di Trieste, di Gorizia e dell'intero Friuli Venezia Giulia rispetto all'attuazione degli Accordi di Osimo – ormai divenuti privi del loro significato economico – era, pertanto, un dato ormai normativamente acquisito.

Se vogliamo dunque ricercare, nelle pieghe del nostro ordinamento, un momento che certifichi il venir meno degli effetti originariamente assolti dalle disposizioni finanziarie emanate in attuazione degli Accordi di Osimo, dobbiamo individuarlo all'atto dell'entrata in vigore della L. 19 del 1991, posto che la disciplina in essa contenuta costituiva, in uno scenario internazionale profondamente mutato rispetto al 1975, lo strumento idoneo per garantire un qualificante ruolo dell'Italia nei Balcani e nell'Est Europeo anche – e soprattutto – nell'opportuna prevenzione dei conflitti poi insorti (con le catastrofiche conseguenze che ben conosciamo) tra i popoli jugoslavi.

Certamente, la storia non si costruisce con i “se” e con i “ma”: credo, tuttavia, che il parallelo dissolversi della c.d. “Prima Repubblica” e il conseguente venir meno di un'autorevolezza anche internazionale della nostra classe politica abbia impedito all'Italia di svolgere una propria iniziativa in quei momenti cruciali.

Va anche rilevato che per effetto del D.P.R. 2 ottobre 1978 n. 705 venne riformato – sia pure nella dichiarata previsione della realizzazione della Zona franca mista italo-jugoslava - l'assetto dell'Ente Zona Industriale di Trieste (E.Z.I.T.), a quel tempo disciplinato da un impianto normativo alquanto desueto (Ordine del Governo Militare Alleato n. 66 dd. 18 aprile 1953, decreto del Commissario Generale del Governo per il Territorio di Trieste n. 10 dd. 12 marzo 1962 e L. 21 aprile 1969 n. 163), e che con D.P.R. 2 ottobre 1978 n. 714 venne riordinato l'allora Ente Autonomo del Porto di Trieste¹⁰: anche tali iniziative sono, pertanto, naturalmente fuoriuscite dal regime di sostanziale sottomissione dell'Italia a quelle pressioni internazionali che avevano comportato la stipula degli Accordi di Osimo, tramutandosi in elementi di sviluppo per l'economia giuliana nel suo ruolo strategico di cerniera per il nostro interscambio con l'Est europeo.

4. Nella “decontestualizzazione” dell'insieme di tali benefici rispetto all'originario loro inserimento nella disciplina attuativa degli Accordi di Osimo è per certo risultata determinante la susseguente conclusione del trattato fra la Comunità economica europea e la Jugoslavia, approvato con Regolamento (CEE) n. 1272/80 del Consiglio del 22 maggio 1980.

L'entrata in vigore di tale fonte normativa comunitaria, immediatamente precettiva anche per l'Italia a' sensi del Trattato istitutivo dell'Unione Europea, ha reso infatti del tutto superflua, sia per gli interessi italiani (ove effettivamente esistenti), sia per gli interessi jugoslavi, la realizzazione della Zona franca mista italo-jugoslava, arrestando le trattative tra i due Stati al Verbale di Decisione dei Presidenti delle delegazioni della Commissione mista italo-jugoslava per la microlocalizzazione della Zona franca stilato nella riunione di Portorose dell'11 novembre 1978¹¹.

Certamente, il venir meno della Zona franca mista andava salutato senza rimpianti, avendo riguardo alle intuibili difficoltà gestionali connesse all'incompatibilità tra il nostro sistema economico e quello all'epoca vigente in Jugoslavia, alle problematiche sociali che sarebbero state indotte dal massiccio afflusso nell'area di lavoratori provenienti anche da aree lontane dell'allora Stato contermina e dalle devastanti conseguenze per l'equilibrio ambientale dell'intero territorio triestino.

¹⁰ Si trattò, in entrambi i casi, di riforme “di transizione” verso ulteriori modelli organizzativi : l'assetto dell' EZIT è stato infatti devoluto, a' sensi dell'art. 14, ultimo comma, della L. 7 agosto 1997 n. 266 alla potestà legislativa primaria della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, nella specie esercitata – da ultimo – con L.R. 1 ottobre 2002 n. 25; l'Ente Autonomo del Porto di Trieste è divenuto Autorità Portuale per effetto della L. 28 gennaio 1994 n. 84 e succ. modd. e intt., alla stessa guisa dei più importanti porti italiani.

¹¹ Il testo di tale atto internazionale è pubblicato da M. UDINA, op. cit., pag. 216.

Risulta peraltro necessario denotare, da un lato, che se per l'insieme di tali motivi risultava ragionevolmente impraticabile la realizzazione della Zona franca industriale mista italo-jugoslava, secondo le norme del Trattato istitutivo della CEE – coercibili da parte degli stessi organi comunitari – risultava altrettanto impraticabile anche la realizzazione dell'antemurale politico costituito dalla Zona franca integrale sostenuto dall'allora neonata Lista per Trieste.

Va pure paradossalmente osservato che la mancata Zona franca industriale presupponeva in ogni caso l'applicazione, al suo interno, del regime dei Punti franchi di Trieste¹², e chi scrive ricorda bene che il dott. Eugenio Carbone – dirigente del Ministero dell'Industria e Commercio e *magna pars* italiana nei negoziati per la conclusione degli Accordi – nel corso di un contestato incontro con la cittadinanza tenutosi al Ridotto del Teatro Rossetti di Trieste nell'autunno del 1975 aveva sostenuto l'opportunità di creare la Zona stessa quale “area retroportuale” al servizio del Porto di Trieste.

Evidentemente, l'estensione e la rilocalizzazione dei Punti franchi del Porto di Trieste rappresenta una tematica tradizionalmente difficile per la nostra comunità, stante il mancato decollo – sempre per effetto dell'opposizione dell'Unione Europea – dell'*offshore* pur previsto dalla predetta L. 19 del 1991 e sostanzialmente costituito da una rimodulazione del regime dei Punti franchi medesimi, e stante - altresì - l'acceso dibattito attualmente in corso sull'eventualità del trasferimento, in tutto o in parte e a' sensi dei tuttora vigenti decreti del Commissario Generale del Governo per il Territorio di Trieste n. 29 del 19 gennaio 1955 e n. 53 del 23 dicembre 1959, dell'attuale Punto Franco Vecchio in altro sito a seguito delle ipotesi di riconversione dell'uso delle aree sulle quali esso attualmente insiste¹³; e nel caso ciò fosse, altrettanto paradossalmente una delle aree suscettibili di divenire “retroportuale” in compensazione di una soppressione totale o parziale del regime di Punto Franco nel Porto Vecchio potrebbe ragionevolmente essere identificata proprio con l'Autoporto di Ferneti, ubicato in un'area originariamente apprestata al servizio della non costituita Zona franca mista italo-jugoslava.

5. Circa i beni di proprietà dei cittadini italiani che hanno lasciato l'ex Zona B del Territorio di Trieste, rinvio all'esauriente trattazione che il Prof. Maurizio Maresca ha svolto prima di questo intervento.

Mi limito a ricordare che la disciplina di tali beni, non coinvolti dall'applicazione del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947, risulta del tutto particolare.

Per essi l'art. 8 del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 prevedeva che le somme derivanti dall'eventuale vendita dei beni (mobili e immobili: cfr. *ivi: movable and immovable property*) sarebbero state depositate in un conto speciale presso la Banca Nazionale Jugoslava che,

¹² Cfr. in tal senso l'art. 1 dell'Accordo sulla promozione della cooperazione economica tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, laddove testualmente si dispone che “ognuna delle Prti attribuirà sul proprio territorio i terreni indicati nel Protocollo allegato ... ad una zona franca, alla quale sarà esteso il regime delle merci dei *Punti franchi di Trieste*, conformemente alle modalità previste dal citato Protocollo”.

Se non altro, si trattava di un'ulteriore conferma della valenza internazionale di tale regime, proprio perché garantito dal Trattato di Pace del 1947 e dalla sua risalenza ad epoca antecedente alla costituzione del Mercato comune europeo (1957).

¹³ Sui cc.dd. “poteri residui” del Commissario di Governo, anche in ordine al possibile mutamento dell'estensione e della localizzazione dei Punti Franchi, cfr. per tutti M. UDINA, *Sui poteri del Commissario per il territorio di Trieste*, in *Giurisprudenza costituzionale* 191, 1546 e ss.; F. CAPOTORTI, *Ancora sullo status giuridico di Trieste*, in *Foro Italiano*, 1962, IV, 113 e ss. e, soprattutto, A. SCHREIBER, *Uno strano tipo di ordinanze “libere”: quelle del Commissario del Governo nella Regione Friuli Venezia Giulia “in deroga alle vigenti leggi italiane”*, in *Foro Amministrativo* 1983, I, 1798.

Peraltro, al fine di ricostruire la derivazione di tali poteri “residui” (per ampia parte “assorbiti” nella normale legislazione statale e regionale per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 70 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, approvato con L. cost. 31 gennaio 1963 n. 1) rispetto al previgente assetto istituzionale dell'ex Zona A del Territorio libero di Trieste, risulta indispensabile la lettura del lavoro di E.VOLLI su *I poteri normativi esercitati dal Governo Militarer Alleato*, in *Foro Padano* 1952, I, 1294 e ss.

agendo in compensazione con la Banca d'Italia, avrebbe provveduto entro due anni a liquidare all'avente titolo.

E' altrettanto noto, peraltro, che a fronte dell'eventuale permanenza di una formale proprietà da parte dei profughi dell'ex Zona B sugli immobili da essi ivi abbandonati e rimasti invenduti, sono intervenute occupazioni abusive da parte di terzi ivi rimasti o immigrati da altre parti della Jugoslavia, ovvero sono stati emanati, sin dal maggio 1945, provvedimenti di esproprio, di nazionalizzazione o altrimenti restrittivi dei diritti di proprietà.

In relazione a tutto ciò, quindi, per effetto dell'art. 4 del Trattato di Osimo, venne prevista la conclusione "al più presto possibile, di un ulteriore accordo "relativo ad un indennizzo globale e forfettario ... equo ed accettabile dalle due Parti, dei beni, diritti ed interessi delle persone fisiche e giuridiche italiane, situati" – per l'appunto, nell'ex Zona B – "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 dell'ingresso delle Forze Armate Jugoslave nel suddetto territorio".

Lo stesso articolo disponeva che "a tale fine i due governi inizieranno negoziati entro il termine di due mesi a partire dalla data dell'entrata in vigore del presente Trattato" e che "nel corso di questi negoziati i due governi esamineranno con spirito favorevole la possibilità di lasciare, in un certo numero di casi, gli aventi diritto che faranno domanda entro un termine da stabilire, la libera disponibilità dei beni immobili sopra menzionati, i quali siano già stati affidati in uso o in amministrazione ai membri vicini della famiglia del titolare, o in casi simili".

Circa quest'ultima evenienza, nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 settembre 1978 n. 52 comparve un comunicato del Ministero degli Affari Esteri recante le istruzioni per conseguire, presentando apposita domanda per il tramite del medesimo Ministero entro il 31 marzo 1978, il beneficio della "libera disponibilità" dei beni in questione: e, come è ben noto, tale "privilegio" venne accordato soltanto per 179 proprietà in forza del successivo Accordo italo-jugoslavo di Roma del 18 febbraio 1983¹⁴.

Per i restanti beni, lo stesso Accordo ne prevede l'acquisizione da parte della Jugoslavia, con corresponsione al Governo italiano della somma di 110 milioni di dollari U.S.A. a titolo di indennizzo.

E' ben noto, peraltro, che la Jugoslavia ha provveduto a versare soltanto 2 delle 13 rate annue previste per il pagamento di tale somma e che la Slovenia e la Croazia non hanno provveduto a pagare il debito residuo; la sola Slovenia ha provveduto a depositare il 60% dell'importo mancante presso una Banca del Lussemburgo, ma tale pagamento non risulterebbe a tutt'oggi accettato dall'Italia, stante la natura solidale dell'obbligazione gravante sugli Stati che sono succeduti all'ex Jugoslavia quali parti dell'Accordo medesimo.

In tale contesto, pertanto, risulterebbe comunque possibile per l'Italia denunciare l'Accordo, sia pure previa restituzione delle 2 rate sin qui pagate dalla controparte, e risulterebbe altrettanto possibile per i cittadini italiani chiedere, in via necessariamente giudiziale da intraprendere in Slovenia e in Croazia, l'applicazione nei loro confronti delle rispettivamente sopravvenute legislazioni di denazionalizzazione.

Sia in Slovenia che in Croazia risulta, altresì, invocabile l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 1 del relativo Protocollo internazionale – segnatamente relativo alla tutela del diritto di proprietà - alla quale entrambi gli Stati hanno *medio tempore* aderito.

Inoltre, per quanto segnatamente attiene alla Slovenia, il § 64 del relativo Trattato di associazione all'Unione Europea vincola comunque tale Stato ad adottare, entro quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato medesimo (2003), misure non discriminatorie nei confronti dei cittadini di altri Stati appartenenti all'Unione ai fini del loro accesso al diritto di proprietà.

¹⁴ L'accordo, non rivestendo a' sensi dell'art. 80 della Costituzione natura politica e non comportando oneri finanziari per l'Italia, non è stato sottoposto all'approvazione da parte del Parlamento ed è stato reso esecutivo nel nostro ordinamento in via amministrativa. Il suo testo è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 dicembre 1988 n. 286, Supplemento Ordinario.

Per quanto attiene, invece, all'indennizzo dei beni espropriati, con D.P.R. 28 settembre 1977 n. 772 i relativi coefficienti di maggiorazione sono stati aumentati.

Anche tale misura, peraltro, è stata successivamente “decontestualizzata” rispetto agli Accordi di Osimo, per effetto delle leggi 5 aprile 1985 n. 135, 29 gennaio 1994 n. 98 e 28 dicembre 2001 n. 448, che hanno riconosciuto ulteriori incrementi agli aventi titolo unificando la relativa disciplina con i beni ricadenti nei territori ceduti per effetto del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947.

6. Qualche cenno merita pure la disciplina contenuta nell'art. 3 del Trattato di Osimo, laddove si afferma che “la cittadinanza delle persone che alla data del 10 giugno 1940 erano cittadini italiani ed avevano la loro residenza permanente sul territorio” dell'ex Territorio di Trieste “come pure la cittadinanza dei loro discendenti, nati dopo il 10 giugno 1940, è regolata rispettivamente dalla Legge dell'una o dell'altra delle Parti, a seconda che la residenza delle suddette persone al momento dell'entrata in vigore del presente Trattato si trovi nel territorio dell'una o dell'altra delle Parti. Le persone che fanno parte del gruppo etnico italiano e le persone che fanno parte del gruppo etnico jugoslavo, alle quali si applicano le disposizioni del comma precedente, hanno facoltà di trasferirsi rispettivamente nel territorio italiano e nel territorio jugoslavo, alle condizioni previste dallo scambio di lettere di cui all'Allegato VI del presente Trattato. Per quanto riguarda le famiglie, verrà tenuto conto della volontà di ciascuno dei coniugi e, nel caso in cui questa fosse coincidente, non sarà tenuto conto dell'eventuale diversa appartenenza etnica dell'uno o dell'altro coniuge. I figli minori seguiranno l'uno o l'altro dei loro genitori, in conformità con la normativa di diritto privato, applicabile in materia di separazione, nel territorio dove i genitori hanno la loro residenza permanente al momento dell'entrata in vigore del presente Trattato”.

Per effetto di tale disciplina, si è inteso innanzitutto evitare che l'autorità italiana riconoscesse come propri cittadini i residenti nell'ex Zona B del Territorio di Trieste non trasferitisi in Italia¹⁵ e si è accordata, entro un determinato lasso di tempo, la reciproca possibilità di trasferimento in Italia e in Jugoslavia di persone facenti parte dei rispettivi gruppi etnici minoritari.

Tale disciplina - per certo *self-executing* - non ha avuto, come è ben noto, ampia applicazione per quanto attiene al trasferimento delle persone da una parte all'altra del confine, posto che all'epoca della stipula degli Accordi era già avvenuto, in conseguenza del Memorandum di Londra del 1954, l'esodo di chi aveva interesse a mutare la propria residenza.

L'unica disciplina applicativa emanata al riguardo dall'Italia si identifica con il predetto D.P.R. 2 maggio 1978 n. 273.

Come è altrettanto noto, per effetto dell'art. 17 della L. 5 febbraio 1992 n. 91 è stata successivamente resa possibile la riacquisizione della cittadinanza italiana non soltanto a coloro che hanno continuato a risiedere nell'ex Zona B ma anche in tutti i territori ceduti a seguito del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947.

7. L'articolo 5 del Trattato di Osimo dispone che “al fine di regolare la materia delle assicurazioni sociali e delle pensioni di vecchiaia delle persone indicate all'articolo 3 del presente Trattato, le due parti concluderanno appena possibile un accordo relativo alle questioni che, secondo il Protocollo Generale del 14 novembre 1957, non sono già regolate dall'Accordo stipulato fra di esse in pari data. A questo fine i due Governi inizieranno negoziati entro un termine di due mesi a partire dalla data dell'entrata in vigore del presente Trattato. Fino alla conclusione dell'Accordo” in questione, “la salvaguardia degli interessi delle persone che attualmente godono di assicurazioni sociali e di pensioni di vecchiaia e che rientrano nel novero di quelle indicate all'articolo 3 del presente Trattato, è assicurata dalle misure che figurano all'Allegato IX” di quest'ultimo, che a sua volta dispone nel senso del trasferimento alle correlative istituzioni di

¹⁵ Ciò consta anche dall'allegato 1 al Trattato di Osimo, costituito da uno scambio di lettere tra i due Ministri degli Esteri dal quale consta che le sole “persone che ... ricevono il congedo dalla cittadinanza jugoslava e si trasferiscono in Italia sono considerate, nei confronti della legislazione italiana, come se non avessero perduto la cittadinanza italiana”.

assicurazioni sociali italiane o jugoslave degli obblighi gravanti, rispettivamente, a favore degli aventi titolo per effetto della loro permanenza o del loro trasferimento nell'altro Stato.

A' sensi dell'art. 5 della L. 73 del 1977, è stato conseguentemente disposto che “le pensioni ordinarie, di guerra e gli assegni vitalizi di Vittorio Veneto a carico del bilancio dello Stato, nonché le pensioni a carico del fondo del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'Istituto postelegrafonici e delle casse pensioni amministrate dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro continuano ad essere corrisposti negli importi comprensivi degli assegni accessori ai beneficiari residenti nel territorio sul quale, in base al decaduto memorandum d'intesa di Londra, fu estesa l'amministrazione civile jugoslava, secondo le disposizioni in vigore per i pensionati residenti sul territorio nazionale. In ogni caso il diritto del beneficiario delle erogazioni di cui al precedente comma non viene meno per effetto della perdita della cittadinanza italiana. Le pensioni e le rendite jugoslave corrisposte ai cittadini italiani che si avvalgono della facoltà prevista all'art. 3 del trattato ... sono erogate dall'INPS e dall'INAIL a titolo di anticipazione e per l'ammontare percepito all'atto del trasferimento. I conseguenti rapporti finanziari saranno regolati con la legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo previsto dall'art. 5 del Trattato”.

Tale Accordo, peraltro, non è intervenuto, avendo le parti concordato soltanto un'intesa amministrativa in materia di assicurazioni sociali stipulata a Roma il 7 dicembre 1977, non pubblicata ed entrata in vigore il 16 giugno 1978.¹⁶

Per il resto, ha continuato a vigere *inter partes* la Convenzione e il Protocollo generale stipulati il 14 dicembre 1957, entrati in vigore l'1 gennaio 1961 e resi esecutivi nell'ordinamento italiano con L. 11 giugno 1960 n. 885.

Successivamente la Croazia, ha stipulato una nuova convenzione con l'Italia,(in vigore dall'1 novembre 2003, nel mentre per la Slovenia si applica la disciplina contenuta nelle fonti normative comunitarie emanate in materia.

L'argomento delle “pensioni italiane” pagate in Slovenia e in Croazia anche a persone che in Italia sono state perseguite per reati di omicidio compiuti contro cittadini italiani che avversavano l'annessione della Venezia Giulia e di parte del Friuli alla Jugoslavia (era il caso, ad esempio, di Mario Toffanin, “*Giacca*”, partigiano garibaldino autore della strage di Malga Porzus consumata ai danni dei partigiani osovani, rifugiatosi a Capodistria) a tutt'oggi suscita, come è ben noto, un certo interesse nell'opinione pubblica locale, che per ampia parte mostra di non condividere l'opportunità di proseguire l'erogazione di tali trattamenti¹⁷: tuttavia è bene qui precisare che, in assenza di una disciplina di legge che preveda la sanzione della revoca per indegnità dei trattamenti medesimi (disciplina che, comunque, risulterebbe del tutto incostituzionale poiché introduttiva di una sanzione *ex post* rispetto ai fatti contestati), l'erogazione delle pensioni in questione risulta atto dovuto per i competenti istituti di previdenza italiani.

8. Per quanto attiene alla tutela dei cittadini italiani di lingua slovena, va brevemente rilevato che a' sensi degli artt. 7 e 8 del Trattato di Osimo, “alla data di entrata in vigore” dello stesso il Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954 e i suoi allegati cessano di avere effetto nelle relazioni tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia” e che “al momento in cui cessa di avere effetto lo Statuto Speciale allegato al Memorandum d'intesa di Londra del 5 ottobre 1954, ciascuna parte dichiara che essa manterrà in vigore le misure interne già

¹⁶ Il relativo testo è pubblicato in M. UDINA, op. cit., pag. 211 e ss.

¹⁷ Si ricava tale impressione, ad esempio, dalla consultazione del sito <http://digilander.libero.it/lefoibe/presunti.htm#elenco>, recante l'elenco di alcuni percettori di tali trattamenti pensionistici e la descrizione delle vicende in cui furono coinvolti durante il secondo conflitto mondiale e gli anni seguenti.

adottate in applicazione dello Statuto suddetto e che essa assicurerà, nell'ambito del suo diritto interno al mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello Statuto Speciale decaduto”.

Chi scrive ha già avuto modo di rilevare, in proposito, che tale disciplina ha certificato un'inconfessata volontà, a quel tempo già esistente fra Italia e Jugoslavia sottesa ad integralmente devolvere al diritto interno di ciascuno Stato la disciplina della tutela delle rispettive minoranze linguistiche¹⁸.

Ciò, peraltro, era avvenuto con una formulazione letterale non certo priva di deprecabile ambiguità¹⁹, posto che ciascuna parte contraente, dopo aver disposto all'art. 7 la reciproca cessazione degli effetti del *Memorandum* d'intesa e dei rispettivi allegati, ha – come si è detto - dichiarato il mantenimento delle anzidette “misure interne già adottate in applicazione dello Statuto suddetto e che essa assicurerà nell'ambito del suo diritto interno il mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello Statuto Speciale decaduto”.

Un primo problema posto dalla disposizione in esame – riguardata anche quale disposizione di diritto interno italiano per effetto della L. 14 marzo 1977 n. 73 che ne aveva disposto la recezione - concerneva l'individuazione della sua stessa area fisica di applicazione.

Essa risultava invero inserita in un sistema di accordi italo-jugoslavi preordinati ad una disciplina delle relazioni interstatuali non esclusivamente incentrata sulla definizione del pregresso contenzioso confinario e che nel preambolo si richiamavano, fra l'altro, alla più ampia possibile protezione dei rispettivi gruppi etnici minoritari.

Ma, allo stesso tempo, la disposizione medesima risultava funzionalmente raccordata ad un'abrogazione *inter partes* degli effetti del precedente *Memorandum* di Londra e, pertanto, essa poteva in tal senso riguardarsi come rilevante per le sole minoranze residenti nelle *ex* Zone A e B del Territorio di Trieste, già destinatarie di una specifica disciplina di tutela posta da pregresse norme di diritto internazionale, e delle quali vengono ora fatte salve le sole “misure interne già adottate”.

Da parte slovena questo assunto limitativo sull'area di applicazione della norma venne fortemente contestato, poiché si sostenne che era “chiaro per chiunque - e lo è sempre stato che ambedue queste minoranze rispettive, quella slovena in Italia e quella italiana in Jugoslavia vivono anche al di fuori del territorio dell'*ex* T.L.T.”²⁰.

La posizione slovena sottendeva in realtà ad un'ulteriore conseguenza: quella dell'estensione all'intera minoranza slovena del Friuli-Venezia Giulia dei residui effetti del cessato *Memorandum* d'intesa, posto che quest'ultimo - come venne peraltro correttamente osservato anche da parte di un autorevole interprete italiano – “nel momento in cui pare destinato a perdere di efficacia (o, forse

¹⁸ Cfr. F. ROCCO, *La disciplina di tutela della minoranza linguistica slovena e degli altri gruppi etnico-linguistici minoritari nel Friuli Venezia Giulia*, in *Miscellanea giuridica. Studi in onore di Ignazio Scotto*, Roma 1992, pag. 352 e ss. Tale conclusione veniva tratta dallo scarso rilievo complessivamente assunto dall'operato della Commissione mista italo-jugoslava prevista al riguardo dal punto 8 dell'Al. II al *Memorandum* di Londra. Tale “abbandono” di parte italiana determinava, altresì, un grave indebolimento dell'azione di tutela per i nostri connazionali rimasti nella Zona B del Territorio di Trieste.

¹⁹ In tal senso valga per tutti l'osservazione di B. VUKAS, *Solution définitive de la « Question de Trieste » par la conclusion des accords entre l'Italie et la Jugoslavie ci Osimo (Ancona), le 10 novembre 1975*, in *Annuaire français de droit international*, 1976, XXII, pag. 84, laddove rileva che « l'article 8 du Traité n'est, en tout cas, pas d'une clarté exemplaire ».

²⁰ E. PETRICH, *Alcuni aspetti giuridico-internazionali delle disposizioni sulle minoranze nel Trattato di Osimo*, in *Bollettino d'informazione degli Sloveni in Italia*, 1 – 15 gennaio 1979, pag. 23 e ss. Tali proteste determinarono anche il ritiro di una bozza di D.P.R. attuativo della L. 73 del 1977 in quanto limitato alla sola Provincia di Trieste. Cfr., su tale vicenda, M. UDINA, op. cit., pag. 39.

meglio di vigore), conserva se non addirittura acquista, una nuova funzione di parametro dell'assetto complessivo della legislazione minoritaria"²¹.

Altrettanto problematica risultava l'identificazione delle "misure interne già adottate": esse risultavano alquanto variegate, sovente introdotte dagli Enti Locali in via amministrativa in quanto legittimate – ma non sempre – sotto il mero profilo internazionale dal *Memorandum* di Londra ma non così nelle Province di Gorizia e di Udine²²; e, in ogni caso, le "misure" medesime dovevano ritenersi sanate per effetto degli Accordi, anche se sovente assunte *extra ordinem* sotto il piano della loro intrinseca coerenza con la vigente disciplina di diritto interno italiano²³.

Tutti questi problemi sono stati in parte superati per effetto della L. 23 febbraio 2001 n. 38 sulla tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli Venezia Giulia.

Anche tale disciplina risulta peraltro "decontestualizzata" rispetto al precedente assetto normativo in quanto la tutela dei cittadini italiani di lingua slovena discende - ora - non già da un meccanismo di protezione, per così dire, "sinallagmatico" tra gli Stati in quanto fondato sul canone di "reciprocità" sancito dal *Memorandum* di Londra, ma dall'applicazione dei principi di tutela delle minoranze linguistiche elaborati autonomamente dal nostro ordinamento per effetto dell'art. 6 della Costituzione.

Prevedibilmente, nella medesima materia assumeranno pure crescente rilievo gli apporti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto comunitario che, anche per effetto dell'elaboranda Costituzione europea, iniziano a riguardare tematiche inerenti la tutela dei diritti individuali della persona e delle formazioni sociali: e altrettanto avverrà anche per quanto attiene alla tutela dei cittadini sloveni di lingua italiana in dipendenza dell'ingresso della Slovenia nell'Unione Europea²⁴.

²¹ S. BARTOLE, *Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato di Osimo*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1977, pag. 509.

²² Rinvio sempre a F. ROCCO, *op. cit.*, per un'ampia disamina del contenuto delle "misure" medesime vigenti alla data di entrata in vigore degli Accordi e adottate anche in epoca successiva.
Il problema risultava acuito anche dalla notoriamente mancata ratifica del *Memorandum* di Londra da parte italiana, in quanto da noi costantemente riguardato quale atto recante meri *practical arrangements*, come del resto affermato dal suo stesso punto 1, e non – quindi – di trattato avente "natura politica" a' sensi dell'art. 80 Cost.
Nel senso dell'insussistenza di una necessità di ratifica si era espresso pure il'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con decisione n. 19 del 27 ottobre 1961.

²³ Sintomatica in tal senso appare la vicenda dell'Ordine 183 del 2 settembre 1949, emanato dal Governo militare alleato soltanto al fine di consentire l'uso dello sloveno nei lavori dei Consigli Comunali di Duino-Aurisina, Sgonico, Monrupino e San Dorligo della Valle e utilizzato poi in via analogica, dopo il ripristino dell'amministrazione italiana, al fine di legittimare regimi di "bilinguità" integrale di tali amministrazioni, nonché di alcuni Comuni della Provincia di Gorizia (Doberdò del Lago, Savogna, S. Floriano del Collio) che mai erano stati assoggettati al predetto Ordine in quanto restituiti all'amministrazione italiana già nel 1947 per effetto del Trattato di Pace.
Per questa vicenda, e per altre consimili (quali ad esempio lo stampato della carta d'identità bilingue per i medesimi Comuni, rimasto privo sino al 1994 di una sua formale approvazione a mezzo di un provvedimento del Ministero dell'Interno) rinvio sempre a F. ROCCO, *op. cit.*

²⁴ In tale contesto, sarà comunque fondamentale un approccio del problema del tutto slegato rispetto alle recriminazioni sulle rispettive ragioni e sui rispettivi torti nella storia delle relazioni tra slavi e italiani compresa tra la fine dell'800 e la stipula del *Memorandum* di Londra del 1954.

Per quanto ci riguarda, credo sia importante rimarcare l'unanime adesione dell'Assemblea Costituente ad una mozione che ribadiva che la protezione delle minoranze che vivono all'interno dei nostri confini non costituiva un obbligo internazionalmente assunto dallo Stato Italiano per effetto dell'art. 15 del Trattato di Pace del 1947 – che, invero, ed anche sulla scorta del contenuto dell'art. 31 del c.d. *long armistice* imposto a Malta al Governo Badoglio il 29 settembre 1943, impegnava l'Italia ad assumere "tutte le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" – ma un principio liberamente e spontaneamente introdotto nel nostro ordinamento costituzionale (cfr. Atti Assemblea Costituente, Disc., pag. 5315-5320 e 6040-6041).

Per quanto attiene alla Croazia, viceversa, un parametro sovranazionale è desumibile - per ora - dalla sola Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

9. Ma quanto è complessivamente costata in danaro, all'Italia, l'attuazione degli Accordi di Osimo?

Del resto, a fronte di ciò, la giurisprudenza costituzionale e di merito, nonché la giurisprudenza del giudice amministrativo, ha ricavato ancor prima dell'entrata in vigore della L. 38 del 2001 lo *status* di "minoranza riconosciuta" per i cittadini italiani appartenenti al gruppo linguistico sloveno in considerazione dell'intervenuta, materiale applicazione di alcuni istituti del Memorandum di Londra indotta in via sostanzialmente "precettiva" dall'art. 6 Cost. anche a prescindere dalla stessa mancata ratifica di tale accordo internazionale (cfr., ad es., Corte cost., 11 febbraio 1982 n. 28): si trattava, a ben vedere, di posizioni doverose per uno stato di diritto che conosce il pluripartitismo e la divisione dei poteri e che non potevano essere, per così dire, "sinallagmaticamente" eluse con il pretesto che la controparte, ossia l'allora non democratica Jugoslavia, accordava livelli di protezione considerevolmente inferiori per i nostri connazionali ivi viventi e, comunque, notoriamente condizionati dall'adesione degli interessati al regime monopartitico che ebbe notoriamente vigenza sino all'inizio della dissoluzione di tale Stato.

Oggi i problemi sono diversi, e riguardano - oltre a tutto - un contesto del tutto mutato e affidato, in entrambi gli Stati, al governo di generazioni non più coinvolte negli orrori del secondo conflitto mondiale e del lungo dopoguerra: e non può non convenirsi sulla circostanza la Slovenia è divenuta uno Stato democratico, membro del Consiglio d'Europa, dell'Unione Europea e della NATO.

Tempo fa, alcuni esponenti politici triestini si opposero all'ipotesi che un picchetto armato sloveno rendesse gli onori militari agli sloveni fucilati nel 1930 a Basovizza dopo essere stati condannati a morte dal Tribunale speciale per la difesa dello Stato.

E' notorio che da parte della storiografia slovena si considerano i fucilati di Basovizza quali patrioti che diedero le proprie vite per il riscatto nazionale del popolo sloveno e si afferma che gli stessi italiani dovrebbero onorarli quali vittime del fascismo (ciò che, del resto, è sempre avvenuto da parte dei partiti della sinistra), nel mentre da alcuni storici e opinionisti italiani, pur non negando che la condanna a morte dipese anche da motivi ideologici ed etnico-linguistici, evidenziano che i fucilati avevano comunque commesso attentati uccidendo altre persone, non tutte aventi incarichi di responsabilità all'interno delle organizzazioni fasciste.

Personalmente reputo che, nell'indispensabile processo di riconciliazione tra i popoli, ognuno deve poter rendere omaggio ai propri caduti senza pretendere che l'altra parte accetti unanimemente e coattivamente un punto di vista diverso dal proprio su quanto è accaduto nel passato: la riscrittura della storia comune ha bisogno di tempo e, comunque, non si fa in via automatica con i trattati internazionali e le commissioni di studio miste con essi costituite.

La reciproca ammissione dell'esistenza di un'opinione diversa dalla propria e del correlativo diritto ad affermarla è ben altro, affonda le proprie radici in un salutare pragmatismo delle cose di ogni giorno e può avvenire subito o, forse, per ampi aspetti è già avvenuta.

Quanto già fanno le nostre autorità militari al Sacrario di Caporetto in onore dei caduti della prima guerra mondiale con un consenso da parte slovena che risale addirittura all'epoca titoista potrebbe essere fatto (e credo che i nostri vicini ragionevolmente nulla obietterebbero al riguardo) anche per i resti degli infoibati traslati al Cimitero di Capodistria; senza sottacere che: 1) militari sloveni riservisti, in regolare divisa, già partecipano a gare di orientamento organizzate dalle Sezioni dell'Unione nazionale ufficiali in congedo del Friuli Venezia Giulia, anche nel territorio provinciale di Trieste; 2) che nostri riservisti in divisa fanno altrettanto in Slovenia quali graditi ospiti della corrispondente associazione degli ufficiali in congedo (ben altra cosa - ovviamente - rispetto all'associazione degli ex-partigiani titoisti); 3) che militari sloveni già partecipano con nostro personale a missioni di *peace keeping* all'estero; 4) che militari sloveni e italiani sono vicendevolmente presenti a Udine e a Lubiana per garantire l'indispensabile funzionalità ad una brigata mista italo-sloveno-ungherese operante nell'ambito NATO; 5) che nostri militari si addestrano periodicamente in Slovenia sempre nell'ambito di operazioni pianificate della NATO con buona accoglienza da parte della popolazione locale e ottima integrazione operativa con le forze armate slovene; 6) che personale della nostra aeronautica militare è presente all'aeroporto di Lubiana-Brnik per garantire, sempre nell'ambito NATO, la sicurezza dello spazio aereo sloveno nell'ipotesi di una sua violazione (la Slovenia non possiede una propria aviazione militare); 7) che il nostro personale doganale ha dato il proprio concorso nella formazione di quello sloveno al fine dell'attivazione del confine doganale comunitario tra la Slovenia e la Croazia; 8) che è stata da tempo attivata - anche ai fini dell'ormai prossima entrata della Slovenia nell'Area del Trattato di Schengen - una ben consolidata collaborazione tra le nostre forze di polizia e la polizia slovena nell'ambito della repressione del crimine organizzato e dell'emigrazione clandestina, in quest'ultimo caso anche mediante pattuglie miste di controllo nelle aree di confine.

Una ragionevole riflessione su tutto ciò dovrebbe dunque impedire, da entrambi i lati del confine, l'uso delle pregresse vicende storiche e la "demonizzazione" delle rispettive minoranze linguistiche al fine di ottenere, soprattutto in epoca elettorale, consensi da parte di quei settori di opinione pubblica purtroppo ancora sensibili a tematiche del tutto desuete.

La stima risulta alquanto ardua, se non altro perché - come testè si è visto - molti interventi economici, protrattisi nel tempo, hanno considerevolmente mutato le proprie caratteristiche.

Da una pubblicazione predisposta dall'Ufficio stampa e pubbliche relazioni della Presidenza della Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia risalente al 1979 risulterebbe, comunque, che il complessivo stanziamento sarebbe stato destinato, sino a quel momento per 243 miliardi di lire ad opere e da interventi da realizzare in provincia di Trieste, per 39 miliardi di lire nella provincia di Gorizia e per oltre 17 miliardi di lire per opere e interventi in aree diversamente localizzabili.

Tali stanziamenti sono stati complessivamente ripartiti nella misura di 55 miliardi per gli anni 1976 – 1978, 75 miliardi per l'anno 1979, 85 miliardi per l'anno 1980 e ulteriori 85 miliardi per l'anno 1981²⁵: cifre senza dubbio considerevoli per quel tempo.

Peraltro, forse alcuni di quei finanziamenti non sono stati ancora del tutto utilizzati.

Ad esempio, l'art. 4 del D.P.R. 2 ottobre 1978 n. 705 autorizzava a favore dell'EZIT e per il tramite della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, lo stanziamento della la somma di 1.000 milioni di lire per ciascuno degli anni dal 1978 al 1981 per provvedere “ai maggiori compiti connessi alla realizzazione dell'accordo” sulla Zona franca mista italo-jugoslava: sarebbe interessante conoscere se tali somme sono state effettivamente erogate, oppure no; e, nel caso in cui non fossero state restituite allo Stato e giacessero ancora nel bilancio della Regione o dello stesso EZIT, sarebbe forse il caso – nell'accertato venir meno delle originarie esigenze per le quali tali stanziamenti erano stati disposti – di provvedere in via legislativa alla loro destinazione ad altri fini di interesse per l'area triestina.

Fulvio Rocco

²⁵ *Gli Accordi di Osimo, Legge di ratifica e decreti d'attuazione*, Trieste, 1979, ripreso a sua volta da M. UDINA, op. cit., pag. 68.