

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

— ANDREA CRISMANI - FRANCO GAETANO SCOCA —

(a cura di)

**Salvatore Scoca nel Centenario
dell'Università degli Studi di Trieste**



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

La Collana di Studi raccoglie il frutto delle ricerche del Programma Interuniversitario di rilevante interesse nazionale sul tema "Principio di legalità e amministrazione di risultati" di cui il Prof. Franco Gaetano Scoca è coordinatore scientifico nazionale.

Tale Programma di ricerca è frutto del cofinanziamento del Ministero della Università e della Ricerca Scientifica e delle sedi universitarie consorziate (Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Università degli Studi di Ancona, Seconda Università degli Studi di Napoli, Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Perugia e Università degli Studi di Teramo).

I volumi pubblicati nella presente collana a fare data dal marzo 2012 sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dal Direttore della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

ANDREA CRISMANI - FRANCO GAETANO SCOCA
(a cura di)

Salvatore Scoca nel Centenario dell'Università degli Studi di Trieste



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO



© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1439-3

ISBN/EAN 979-12-211-6339-1 (ebook)

La pubblicazione è stata realizzata con il finanziamento del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, nell'ambito delle iniziative promosse per il Centenario dell'Ateneo (1924–2024). In tale contesto, il 10 maggio 2024 si è tenuto il convegno dal titolo “Salvatore Scoca e la Regia Università degli Studi economici e commerciali di Trieste. La ricerca e l'insegnamento di Scienza delle finanze e Diritto finanziario”, i cui atti sono raccolti nel presente volume.



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XI
Riflessione sul centenario dell'Ateneo e sulla figura di Salvatore Scoca nel suo legame con Trieste e l'Università	1
<i>Roberto Di Lenarda</i>	
Appunti sulla persona Salvatore Scoca	3
<i>Franco Gaetano Scoca</i>	
1. Gli studi e la carriera	3
2. Il contributo per un sistema fiscale equo e razionale	12
3. Il contributo alla ricostruzione del Paese	24
4. L'attenzione all'equilibrio di bilancio e ai problemi finanziari	38
5. Riflessioni su altri argomenti	49
6. Considerazioni	57
Salvatore Scoca e l'insegnamento della Scienza delle Finanze e del Diritto Finanziario a Trieste	63
<i>Andrea Crismani</i>	
1. Introduzione	64
2. Salvatore Scoca e i primi anni della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste	66
3. L'attività accademica	68

	<i>pag.</i>
4. La carriera accademica a Trieste	70
4.1. L'ingresso nel corpo docente e gli apprezzamenti	70
4.2. Il consolidamento e la valorizzazione delle competenze	73
4.3. La libera docenza e l'impegno accademico	77
4.4. Contributi scientifici e gli insegnamenti	79
4.5. Il trasferimento a Roma e la rinuncia agli incarichi	82
5. L'insegnamento riflesso nelle tesi di laurea e nelle tesine	84
6. I registri delle lezioni e gli "Appunti delle lezioni" (a.a. 1926-1927). I temi più rilevanti	86
6.1. Partizione delle entrate, i servizi e la soddisfazione dei bisogni	87
6.2. Il demanio fiscale e quello pubblico nella partizione delle entrate	88
6.3. Tassa e imposta tra utilità individuale e dovere collettivo	91
6.4. La natura dell'imposta e il suo rapporto con i servizi pubblici	92
6.5. Il carattere non necessariamente sinallagmatico dell'imposta e la critica al concetto di scambio	94
6.6. Lo "scambio fiscale"	96
6.7. Tasse e tariffe	99
7. Alcuni spunti finali di attualità	101
7.1. Sulla moneta	101
7.2. Sull'accesso alla giustizia	103
 Salvatore Scoca e la questione di Trieste nel secondo dopoguerra	 107
<i>Loredana Giani</i>	
1. La questione di Trieste: le Zone A e B	107
2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste	110
3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca	112
4. Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria	115
5. L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954	115
6. Le intese del '54 e la fine del Governo Pella	118

	<i>pag.</i>
Salvatore Scoca. L'opera del Parlamentare in politica economica. Il Piano Marshall e la Cassa per il Mezzogiorno	121
<i>Giovanni Guzzetta</i>	
1. Premessa	121
2. Il contesto storico-politico e il ruolo svolto da Salvatore Scoca	124
3. I tratti del contributo ideale e politico di Salvatore Scoca	129
4. Un testamento politico?	142
5. Conclusioni	146
Salvatore Scoca: riformatore tributario per una democrazia sociale	149
<i>Francesco Moschetti</i>	
Il principio di capacità contributiva nel pensiero (e nell'azione) di Salvatore Scoca	165
<i>Marcello M. Fracanzani</i>	
Difesa della giustizia sociale e della giustizia amministrativa nell'opera di Salvatore Scoca, nella Costituzione del 1948 e nell'epoca del Finanzcapitalismo contemporaneo	177
<i>Claudio Tuozzolo</i>	
1. La giustizia sociale e quella amministrativa nella Costituzione del 1948 e nell'opera di Salvatore Scoca a favore della nascita della Repubblica Italiana	178
2. Nell'era della post-moderna Restaurazione del pre-moderno realizzata dalla nuova <i>Finanzaristokratie</i> : il diritto e la giustizia	207

Salvatore Scoca e la questione di Trieste nel secondo dopoguerra

Loredana Giani

SOMMARIO: 1. La questione di Trieste: le Zone A e B. – 2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste. – 3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca. – 4. Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria. – 5. L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954. – 6. Le intese del '54 e la fine del Governo Pella.

1. *La questione di Trieste: le Zone A e B*

Non è semplice cogliere il ruolo che Salvatore Scoca ha avuto nella gestione della delicatissima e complessa questione di Trieste¹ nel corso del suo mandato parlamentare se non si richiamano alcuni elementi significativi e di valore che hanno caratterizzato l'intera sua attività e inciso, anche se non dichiaratamente, sullo stesso approccio adottato.

Come noto, la questione ha origini lontane, e risale già alla primavera del '45 quando Tito e i suoi partigiani occuparono gran parte della Venezia Giulia e, per un certo periodo anche Trieste, perpetrando crimini ai danni

¹Sulla questione di Trieste si rimanda alle fondamentali opere di D. DE CASTRO, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica dell'Italia dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste, 1981; ID., *Il problema di Trieste: genesi e sviluppi della questione giuliana in relazione agli avvenimenti internazionali, 1943-1952*, Cappelli, Bologna, 1952; M. DE LEONARDIS, *La "diplomazia atlantica" e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992; R. PUPO, *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia*, Del Bianco Editore, Udine, 1999; ID., *Fra Italia e Jugoslavia. La questione di Trieste (1944-1954)*, Del Bianco Editore, Udine, 1989; G. VALDEVIT, *La questione di Trieste 1941-1954*, Franco Angeli, Roma, 1987.

delle comunità di origine italiana dell'Istria e della Dalmazia, originando spinte alla fuga da quei territori.

L'intermediazione degli Alleati con riferimento alla questione relativa alla città, richiesta da Alcide de Gasperi, di fatto non portò alla individuazione di una soluzione che non fosse punitiva per l'Italia che in concreto rischiava ampie amputazioni territoriali.

Con il Trattato di Pace di Parigi, firmato il 10 febbraio 1947, l'Italia dovette rinunciare a tutta la Venezia Giulia, fatta eccezione della parte meridionale della provincia di Gorizia. Mentre per la città di Trieste venne istituito il Territorio Libero di Trieste costituito dal litorale triestino e dalla parte nord-occidentale dell'Istria, diviso temporaneamente da un confine che passava a sud di Muggia che divideva la Zona A, sotto il Governo militare alleato; e la Zona B, sotto il controllo dell'esercito jugoslavo. Il documento prevedeva amputazioni territoriali riproponendo delle scelte, quelle lungo il confine orientale ad ovest della "linea Wilson", che erano state rifiutate nel 1919.

La sorte di Trieste rimase incerta, affidata a una serie di variabili previste nel Trattato di Pace mai realizzate. Secondo le previsioni contenute nel Trattato, era previsto che Trieste facesse parte di un territorio internazionalizzato (il Territorio Libero di Trieste) dipendente dall'ONU, fino alla nomina di un governatore.

Stante il mancato accordo tra i due blocchi, rimasero in vigore le due zone individuate con gli accordi di Belgrado e di Duino del 1945.

Il 20 marzo 1948, Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti si espressero in favore del ritorno all'Italia del Territorio Libero.

Ma, come noto, dal '48 al '51 si registrò un vero e proprio stallo, determinato dalla volontà (o illusione) di Londra e Washington di mantenere un avamposto occidentale in Jugoslavia, favorito dall'orientamento di Belgrado verso i paesi occidentali a seguito della rottura di Tito con Stalin.

Solo con la proposta del Governo di Belgrado di sottoporre il Territorio Libero a una amministrazione congiunta italo-jugoslava, con poteri governativi affidati in un primo momento a tre membri – uno jugoslavo, l'altro italiano e un terzo neutrale – e a un governatore in carica per tre anni, nominato alternativamente dall'Italia e dalla Jugoslavia, si registrò una ripresa del dibattito.

La proposta di Belgrado fu nettamente respinta dal Governo italiano che, tra l'altro, manifestò tutta la sua contrarietà alle alterazioni della fisionomia della Zona B dal punto di vista economico-sociale, amministra-

tivo ed etnico, che gli jugoslavi sistematicamente ponevano in essere².

Una serie di soprusi che furono all'origine degli incidenti scoppiati a Trieste tra il 20 e il 25 marzo 1952 e che spinsero verso l'Accordo di Londra del 9 maggio 1952 con il quale venne confermato l'ancoraggio sostanziale della Zona A all'ordinamento italiano, e la nomina di un consigliere politico italiano nell'amministrazione alleata, oltre all'inserimento di funzionari italiani.

A questa situazione si aggiunse la forte crisi che aveva riguardato proprio il porto di Trieste – e che spiega le ragioni delle insistenti richieste sul Porto Franco – per via dell'assenza di infrastrutture ferroviarie e stradali, nonché il declino delle attività economiche anche correlate alle conseguenze derivanti dal ridimensionamento degli scali a Trieste da parte delle compagnie di navigazione. Una situazione all'origine della proposta – non nuova – di istituzione di una Zona Franca all'atto del passaggio dal Governo militare alleato all'amministrazione italiana.

Non è questa la sede in cui ripercorrere nel dettaglio la storia del Porto Franco. Sia consentito ricordare, però, che il tema era stato già ripreso, ad esempio, da Gabriele Foschiatti nel luglio del 1943 in un manifesto del Partito d'azione e ripreso nei programmi del Comitato di liberazione nazionale della Venezia Giulia, e sostenuto anche da Ferruccio Parri³.

La crescente tensione con Belgrado spinse Pella a decidere nell'agosto del 1953 alcuni movimenti di truppe lungo il confine orientale con la Jugoslavia, mentre Tito, nel decimo anniversario della costituzione delle brigate partigiane jugoslave nella Venezia Giulia, riconfermava i diritti della Jugoslavia sul territorio di Trieste. Questo anche nel comizio di Trento il 6 settembre 1953 a *Okroglica*, al confine con Gorizia, nel quale ne chiedeva l'internazionalizzazione e dichiarava di volerne anettere il retroterra. Inoltre, dichiarava la fine di un atteggiamento nei confronti degli italiani definito «*troppo morbido e tollerante*»⁴.

²G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale 1870-2001*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 322-323. Per una recente ricostruzione della politica jugoslava negli anni Cinquanta si veda V. PAVLOVIĆ, *Tito, l'artefice della Jugoslavia comunista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2023.

³F. FOSCHIATTI, *Il problema nazionale della Venezia Giulia. Orientamenti repubblicani del Partito d'azione*, in G. PALADIN, *La lotta clandestina di Trieste nelle drammatiche vicende del CLN della Venezia Giulia*, Del Bianco editore, Udine, 2004, pp. 121-124.

⁴*Italia-Jugoslavia prove tecniche di guerra*, in *La Repubblica*, 30 marzo 1998: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/03/30/italia-jugoslavia-prove-tecniche-di-guerra.html>.

Pochi giorni dopo, esattamente il 13 settembre, giunse la replica di Pella in Campidoglio: «*non siamo disposti – affermò – a lasciare ancora insoluto il problema: esso non consente dilazioni*». Formulando poi la richiesta di un plebiscito, per «*andare incontro alle aspirazioni democratiche dei popoli*»⁵. Belgrado reagì immediatamente respingendo l'idea [del plebiscito], sostenendo che la composizione etnica della zona contesa era stata alterata da vent'anni di presenza italiana a svantaggio della parte slovena⁶.

2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste

Con le elezioni del 1953, che segnarono la fine dell'era degasperiana, Salvatore Scoca entrò a far parte del Governo Pella, in carica dal 17 agosto 1953 al 18 gennaio 1954. Già presidente della Commissione per gli aiuti dell'*European Recovery Plan* e della Commissione incaricata di esaminare i disegni di legge sulla COSMEZ e sul finanziamento delle opere infrastrutturali a favore del resto d'Italia nel precedente Governo, Salvatore Scoca ricoprì l'incarico di Ministro per la riforma della Pubblica amministrazione (17 agosto 1953) trovandosi ad affrontare la questione di Trieste e del suo ritorno alla sovranità italiana.

Il 9 ottobre 1953 il tema del ritorno della Zona A e quindi di Trieste all'Italia tornò sul tavolo del Consiglio dei Ministri, rendendosi necessarie decisioni sul terreno amministrativo e su quello finanziario, anche perché, pur nella perfetta eguaglianza con il resto della Nazione, non si poteva non tener conto di alcune particolarissime esigenze di quel territorio.

Il giorno successivo, il 10 ottobre, il Governo italiano accettò ufficialmente il passo alleato e l'incarico di coordinare le misure necessarie fu affidato al Ministro Scoca⁷.

Come riportato dal *Giornale di Trieste* del 10 ottobre 1953: «*Il ritorno dell'Italia, a Trieste, e per ora nella Zona A, impone decisioni urgenti sul terreno amministrativo e su quello finanziario, anche perché, pur nella perfetta eguaglianza con il resto della Nazione, non si può non tener conto di alcune particolarissime esigenze di queste terre.*

⁵ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 323.

⁶ *Ibidem*.

⁷ «*Il Ministro Scoca incaricato di coordinare le prime misure ritenute necessarie sul terreno amministrativo e su quello finanziario*», in *Giornale di Trieste*, sabato 10 ottobre 1953, p. 3.

Risulta all'APE che l'argomento è stato trattato anche nel Consiglio dei ministri e che il Ministro Scoca ha avuto l'incarico di coordinare gli aspetti giuridici ed economici relativi».

Il Ministro Scoca ricevette l'incarico di coordinare gli aspetti giuridici ed economici relativi⁸, anche in ragione della sua competenza, oltre che della sua conoscenza anche del territorio proprio nella sua qualità di docente proprio dell'Università triestina.

Ed è proprio la personalità del "servitore dello Stato" che non ha mai cessato di essere accademico e scienziato del diritto e della politica ad aver indirizzato alcune soluzioni adottate.

Sul fronte amministrativo, le proposte avanzate erano diverse dalla autonomia regionale secondo l'esperimento di convivenza con le minoranze dell'Alto Adige con la provincia autonoma. Il presidente Pella parlò di "surrogazione" dell'amministrazione militare anglo-americana con l'amministrazione italiana, nel senso cioè che non sarebbero state modificate le strutture fondamentali dell'amministrazione della Zona A. I mutamenti sarebbero avvenuti solo per le persone e le nazionalità. L'Italia avrebbe, infatti, assunto l'amministrazione della Zona A nei modi e con gli strumenti con cui l'avevano a suo tempo assunta gli anglo-americani. Naturalmente con spirito diverso, poiché le autorità preposte a Trieste, non avrebbero considerato il Governo nazionale come qualcosa di estraneo o di diverso, ma come un tutto di cui Trieste e la Zona A, nei limiti della situazione allora esistente, erano una parte.

Non tardò la reazione da parte di Tito. Il 9 ottobre venne diffusa la protesta jugoslava contro la nota alleata pronunciata dal maresciallo a *Leskovaz*. L'11 novembre Tito a Skopje, davanti a 250.000 persone, aveva pronunciato parole dure: «*Nel momento in cui le truppe italiane entreranno nella zona A, vi entreranno anche noi*»⁹. Dopo i suoi minacciosi discorsi, Tito, che cercava con ogni mezzo d'influenzare gli alleati per far revocare la decisione di cedere all'Italia l'amministrazione della Zona, il 12 ottobre inviò una nota diplomatica agli Stati Uniti, all'Inghilterra e per conoscenza all'Italia, proponendo una conferenza a quattro per comporre la questione di Trieste¹⁰.

Circa le modalità e la data del passaggio della Zona A alle autorità italiane non c'era ancora nulla di definitivo. Sarebbero state fissate nei suc-

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Nuova sfida di Tito a Roma e agli alleati*, in *Giornale di Trieste*, lunedì 12 ottobre 1953, p. 1.

¹⁰ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 323.

cessivi contatti con le autorità alleate. Riferiva il *Giornale di Trieste* che «Tali incontri avverranno a brevissima scadenza anche perché si ritiene che il passaggio dei poteri sarebbe molto prossimo. Da parte italiana si sta intanto coordinando l'azione necessaria sia per quanto riguarda i problemi di carattere militare, che quelli di ordine amministrativo, giuridico ed economico». Inoltre, «L'on. Scoca, che è stato incaricato dal Consiglio di predisporre tutta la materia relativa a tale passaggio, esporrà molto probabilmente nel prossimo Consiglio dei ministri, che si terrà giovedì [15 ottobre], i primi risultati degli studi compiuti ed illustrerà le proposte per la attuazione della nuova amministrazione italiana nella Zona A»¹¹.

A proposito della futura nuova sistemazione della Zona A, il Ministro Scoca dichiarò alla televisione: «Il Governo mi ha incaricato di predisporre e di coordinare l'azione necessaria per il passaggio di poteri. I problemi di ordine amministrativo, giuridico ed economico relativi a questo passaggio sono delicati e complessi. Se ne è già avviato lo studio, a seguito del quale riferirò al Consiglio dei ministri per i provvedimenti da adottare. Accingendomi al compito affidatomi, ritengo di rendermi interprete dei sentimenti di tutti gli italiani inviando un caldo saluto ai fratelli di Trieste, nel momento in cui l'italianissima città si ricongiunge alla Madrepatria»¹².

Intanto il Comitato provinciale della Democrazia Cristiana si era riunito per esaminare i provvedimenti di carattere economico-sociale e amministrativo-finanziario del territorio e la redazione di un piano organico di provvedimenti, che sarebbe stato trasmesso alle autorità centrali, in particolare al Ministro Scoca¹³.

3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca

Il giovedì 15 ottobre la Commissione ministeriale presieduta dal Ministro Scoca per l'esame delle questioni di carattere amministrativo, eco-

¹¹ «Scoca riferirà giovedì al Consiglio dei ministri sui provvedimenti di ordine amministrativo per la Zona A», in *Giornale di Trieste*, martedì 13 ottobre 1953, p. 1.

¹² «Gli italiani si schierano compatti contro le minacce del dittatore», in *Giornale di Trieste*, lunedì 12 ottobre 1953, p. 1.

¹³ «Ampio esame della situazione al Comitato provinciale della D.C. Sarano segnalati al Ministro Scoca alcuni provvedimenti economici, amministrativi e sociali», in *Giornale di Trieste*, 14 ottobre 1953, p. 2.

nomico e finanziario connesse al passaggio dei poteri nella Zona A aveva praticamente finito il suo compito: «sono stati approntati vari disegni di legge che attendono ora di essere discussi ed approvati dal Consiglio dei Ministri nella sua prossima riunione. È stata anche presa in considerazione l'eventualità che il passaggio di amministrazione possa avvenire prima che il Parlamento, a cui i disegni di legge verrebbero inviati con richiesta di procedura urgentissima, sia in grado di giungere alla loro approvazione nelle due camere. In tal caso il Governo emanerà dei decreti legge aventi immediata efficacia, che dovranno poi essere convertiti in legge dalle Camere, basando la sua iniziativa sul fatto che la camera dei deputati in due occasioni (votazione unanime sull'ordine del giorno Cortese-Bartole e sostanziale unanime adesione all'atteggiamento del Governo dopo la dichiarazione anglo-americana) e il Senato, dopo le comunicazioni del Governo di Trieste, hanno in definitiva approvato il trasferimento dei poteri amministrativi e militari della Zona A dagli anglo-americani agli italiani. La rapidità con cui la speciale commissione ha esaurito il suo compito e la eventualità prospettata che si debba ricorrere a decreti-legge, confermano la tranquilla fiduciosa attesa degli ambienti responsabili romani sullo sviluppo della crisi giuliana»¹⁴.

Nel frattempo, si era riunito, dopo il 10 ottobre, il Comitato provinciale della Democrazia Cristiana di Trieste e dell'Istria, sotto la presidenza del segretario provinciale prof. Redento Romano¹⁵, per esaminare la situazione determinatasi con la decisione angloamericana di restituire la Zona A all'Italia. Il Prof. Romano si era recato nella capitale, dove aveva svolto una relazione sull'azione della DC di Trieste presso il presidente del Consiglio Pella, i membri del Governo e la direzione centrale del partito di maggioranza, in seguito ai nuovi sviluppi originati dalla nota alleata. Nella riunione furono suggeriti alcuni provvedimenti di carattere economico-sociale e amministrativo-finanziario, che una apposita commissione, creata per lo studio della nuova struttura della Zona, in unione alla commissione economica della DC, avrebbe vagliato, rimettendo poi un organico piano di lavori al Ministro Scoca, incaricato dal Governo di studiare il trapasso di poteri dalla autorità alleate a quelle italiane. In particolar modo, fra i provvedimenti amministrativo-finanziari suggeriti, ri-

¹⁴ «Il mandato dell'on. Scoca. Approntate le leggi necessarie per la Zona A», in *Giornale di Trieste*, giovedì 15 ottobre 1953, p. 1.

¹⁵ Per una sintetica biografia di Redento Romano si veda: <https://biografieresistenti.isacem.it/biografie/romano-redento/>.

leva la legge per la sistemazione dei dipendenti del GMA comprese le forze di polizia¹⁶.

Sul giornale *Cronaca di Trieste* veniva osservato: «Un altro problema riguarda quello della futura amministrazione della Zona. Secondo la D.C. non è opportuno ridurre la provincia di Trieste al ruolo di una comune prefettura. La formula migliore, tuttora allo studio delle commissioni e del ministro Scoca, si dovrebbe basare sul principio regionalistico, che è stato accettato da parte del patrio Governo con la nomina di un ristretto numero di assessorati regionali, prescindendo per il momento dalla formazione dell'assemblea regionale. È stato infine chiesto al Governo italiano di mantenere, almeno nella prima fase di transizione, l'autonomia del bilancio preventivo semestrale della Zona, al fine di consentire un graduale e sistematico reinserimento dell'economia locale in quella italiana. Non è escluso che per lo studio di questi problemi il ministro Scoca faccia nei prossimi giorni una visita privata a Trieste per incontrarsi con gli esponenti politici della Zona. Frattanto stasera alle 18 in seduta straordinaria, si riunisce nella grande sala del municipio il Consiglio comunale di Trieste. L'attesa per questa riunione è vivissima. All'ordine del giorno il passaggio dell'amministrazione della Zona A all'Italia»¹⁷.

Alla velocità della ricezione della nota alleata da parte dell'Italia, corrisposero, però, le veementi reazioni in Jugoslavia, che ebbero delle conseguenze sulla sorte della Zona A. Le potenze occidentali che stavano sostenendo Tito nell'allontanamento da Mosca, dopo la morte di Stalin nel marzo del 1953, erano tenute ad evitare tensioni che potessero favorire il rientro della Jugoslavia nell'orbita sovietica. Nella riunione dei Ministri degli Esteri degli alleati a Londra del 16-18 ottobre 1953 fu così presa la decisione di prendere tempo sul trapasso dei poteri. Forte fu la delusione degli italiani per la brusca frenata sulla soluzione della questione del confine orientale italiano da parte degli Alleati.

¹⁶ «Il pensiero della D.C. sull'assetto della futura amministrazione. Probabili prossimi contatti a Trieste del ministro Scoca», in *Cronaca di Trieste*, 14 ottobre 1953, p. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

4. *Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria*

Nonostante ciò, il lavoro per il ritorno della Zona A all'Italia andava avanti, e rimaneva centrale, nella determinazione delle misure, la tutela dei diritti degli individui residenti nei territori. Non è casuale, ad esempio, la presentazione, il 23 ottobre 1953, del disegno di legge per le *Norme a favore del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni nel Territorio Libero di Trieste* nel quale furono individuate regole atte a garantire continuità, nel servizio e nei diritti, e ciò, come sottolineato nella relazione, per venire «*incontro alle giuste aspettative di una benemerita categoria di cittadini, i quali assolvono con dedizione al compito di mantenere la continuità dell'amministrazione italiana in quella delicata zona della Venezia Giulia, che attende di essere finalmente congiunta alla patria*»¹⁸, seguito il 28 ottobre del 1953, dalla presentazione del disegno di legge per la sistemazione del personale avventizio assunto dal Governo Militare Alleato a Trieste, senza soluzione di continuità nel trapasso dei poteri all'Amministrazione italiana.

L'insieme dei problemi economico-amministrativi di Trieste continuava, quindi, a formare oggetto del più attento e premuroso esame di tutti i settori ministeriali, coordinati dal Ministro Scoca¹⁹.

5. *L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954*

A Trieste, nella ricorrenza del 4 novembre – cioè della firma dell'armistizio di Villa Giusti con l'Austria, al termine della Grande guerra –, scoppiarono però gravi incidenti²⁰. Il presidente del Consiglio Pella si era recato a Redipuglia e aveva pronunciato nella circostanza un discorso accesamente nazionalista. Era presente alla manifestazione anche il Ministro Scoca, insieme ad altri componenti del Governo come i Ministri Tambroni e Azara, i Sottosegretari Andreotti, Tupini, Ferrari, Aggardì e Visentini e il

¹⁸ Atto Camera 298, 23 ottobre 1953.

¹⁹ «*La sistemazione del personale avventizio assunto dal G.M.A.*», in *Giornale di Trieste*, venerdì 23 ottobre 1953, p. 2.

²⁰ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., pp. 323-324.

Vicepresidente del Senato, on. Bo e il Vicepresidente della Camera, on. Martino²¹.

Un centinaio di giovani reduci dal comizio si scontrarono con le truppe alleate che presidiavano Trieste. Il malcontento di quella parte della popolazione favorevole al rapido ritorno della città all'Italia si tradusse in una serie di sanguinosi scontri con le forze dell'ordine che dipendevano dall'amministrazione militare anglo-americana²². Il 5 e 6 novembre dapprima gli studenti e poi l'intera popolazione di Trieste insorsero e la repressione causò sei morti e decine di feriti²³.

Gli eventi descritti alimentarono sia la polemica nazionalista anti-jugoslava, sia una certa sfiducia nei riguardi dei maggiori alleati occidentali, sovente accusati di debolezza verso il regime di Tito. La tensione finì comunque con l'allentarsi gradualmente e le rivendicazioni nei confronti di Belgrado sortirono ben scarsi risultati: il futuro di Trieste restava incerto e l'affidabilità occidentale dell'Italia risultò parzialmente intaccata.

Di fronte all'inasprimento della tensione, Washington e Londra cercarono una via d'uscita rispolverando l'idea di Tito di una conferenza. Intanto, però, andava maturando, soprattutto da parte jugoslava, l'interesse per negoziati diretti tra Roma e Belgrado. Un passo distensivo in questa direzione venne fatto il 6 dicembre con l'accordo italo-jugoslavo per il ritiro delle truppe concentrate negli ultimi mesi lungo la frontiera, spalancando con ciò la porta ad una nuova fase del problema di Trieste²⁴.

Tornando al contributo di Salvatore Scoca nella soluzione della questione di Trieste, oltre alle sue competenze specifiche, il quadro problematico è stato ulteriormente descritto all'interno del *Memorandum* predisposto da Lino Sartori, nominato nell'autunno del 1952 alla direzione della sezione Finanze e dell'economia della Zona britannico-statunitense del Territorio Libero per effetto dell'Accordo di Londra del 1952.

²¹ «Calorose accoglienze al Capo del Governo nel nome di Trieste e dell'Istria», in *Giornale di Trieste*, giovedì 5 novembre 1953, p. 1.

²² Altri autori hanno più di recente analizzato i dettagli degli scontri del 1953: F. TENCA MONTINI, *La Jugoslavia e la questione di Trieste, 1945-1954*, Il Mulino, Bologna, 2020; M. PIGLIUCCI, *Gli ultimi martiri del Risorgimento: gli incidenti per Trieste italiana del novembre 1953*, Mosetti, Trieste, 2013.

²³ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., pp. 323-324; *Italia-Jugoslavia prove tecniche di guerra*, in *La Repubblica*, 30 marzo 1998: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/03/30/italia-jugoslavia-prove-tecniche-di-guerra.html>.

²⁴ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

Un *memorandum* poi sottoposto anche all'attenzione del Presidente Einaudi, nel quale venivano evidenziate le criticità storiche del regime speciale cui negli anni Trieste era stata assoggettata. Un regime fatto di sovvenzioni illimitate e di pareggi dei bilanci da parte dello Stato che non aveva consentito lo sviluppo di un tessuto economico solido e competitivo. Circostanza che certamente doveva essere presa in considerazione nel valutare il regime cui assoggettare l'area, soprattutto una volta superata la fase dei finanziamenti eccezionali dello Stato e dell'ERP.

Si legge nel *Memorandum* a firma di Sartori del 15 febbraio 1954 che nel territorio si era instaurata una «*prassi amministrativa (...) difforme dal sistema nazionale*», oltre ad essersi formata «*negli Amministratori degli Enti Locali ed Autonomi l'abitudine ad una politica di spesa molto facile, da loro giustificata con l'interesse nazionale che verrebbe difeso, soddisfacendo qualunque richiesta, ed evitando così il malcontento e quindi l'ostilità all'Italia*». In particolare, con riferimento alla Zona Franca, nel *memorandum* venivano illustrate le diverse posizioni e le criticità delle numerose e contrastanti proposte avanzate, anche con riferimento alla estensione territoriale e alle richieste che la vicina Gorizia avrebbe potuto avanzare²⁵, nonché le criticità correlate alla introduzione di un sistema fiscale²⁶, tanto per Trieste quanto per lo Stato italiano.

²⁵ Si legge nel documento «*La Zona Franca è invocata dagli ambienti commerciali; non c'è unità di vedute sull'estensione territoriale (...). L'ambiente industriale, invece, è recisamente contrario, ritenendo che la protezione doganale giovi all'industria molto più della Zona Franca (...)*».

b. Nel valutare l'idea della Zona franca occorre tener presente la situazione della provincia di Gorizia, dove sono in atto franchigie doganali per contingenti, (...)».

²⁶ «*L'ipotesi di un sistema fiscale ridotto alle sole imposte dirette sui redditi e sui patrimoni e commisurate secondo i criteri vigenti in Italia, presenta conseguenze molto gravi. Ciò risulta evidente dall'analisi della situazione tributaria attuale.*

(...)

Limitando i tributi alle imposte dirette sul reddito si avrebbe una situazione del tutto nuova e diversa, con ripercussione sui bilanci dello Stato e degli enti locali, nell'economia locale ed anche con probabili relazioni sul territorio nazionale.

Lo Stato perderebbe gran parte delle entrate, anche ammettendo la possibilità di un incremento del gettito delle imposte dirette. E tanto nel caso dell'annessione pura e semplice, come in quello dell'istituzione, sotto la piena sovranità italiana, di un ordinamento particolare (per esempio quello di ragione a statuto speciale), la perdita non sarebbe compensata dalla riduzione delle spese dipendenti dalla presenza del Governo militare alleato: il bilancio dello Stato, in definitiva, dovrebbe sopportare un onere molto più grande di quello attuale. (...)

La situazione dell'economia locale sarebbe notevolmente modificata (...)».

6. *Le intese del '54 e la fine del Governo Pella*

Nel corso dei primi mesi del '54, i negoziati diplomatici subirono, in effetti, un'accelerazione. Il 5 ottobre, superati gli ultimi ostacoli, i rappresentanti dell'Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e della Jugoslavia firmarono a Londra un Memorandum d'intesa sul Territorio libero di Trieste, con il quale, vista l'impossibilità di dare attuazione al trattato di pace con l'Italia, veniva stabilita la cessazione del Governo militare nelle Zone A e B e l'estensione nelle stesse delle amministrazioni civili italiana (Zona A) e jugoslava (Zona B). Completavano l'accordo alcuni allegati. Uno garantiva i diritti e le libertà fondamentali alle minoranze etniche che rimanevano nelle due zone; uno impegnava il Governo di Roma a mantenere a Trieste il porto franco; uno regolava le rappresentanze consolari italiane e jugoslave nelle due zone²⁷.

Il memorandum del 1954 fu solo siglato, ma non firmato, né ratificato. Il Parlamento italiano ne ricevette notizia dal Governo, del quale approvò l'operato, ma non nel votò la ratifica. Nel testo, preso atto della «*impossibilità di tradurre un atto le clausole del Trattato di Pace*», si insiste sulla necessità di garantire i diritti dei residenti²⁸ che nell'Allegato II vengono espressamente declinati, anche con particolare attenzione al profilo culturale, e alle stesse istituzioni educative. Centralità dei diritti che era una costante nel pensiero di Salvatore Scoca, il quale riconosceva espressamente come scopo dell'organizzazione politica è «*portare agli individui il massimo benessere*»²⁹, e proprio in questo contesto si radica il convincimento della necessaria italianità di Trieste e della importanza di non abbandonare la dimensione unitaria della nazione.

²⁷ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

²⁸ «8. Per il periodo di un anno a partire dalla parafratura del presente Memorandum d'intesa le persone già residenti («*pertinenti*», «*zavicajni*») nelle zone che vengono sotto l'amministrazione civile dell'Italia o della Jugoslavia saranno libere di farvi ritorno. Le persone che ritorneranno, così come quelle che vi abbiano fatto ritorno godranno degli stessi diritti degli altri residenti in tali zone. I loro beni saranno a loro disposizione (...). Per un periodo di due anni dalla parafratura del presente Memorandum (...) le persone già residenti nell'una o nell'altra delle predette zone che non intendono di ritornarvi, e le persone ivi attualmente residenti le quali decidano, entro un anno (...) di abbandonare tale residenza, avranno facoltà di trasferire i loro beni mobili ed i loro fondi. Nessun diritto d'esportazione, di importazione o tassa di qualsiasi altro genere verrà imposto in relazione con i trasferimenti di tali beni (...).».

²⁹ Seduta del 20 ottobre 1948.

Il Governo italiano pretendeva che l'accordo sancisse uno *status* politico-territoriale provvisorio e non definitivo; ciò al fine di non suscitare reazioni negative nell'opinione pubblica dopo vari anni di promesse di futura applicazione della dichiarazione tripartita del 1948. Per le grandi potenze, invece, l'occupazione di fatto prefigurava la sovranità su quel territorio. Non a caso quello stesso giorno, 5 ottobre, Gran Bretagna e Stati Uniti trasmisero a italiani e jugoslavi una dichiarazione congiunta nella quale affermavano che non avrebbero dato appoggio a rivendicazioni della Jugoslavia o dell'Italia su territori sotto la sovranità o l'amministrazione dell'altra. La Francia aderì poi alla dichiarazione anglo-americana³⁰.

Il 14 ottobre 1954 il Consiglio dei Ministri approvò dei provvedimenti finalizzati a dare una rinnovata vitalità all'economia triestina, per saldarla con profitto a quella della Madrepatria. Il giorno successivo si riunì a Montecitorio il gruppo democristiano con la partecipazione del Presidente del Consiglio e del segretario della DC. Si dovevano discutere i problemi della politica estera in rapporto al dibattito in corso alla Camera. Alla discussione prese parte anche l'on. Scoca. Sull'accordo Giulio Andreotti rilevò che «*non si poteva non accettare ma ha espresso forti dubbi sulla possibilità di una democratica convivenza con il regime titino*»³¹.

La firma del *Memorandum* inaugurò – comunque – una stagione nuova nelle relazioni tra l'Italia e la Jugoslavia. L'attuazione da parte dei due Paesi degli impegni assunti a Londra poteva infatti segnare, come affermò Scelba a Trieste il 4 novembre, «*non un punto di arrivo ma un punto di partenza per una fattiva e feconda collaborazione, in tutti i settori, fra le due nazioni vicine*». E Tito, parlando a Capodistria il 21 novembre, sottolineò gli aspetti positivi dell'accordo di Londra, auspicando per il futuro un miglioramento dei rapporti tra i due paesi vicini³².

Il Governo Pella cadde il 5 gennaio 1954 e quindi cessò l'incarico ministeriale di Scoca. Il nome di quest'ultimo però era dato tra i possibili nella

³⁰L. MONZALI, F. IMPERATO, R. MILANO, G. SPAGNUOLO, *Storia delle relazioni internazionali (1919-2021). Tra Stati nazionali, potenze continentali e organizzazioni sovranazionali*, Mondadori Educational, Milano 2020, p. 245.

³¹«*Fra due settimane l'emissione del prestito nazionale per Trieste [...] Una riunione della direzione della D.C. dedicata al problema dei profughi istriani*», in *Corriere di Trieste*, sabato 16 ottobre 1954, 1.

³²G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

lista del presidente del Consiglio incaricato, Amintore Fanfani, quale Ministro senza portafoglio per la riforma della burocrazia³³. Non ne fece però parte. Il nuovo esecutivo durò poco tempo, dal 18 al 30 gennaio 1954, e non ottenne la fiducia. Ebbe invece più fortuna il successore, Mario Scelba, che il 10 febbraio varò il nuovo Governo. Tra i principali compiti vi era anche la ripresa della questione relativa a Trieste per la quale si svilupparono gli itinerari individuati nei lavori di Salvatore Scoca il cui interesse per le vicende di Trieste proseguì poi nell'ambito dell'attività parlamentare (sino al termine della legislatura nel 1958) e dell'attenzione politica alla questione da parte della Democrazia Cristiana.

³³ «L'on. Fanfani presenterà stamane la lista del nuovo Governo al Presidente Fanfani», in *Giornale di Trieste*, lunedì 18 gennaio 1954, p. 1.