

DOCUMENTI IAI

LA «QUESTIONE ORIENTALE» NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA: PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE

di Ettore Greco

Documento presentato alla riunione del Forum Est su
"La riscoperta della frontiera orientale: aspetti politici, giuridici ed economici delle
relazioni tra l'Italia e le repubbliche di Slovenia e Croazia"
Roma, 6 aprile 1995

IAI9507

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA «QUESTIONE ORIENTALE» NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA: PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE

di Ettore Greco

Vi è un largo consenso sulla necessità che l'Italia svolga una politica più attiva verso l'area balcanica e in particolare verso la Slovenia e la Croazia, promuovendo con maggiore efficacia i propri interessi. Le opinioni divergono però su quali siano tali interessi e sulle concrete politiche da adottare per promuoverli.

Il dibattito si è concentrato sulla validità degli accordi di Osimo con cui vent'anni fa s'intese regolare una volta per tutte il contenzioso bilaterale con l'ex-Jugoslavia. Al momento della disgregazione di quest'ultima, alcuni hanno chiesto la denuncia degli accordi, sostenendo che ne era venuta meno la motivazione strategica: la salvaguardia dei buoni rapporti con un paese che svolgeva una funzione di contenimento dell'influenza sovietica nell'area balcanica. Dissoltasi la minaccia sovietica, non era più giustificabile, secondo i critici del trattato, la riluttanza a riaprire il contenzioso.

In realtà, gli accordi di Osimo erano fondati su altre tre motivazioni fondamentali che rimangono valide ancor oggi:

- 1) L'Italia è vitalmente interessata alla stabilizzazione dell'area balcanica da cui possono provenire minacce serie per la sua sicurezza;
- 2) L'instaurazione di rapporti cooperativi con le due repubbliche settentrionali - Slovenia e Croazia - appare come una condizione cruciale per accrescere la sua capacità di influenza economica e politica nell'area;
- 3) L'Italia è impegnata, insieme ai propri alleati e partner, in una politica volta a contenere le dispute bilaterali e a promuoverne una soluzione in un'ottica di integrazione; essa non può adottare un atteggiamento diverso sulle questioni che direttamente la riguardano.

Non appare convincente la tesi secondo cui, considerate le difficoltà che continua a incontrare l'attuale negoziato con Slovenia e Croazia, sarebbe stato meglio denunciare gli accordi di Osimo allorché le due repubbliche conquistarono la loro indipendenza. Tale decisione avrebbe infatti inevitabilmente creato un clima di sospetto e di sfiducia che avrebbe complicato enormemente le trattative. L'Italia si sarebbe trovata isolata e avrebbe dovuto allontanare da sé il sospetto di coltivare aspirazioni revanchiste.

Pur restando valide le motivazioni di fondo degli accordi di Osimo, occorre tuttavia riconoscere che la nuova situazione determinatasi a seguito della disgregazione dell'ex-Jugoslavia, che ha portato alla divisione dell'Istria, terra di insediamento storico della minoranza italiana, tra Slovenia e Croazia, ha reso caduchi - e pertanto bisognosi di sostanziale revisione - alcuni elementi importanti degli accordi di Osimo.

Più problematico è divenuto innanzitutto l'obiettivo di garantire l'unitarietà di trattamento della minoranza italiana residente nelle due repubbliche. Le norme per la tutela delle minoranze erano già un punto debole del trattato di Osimo che non faceva che richiamarsi al precedente Memorandum di Londra (1954). Quest'ultimo prevedeva condizioni più favorevoli per la minoranza italiana residente nella cosiddetta zona B rispetto a quella residente

nelle altre parti dell'Istria e del Quarnero. Rimane prioritario oggi l'obiettivo di ottenere un'omogeneità di diritti per la nostra minoranza in tutta l'Istria e il Quarnero.

Inoltre, la parte economica del trattato era superata da tempo, a cominciare dal progetto di costituire una zona franca a cavallo fra i due confini; progetto che, già aspramente criticato all'epoca degli accordi, è rimasto del tutto inattuato. Vi è chiaramente la necessità di giungere a un nuovo accordo economico con entrambe le repubbliche sulla base dell'individuazione delle nuove possibilità di cooperazione.

Sin dal 1991 il governo italiano ha escluso la denuncia degli accordi, promuovendo, nel contempo, l'avvio di negoziati per un suo «aggiornamento» sulle due questioni già menzionate - minoranze e rapporti economici - e sul problema dell'indennizzo per gli esuli italiani costretti a lasciare l'Istria e Fiume dopo la guerra. Gli assetti di confine non sono mai stati rimessi in discussione: scelta che appare oggi definitivamente acquisita, ma che, va ricordato, durante la fase di disgregazione della Jugoslavia, fu aspramente criticata da alcune forze politiche e organi di stampa.

In generale, il governo ha mantenuto un atteggiamento di grande cautela. Nel gennaio 1992, insieme ai partner europei, ha riconosciuto l'indipendenza di Slovenia e Croazia, senza ottenere particolari garanzie per la minoranza italiana, salvo un memorandum d'intesa che è stato poi firmato solo dalla Croazia (la Slovenia ha contestato l'assenza di una clausola di reciprocità relativa ai diritti della minoranza slovena in Italia). È mancato quindi quell'accordo formale a tre che era - e continua ad essere - una condizione fondamentale per ottenere un'uniformità di trattamento per la minoranza italiana.

Confermando la sua politica di basso profilo, il governo si è poi limitato semplicemente a prendere atto, attraverso un comunicato pubblicato su la Gazzetta Ufficiale, del subentro della Slovenia negli accordi conclusi tra Italia e Jugoslavia che la riguardavano, compresi gli accordi di Osimo. Sul piano formale, la scelta di questa procedura lascia adito a molti dubbi; sul piano politico, essa tuttavia rispondeva a un orientamento, che si è andata progressivamente affermando, tendente a riconfermare la validità degli accordi coinvolgenti gli stati di nuova indipendenza. Alla base di tale orientamento c'è la convinzione che rimettere in discussione gli accordi preesistenti alla nascita dei nuovi stati potrebbe avere effetti destabilizzanti sui rapporti internazionali.

Il negoziato con le due repubbliche, iniziato nei mesi successivi al riconoscimento, si è sviluppato finora con notevole lentezza e difficoltà. Particolarmente negativo per l'Italia è il fatto che si sia determinato un crescente divario tra il negoziato con la Slovenia, che è andato avanti più speditamente, giungendo ai nodi cruciali, e quello con la Croazia, che è non è, in realtà, mai decollato.

D'altra parte, la situazione dei due paesi si va sempre più differenziando; ciò ostacola considerevolmente il tentativo dell'Italia di ottenere un accordo trilaterale o perlomeno analoghe concessioni da entrambe le repubbliche sulle questioni più rilevanti per i suoi interessi nazionali.

È innanzitutto cresciuto, a vantaggio della Slovenia, il divario in campo economico. La Slovenia, inoltre, è oggi molto più integrata nel contesto istituzionale europeo; ha, in particolare, dinanzi a sé, la prospettiva concreta di una piena integrazione nell'Unione Europea. La Croazia è ancora molto lontana da quest'obiettivo anche perché pesantemente coinvolta nel conflitto balcanico. Il governo di Lubiana ha invece perseguito con successo una politica tesa a isolare il paese dai sommovimenti in atto nell'area balcanica.

La Croazia, minacciata nella sua integrità territoriale dal separatismo serbo, ha seguito una politica assai più accentratrice e nel complesso più diffidente, quando non apertamente ostile, verso le minoranze. Il movimento autonomistico istriano, guidato dalla Dieta

democratica istriana (Ddi), è stato pesantemente stigmatizzato dal presidente croato Tadjman come quinta colonna di un supposto neoimperialismo italiano.

C'è da aggiungere che i rapporti croato-sloveni sono tutt'altro che idilliaci. Alcuni elementi di frizione che riguardano la situazione dei confini (rimane fra l'altro ancora da stabilire la delimitazione delle acque territoriali) si riverberano negativamente anche sul negoziato con l'Italia, ostacolando le possibilità di cooperazione trilaterale sui problemi della minoranza italiana.

Il negoziato con la Slovenia si è arenato sulla questione del risarcimento per i beni abbandonati dagli esuli italiani. L'Italia persegue due obiettivi. Il primo è l'armonizzazione della legislazione slovena sulla proprietà con quella degli altri paesi dell'UE, per consentire la possibilità di accesso dei cittadini europei al mercato immobiliare europeo. Ciò implica una modifica della Costituzione slovena che vieta la vendita di terreni agli stranieri. Ma per ogni modifica costituzionale è richiesta la maggioranza dei 2/3 del Parlamento: un risultato non facile da raggiungere su un argomento che provoca riflessi nazionalistici. Il secondo obiettivo perseguito dall'Italia è la possibilità per gli esuli di rientrare in possesso di alcune immobili in territorio sloveno come misura sostitutiva dell'indennizzo finanziario previsto da un accordo del 1983. La questione è particolarmente delicata poichè gli immobili si concentrano nella ristretta fascia costiera della Slovenia: si teme che gli italiani, attraverso il riacquisto delle proprietà, possano avviare un processo di colonizzazione. Benché Lubiana si sia dichiarata pronta a rendere disponibili un certo numero di immobili (circa 300-400), permangono in Slovenia forti resistenze all'idea di un risarcimento diverso dall'indennizzo finanziario.

In assenza di progressi sul contenzioso bilaterale l'Italia aveva posto il veto all'avvio del negoziato per l'associazione della Slovenia all'UE. La recente decisione del governo Dini di rinunciare a tale veto, adottando la politica del cosiddetto «doppio binario», che prevede un parallelismo tra il negoziato tra Slovenia e Italia e quello tra Slovenia e UE, si sforza di venire incontro alla politica generale dell'Unione di tenere il più possibile separati i due livelli. Va ricordato che le condizioni politiche poste dall'UE per il raggiungimento degli accordi di associazione sono state finora sempre riferite a problemi di natura multilaterale.

In cambio della rinuncia al veto sull'avvio dei negoziati per l'associazione, l'Italia ha ottenuto che venisse firmato un comunicato congiunto in cui la Slovenia s'impegnava, in verità abbastanza genericamente, a risolvere i due punti di cui si è detto. Il Consiglio dell'UE, dal canto suo, si è limitato a prendere atto del comunicato italo-sloveno. In tal modo l'Unione ha inteso esprimere solo un sostegno generico, non certo offrire una copertura esplicita e formale alle richieste italiane, neppure a quella riguardante la modifica della legislazione slovena sulla proprietà.

Allo stato dei fatti, rimangono, pertanto, tre principali elementi di incertezza: l'effettivo rispetto da parte slovena degli impegni contenuti nel comunicato; l'atteggiamento italiano in caso di mancato accordo con Lubiana su uno o su entrambi i punti del contenzioso (il governo italiano ha dichiarato di essere pronto a porre nuovamente il veto, questa volta sulla firma dell'accordo di associazione); l'atteggiamento dei partner europei nel caso di un nuovo veto italiano.

L'altro grande questione che influenza in maniera decisiva i rapporti bilaterali italo-sloveni e italo-croati è quella delle minoranze.

In Istria e nel Quarnero è in atto da qualche anno un revival etnico fra la popolazione di origine italiana. Già nel censimento del 1991 si dichiararono di nazionalità italiana 25.000 cittadini, oltre l'80% in più rispetto al censimento precedente, svoltosi dieci anni prima. Dato ancora più significativo, accanto alle 17 comunità storiche degli italiani ne sono sorte altre 27. Sia in Croazia che in Slovenia gli iscritti alle scuole italiane sono in considerevole aumento, segno di una rinnovata capacità di attrazione della lingua e della cultura italiane. Anche il

numero di cittadini sloveni e croati che, utilizzando la recente legge italiana sulla doppia cittadinanza, hanno presentato domanda per ottenere la cittadinanza italiana ha superato di molto le aspettative.

Vi sono, per contro, alcuni fenomeni che sono fonte di preoccupazione per la popolazione italiana dell'Istria croata. Due, in particolare: l'esodo dei giovani, dovuto sia alle condizioni economiche sfavorevoli sia alla volontà di sottrarsi agli obblighi di leva; l'afflusso di profughi provenienti dalle zone di guerra della Croazia e della Bosnia che fanno temere un mutamento della composizione etnica della regione a favore del gruppo slavo.

In generale, va detto che la legislazione sia costituzionale che ordinaria della Slovenia assicura alla minoranza italiana diritti assai più ampi e certi che in Croazia. Particolarmente importanti per gli italiani residenti in Slovenia sono il diritto a costituire organi rappresentativi di autogestione a livello locale e l'avanzato sistema di tutela e promozione del bilinguismo. In Croazia non solo il livello di protezione dei diritti delle minoranze è inferiore, ma il governo centrale, sentendo minacciata la stessa sopravvivenza della repubblica come entità unitaria, attua una politica sistematica di compressione delle spinte autonomistiche. In particolare, alcune decisioni delle autorità croate riguardanti l'Istria hanno un'indiscutibile impronta centralizzatrice: lo spostamento del capoluogo della regione da Pola, città costiera di origine italiana, a Pisino, città dell'entroterra interamente slava; la costituzione di un Consiglio speciale dell'Istria alle dirette dipendenze del presidente Tudjman, concepito come contraltare al governo regionale guidato dalla Ddi; l'abolizione di alcune norme dello Statuto di autonomia dell'Istria, giudicate incostituzionali. Quest'ultima decisione ha innescato un'accesa polemica politica tra le forze autonomistiche - la Ddi, in primo luogo - e il governo centrale. Anche la diplomazia italiana si è mossa, ottenendo da parte croata la formale riconferma della validità internazionale del Memorandum del 1992. Si temeva infatti che essa potesse essere inficiata dalla decisione della Corte Costituzionale croata di eliminare dallo Statuto istriano il richiamo ad alcune norme del Memorandum.

L'obiettivo primario dell'Italia, come si è detto, è di ottenere un livello di tutela il più possibile uniforme per tutti gli italiani residenti in Slovenia e Croazia attraverso un'estensione delle norme più favorevoli, specialmente quelle riguardanti il bilinguismo e i diritti dell'Unione Italiana, l'organizzazione che rappresenta gli italiani residenti sia in Slovenia che in Croazia. Il governo italiano si è invece giustamente astenuto dall'intervenire sulle questioni riguardanti più propriamente l'assetto amministrativo dell'Istria - i poteri del governo locale -, evitando così di offrire pretesti alla campagna nazionalistica di Tudjman.

La politica italiana sulle questioni riguardanti la nostra frontiera orientale si presta tuttavia a tre appunti critici.

In primo luogo, non si è sempre tenuta in debita considerazione la molteplicità di interessi nazionali in gioco e la necessità di elaborare una politica che li promuovesse in modo più equilibrato. Per un certo tempo ci si è concentrati pressoché esclusivamente sul problema dei beni abbandonati, trascurandone altri non meno cruciali: innanzitutto quelli concernenti la tutela della minoranza italiana, naturalmente interessata all'instaurazione di relazioni cooperative tra Italia, Slovenia e Croazia; ma anche l'interesse allo sviluppo di più intensi legami economici con le due repubbliche, nonché quello, più generale, a mantenere, il più possibile, un'unità d'azione e di approccio con i nostri partner europei.

In secondo luogo, non si è posta attenzione sufficiente alle dinamiche interne degli Stati con cui si trattava; ciò avrebbe potuto evitare di introdurre fattori di irritazione nelle relazioni bilaterali - come alcune dichiarazioni bellicose di leader locali e nazionali appartenenti alla maggioranza di governo - che hanno avuto un impatto molto negativo sull'andamento del negoziato. Occorre tener conto del fatto che spesso gli stati che hanno conquistato da poco l'indipendenza, sentendosi fragili, tendono a reazioni eccessive di fronte a manifestazioni di

ostilità. Tali Stati hanno un problema di consolidamento a breve termine che non si può ignorare.

In terzo luogo, il governo italiano non ha saputo - in parte, non ha voluto - utilizzare alcune importanti, forse decisive, carte negoziali. Sarebbe stato importante, in particolare, la concessione di diritti più ampi e certi alla minoranza slovena in Italia, una decisione che avrebbe sicuramente favorito il dialogo con Lubiana, facilitando la soluzione dei problemi bilaterali ancora aperti.

È auspicabile che la politica italiana venga modificata sotto tutti e tre questi profili. Pur permanendo, come si è sottolineato, numerose incognite, alcune decisioni recenti, fra cui l'adozione della linea del «doppio binario» per quanto riguarda i rapporti con Lubiana, sembrano andare in questa direzione. Anche nel corso degli ultimi incontri italo-croati sono stati realizzati alcuni non trascurabili progressi. Ciò sembra giustificare un - sia pur cauto - ottimismo sulla futura evoluzione dei rapporti con le due repubbliche.