

Davide Rossi

L'invenzione di una Regione.
Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia,
Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento¹

The invention of a Region. The historical roots of autonomy in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume and Dalmatia in the long twentieth century

ABSTRACT: The events of the regional specialty of Friuli Venezia Giulia can only be correctly understood if we are able to identify with the tormented history of the eastern border in the twentieth century, starting from the Habsburg experience of the beginning of the century, to the arrival of the Italian sovereignty and up to the geopolitical clashes that lived those lands in the luster 1943-1947, claimed by the Italians as much as by the Titian partisans. While the Constituent Assembly made its choices, the loss of Istria, Fiume and Zara was taking place in Paris, as well as the birth of the Free Territory of Trieste and the dismemberment of the province of Gorizia. The Constituent was thus forced to invent an artificial region, joining Friuli to Venezia Giulia, in the (vain) hope to be able, in the future, to recover lost lands and with the simultaneous apprehension to bring together the presence of minorities and ideologies. If the rest of the state apparatus was divided into Regions with ordinary statute and four of these with special statute, Friuli Venezia Giulia was relegated to the provisions implementing of the Constitution, in a limbo of provisional arrangements that made it, in Republican age, the most ordinary regions with special status.

KEYWORDS: Limes – Regional Specialty – Self-Government

SOMMARIO: 1. Il cuore antico del confine orientale. 2. I dissidi sulla denominazione, l'identificazione del territorio. 3. La meno speciale delle Regioni a statuto speciale

¹ Relazione presentata nel convegno *La genesi delle autonomie speciali nell'Italia Repubblicana* svoltosi presso l'Università degli Studi di Trento. Il testo apparirà anche negli atti del convegno.

«Se per nevrotico intendiamo qualcuno che vive
il disagio di un passato che gli condiziona il
presente, allora Trieste è nevrotica»
(Ettore Jogan)

1. *Il cuore antico del confine orientale*

È martedì 25 giugno 1946 quando il Presidente provvisorio dell'Assemblea Costituente Vittorio Emanuele Orlando – l'ottantaseienne giurista siciliano che aveva guidato la delegazione italiana a Versailles alla conclusione della Grande Guerra – apre i lavori con un accorato incitamento alle «genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia, le quali però, se non hanno votato, sono tuttavia presenti, poiché nessuna forza materiale e nessun mercimonio immorale potrà impedire che siano sempre presenti dove è presente l'Italia». I verbali riportano che, udite queste parole, tutti i costituenti risposero, «levan[dosi] in piedi, [con] vivissimi prolungati applausi e [al] grido di viva Trieste italiana e di viva Trieste repubblicana».²

La specialità regionale del Friuli Venezia Giulia trova inevitabilmente le sue radici all'interno delle tragiche vicende dell'Alto Adriatico durante il lustro 1943-1947³, periodo in cui vi fu un vero e proprio iato tra quanto accadde in quelle zone con il resto del territorio italiano. Un complesso quadro storico, caratterizzato da episodi cruenti e sanguinosi, in cui, alla contestuale presenza di nazionalismi⁴ ed etnie differenti, si somma l'elemento ideologico⁵.

Un confine conteso, quello orientale, tanto da ritenere, per l'appunto, «per ora impossibile lo svolgimento delle elezioni a causa dell'attuale

² V. Onida (cur.), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della costituzione democratica. Testi e documenti, con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla costituzione*, Torino 1991, p. 105.

³ Precursore, e tutt'ora particolarmente valido, rimane il riferimento a R. Pupo – R. Spazzali, *Foibe*, Milano 2003.

⁴ M. Cattaruzza (cur.), *Nazionalismi di frontiera. Identità contrapposte sull'Adriatico nord-orientale (1850-1950)*, Soveria Mannelli 2003.

⁵ Il tema, particolarmente articolato, può essere affrontato sotto poliedrici aspetti; interessante il contributo di G. Cervani, *Momenti di storia e problemi di storiografia giuliana*, Udine 1994.

situazione»⁶ e che farà mancare all'appello i 13 previsti rappresentanti alla Costituente per la Circoscrizione XII (Trieste e Venezia Giulia-Zara)⁷, creando una distanza che non era solamente giuridica o rappresentativa, ma anche economica, culturale e sociale.

Accanto a questa prima chiave interpretativa, che rintraccia le connessioni tra il tema dell'autonomia⁸ regionale repubblicana⁹ con le delicate problematiche del confine orientale negli anni conclusivi la Seconda Guerra Mondiale, vi è anche una seconda – e altrettanto basilare – prospettiva, che tende a recuperare il cuore antico di terre caratterizzate da una poliedricità di culture e da una polisemanticità di comunità locali che erano riuscite, nei secoli, a mantenere propri spazi di autodeterminazione e a far convivere etnie diverse.

Sono, questi, due piani di lettura che si intersecano e si sommano tra loro, offrendo un quadro, dilatato nel tempo ma altrettanto complesso, con cui poter sintetizzare le varie componenti, tra continuità e discontinuità, che stanno alla base della scelta del Costituente di prevedere una particolare autonomia per le terre nord orientali, non così piena come le altre regioni a statuto speciale¹⁰, pur tuttavia necessaria per diluire problematicità e

⁶ V. Onida (cur.), *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 92.

⁷ Ci si riferisce al Decreto Luogotenenziale n. 99 del 16 marzo 1946 con cui furono sospese pure le votazioni per la città di Bolzano, venendo così attribuiti 556 dei 573 seggi previsti dal, di poco precedente, Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946. Si permetta il rinvio al mio D. Rossi, *La "questione di Trieste" e il voto del 2 giugno 1946: una questione anche costituzionale*, in G. de Vergottini – D. Lo Presti – D. Rossi (curr.), *Il Territorio Adriatico. Orizzonte storico, geografia del paesaggio, aspetti economici, giuridici e artistici*, Vol. II, Napoli 2019, pp. 181-223.

⁸ Lo stesso lemma "autonomia" ha una vocazione propriamente moderna, pur con accezioni d'uso riconducibili a periodi ben anteriori, come dimostra L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. I/2014, pp. 26-37.

⁹ Interessanti i saggi contenuti nel collettaneo di M. Garbari – D. Zaffi (curr.), *Autonomia e Federalismo nella tradizione storica italiana ed austriaca*, Trento 1996.

¹⁰ Per una comparazione con le altre regioni contraddistinte dalla specialità si rimanda a D. Novarese, *"Prima regione in Italia". Dai progetti allo statuto regionale siciliano*, in P. Aimo – E. Colombo – F. Rugge (curr.), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia 2014, pp. 235-248; R. Louvin, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Aosta 1997; G. Sotgiu, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'autonomia*, Roma-Bari 1996; G. Ferrandi – G. Pallaver (curr.), *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX*

tensioni che si sarebbero potute creare nel tempo.

Se questa rappresentazione diacronica ben si veste alla Venezia Giulia, risulta essere affatto diversa la situazione della futura altra metà della regione – il Friuli, per l'appunto –, rendendo il panorama ancora più articolato e di difficile comprensione: le due aree, infatti, divergono tra loro per l'evoluzione storica ed il contesto geografico, densità abitativa, economia e, addirittura, nel dialetto e nella lingua¹¹, essendo questa seconda una realtà prettamente montana, scarsamente abitata, con un sistema produttivo inadeguatamente articolato – ad alta intensità di lavoro e bassa intensità di capitale – e costituito soprattutto da piccoli coltivatori diretti. Si tratta, quindi, di due zone che – a differenza delle altre regioni a statuto speciale – verranno tra loro unite quasi *forzosamente* dalla Costituzione, in considerazione della riduzione territoriale causata dalla perdita di sovranità sul Quarnero, l'Istria, Pola e la Dalmazia a seguito del Trattato di Parigi.

Solamente con l'intersezione di tutti questi elementi – storici, politici ed economici di due aree disomogenee tra loro – possono emergere appieno le proteiformi componenti che hanno influito, con diverso peso ma tutte similmente presenti, alla creazione di una specialità nel confine orientale della Penisola.

E' nei primi mesi del 1947, infatti, che la Commissione dei Settantacinque, all'interno del dibattito sull'organizzazione periferica, manifesta l'intenzione di prevedere la costituzione di nuove regioni, oltre a quelle cosiddette "storiche", tra cui si ipotizza la creazione di un'area nord orientale con cui poter tutelare sia la presenza di minoranze linguistiche ed allogene, ma soprattutto mantenere viva la speranza di preservare la sovranità e favorire accordi internazionali che punissero il meno possibile quelle aree geografiche. Un'opera che appare subito assai ardua, dovendo sintetizzare motivazioni contingenti e di mera *realpolitik* – il 10 febbraio del 1947 a Parigi viene stipulato il Trattato multilaterale con cui si chiude anche formalmente il periodo bellico, dopo un Congresso in cui l'Italia non aveva potuto aver voce, in quanto Nazione considerata perdente¹² – al rispetto, in

secolo, Vol. I: *Politica e istituzioni*, Trento 2007.

¹¹ G. Cevolin (cur.), *La tutela della lingua friulana e l'Europa. Istituzioni, apertura internazionale, altre esperienze (Atti della tavola rotonda internazionale di Udine del 12 febbraio 2009)*, in *Autonomie. Idee per il Friuli*, n. 18-19/2009.

¹² Dopo quasi tre giorni di anticamera, il 10 agosto 1946 così Alcide de Gasperi apre il suo celebre discorso davanti ai 21 rappresentanti degli Stati vincitori: «Prendo la parola in questo consesso mondiale e sento che tutto, tranne la Vostra cortesia personale, è contro di me; è soprattutto la mia qualifica di *ex nemico*, che mi fa considerare come imputato,

nome dell'Italia unita, di una zona caratterizzata da molteplici peculiarità e tradizioni, il prodotto di un crogiuolo etnico, sociale, culturale e giuridico.

Se è vero, infatti, che le zone coinvolte in questo progetto aggregativo sono state culturalmente legate prima al mondo latino, quindi alla Repubblica Serenissima e, infine, all'Impero Austriaco¹³, al contempo appaiono visibilmente diverse tra loro: ad un Friuli prevalentemente montagnoso, chiuso e dedito ad un'economia stanziale, corrispondeva una Venezia Giulia e la città di Trieste in cui si respirava un'aria internazionale, con un porto al centro di scambi commerciali¹⁴ e via di incontro tra l'Europa Orientale e il Mediterraneo. La Venezia Giulia da sempre si era caratterizzata per essere luogo di sintesi – ma anche di scontro – tra le civiltà latina, germanica e slava, cui faceva naturale seguito la presenza di religioni diverse, con una forte comunità ebraica che conviveva con quella ortodossa all'interno di un contesto a maggioranza cattolica. E Trieste meriterebbe un capitolo ancora a parte, anche solo per il differente percorso istituzionale e la multietnica popolazione presente. L'intreccio tra logiche politiche e inflessioni culturali l'hanno resa, più di altre, una città dalle poliformi identità, ponte tra l'area padana e quella balcanica, tra l'Adriatico e il Baltico, naturale approdo di commercianti e di traffici, incontro e scontro di differenti saperi e aspirazioni¹⁵. Ne è prova la toponomastica cittadina, che porta i segni delle complesse vicende sociali e politiche che l'hanno coinvolta. A fianco del ricordo delle epoche precedenti si stratificano nuovi processi identificativi, che nel tempo si fondono con i precedenti creando una poliedricità tutta propria¹⁶. Basti l'esempio dell'attuale corso *Italia*, quale specchio di queste

l'essere arrivato qui dopo che i più influenti di Voi hanno già considerato le loro conclusioni in una lunga e faticosa elaborazione».

¹³ Utile strumento per districarsi nei complessi mutamenti istituzionali e giuridici è offerto dall'opera di M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Torino 2007, nelle pagine dedicate ai territori governati dall'Austria.

¹⁴ U. Cova, *Commercio e navigazione a Trieste e nella monarchia asburgica da Maria Teresa al 1915*, Udine 1992.

¹⁵ V. Piergiovanni, *Parte seconda: profili storico-giuridici. Introduzione*, in G. de Vergottini – D. Rossi – G.F. Siboni (curr.), *Fenomenologia di una macroregione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici ed evoluzioni istituzionali nell'Alto Adriatico tra età moderna e contemporanea*, Vol. I: *Percorsi storici e storico-giuridici*, Milano 2012, pp. 262-266.

¹⁶ A. Rizzi, *Pluralità degli ambiti ispirativi e scontro di culture diverse*, in A. Rizzi (cur.), *Friuli Venezia Giulia*, con i contributi di R. Mainardi, S. Pirovano e G. Tagliacarne, Venezia 1979, pp. 522-526.

trasformazioni: la centrale arteria di comunicazione triestina, nell'arco di un secolo e mezzo, si è vista chiamare contrada *di Vienna*, via *del Corso*, corso *Vittorio Emanuele III*, indi corso *Tito*, per prendere l'odierna intitolazione nel 1955¹⁷. Questa strada è diventata il ritratto della storia locale, ingloba lo scorrere della ciclicità cittadina e delle vicissitudini di un popolo, il rispetto per il trascorrere, lento e graduale, del tempo.

Questi territori, così ricchi di diversità e di contraddizioni che li pervadono e li trasformano, hanno altresì saputo preservare la propria personalità, pur attraverso l'alternarsi di radicali cambiamenti istituzionali e di diverse forme di sovranità. L'Alto Adriatico, tra Ottocento e Novecento, ha conosciuto l'impero Austro-ungarico, la presenza del Regno d'Italia, quindi, nel quadriennio 1943-1947, l'invasione nazista, poi quella jugoslava e successivamente delle truppe alleate, per poi vedersi frantumare in diverse realtà, con la creazione del Territorio Libero di Trieste (T.L.T.), la Zona A, poi attribuita all'Italia, e la Zona B, sotto l'amministrazione civile della Repubblica Socialista Federale di Jugoslava¹⁸.

Appare chiaro come l'esigenza di autonomia, così fortemente avvertita durante la fase costituente, non sia lo specchio di istanze separatiste, ma rappresenti un elemento indispensabile per preservare caratteristiche e peculiarità ed evitare il formarsi di nuove tensioni. L'autonomismo, anzi, si mostrava come pienamente compatibile con l'identità nazionale¹⁹ e poteva diventare quello strumento con cui collegare le diverse esigenze tra il centro e la periferie, nel pieno rispetto delle diversità e della multietnicità di queste zone.

Ancor più nel dettaglio, l'area considerata, abitata sin dall'epoca

¹⁷ Mi si permetta il rinvio a D. Rossi, *Lungo le vie di Trieste. Strade, cultura e diritto tra Impero Austro-Ungarico e Repubblica Italiana*, in G. de Vergottini – V. Piergigli (curr.) *La toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia. Profili storici, cartografici, giuridici*, Vol. I, Firenze 2009, pp. 43-62. Altrettanto interessanti sono gli spunti di F. de Vecchi, *Il luogo e la storia. La toponomastica storica di Trieste alla scoperta del sito quale bene culturale*, Vol. I, *Parte prima. Il borgo Teresiano*, Trieste 1990-1992, p. 32.

¹⁸ Imprescindibile è la ricostruzione di M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale (1866-2006)*, Bologna 2008.

¹⁹ D. de Castro, *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Cenni sul problema regionale e proposta di Statuto*, Bologna 1955, pp. IX-XI.

Sono ormai diventati un classico riferimento i vari contributi al tema di Carlo Ghisalberti, tra cui qui basti il richiamo alle raccolte Id., *Adriatico e confine orientale dal Risorgimento alla Repubblica*, Napoli 2008 e Id., *Da Campoformio a Osimo. La frontiera orientale tra storia e storiografia*, Napoli 2001.

preistorica, ha avuto al suo interno alterne e difforme vicende. Connotata da un intenso e capillare processo di romanizzazione, già in età medievale i territori presi in esame ebbero però una pertinenza politica diversificata. Si trattò di una configurazione delineatasi con la decadenza della contea di Gorizia e del dominio temporale del Patriarcato di Aquileia (xv/xvi secolo), mentre andava affermandosi il controllo veneziano fra la pianura friulana, le coste istriane e quelle dalmate in uno stretto collegamento anche simbolico. Contemporaneamente l'Istria interna iniziava a gravitare verso il bacino orientale europeo nell'orbita del Sacro Romano Impero e poi in quella asburgica, a partire dalla Carniola.

Non senza una serie di conflitti precedenti e successivi, il confine rimarrà regolato – sostanzialmente per tutto il periodo d'Antico Regime – dal lodo di Trento del 1535, tanto per quanto concerneva il Friuli sia per quanto riguardava l'Istria, entrambi suddivisi in due segmenti. Nel primo caso la linea di delimitazione attribuiva la fortezza di Palmanova a Venezia ed Aquileia all'Impero, con Grado e la zona *bisiacca* di Monfalcone, che invece soggiacevano al dominio della Serenissima. Nel secondo, il lembo territoriale veneto configurava un territorio a forma di arco: da Pinguente e Muggia fino a Pola e Albona. Sotto lo scettro imperiale, nel seno della penisola, restavano invece la Contea di Pisino e altre minori potestà giurisdizionali²⁰. Come brevemente anticipato, caso ancora a sé stante era rappresentato dalla città di Trieste e dal suo Litorale, che fu città vescovile e quindi libero comune (celebre lo Statuto del 1350)²¹, incuneata fra le terre venete dello *Stato da Terra* e quelle istriane dello *Stato da Mar*. Un'autonomia²² che ha un'anima antico e che fa assumere alla città una posizione del tutto eccezionale e di privilegi, addirittura presenti anche nell'atto di dedizione agli Asburgo nel 1382, per poi, in tempi più vicini, continuare a godere di una posizione

²⁰ Si veda ora al riguardo, per una fondamentale messa a punto dei dettagli richiamati, E. Ivetic, *L'Istria moderna 1500-1797. Una regione confine*, Sommacampagna 2010. La bibliografia in argomento è ormai amplissima e sarebbe impossibile in questa sede darne contezza in modo esauriente e corretto. Basti, quindi, il richiamo all'ormai classico E. Sestan, *Venezia Giulia. Lineamenti di una storia etnica e culturale*, Roma 1947 ed ai saggi contenuti in F. Salimbeni (cur.), *Istria, storia di una regione di frontiera*, Trieste-Brescia 1994.

²¹ Sulla particolare personalità di Pietro Kandler, illustre storico e giurista locale che tendeva a retrodatare sensibilmente la redazione statutaria, e, in generale, sulle vicende giuridiche della città tergesta, si trova un'ottima fonte nell'approfondito studio di R. Pavanello, *Il codice perduto. La formazione dello Stato assoluto in Austria tra Quattrocento e Cinquecento nelle vicende degli Statuti di Trieste*, Trieste 1990.

²² D. Moscarda, *L'area alto adriatica tra sovranità imperiale e autonomia locale*, Trieste 2002.

assolutamente eccezionale nell'ambito della variegata e composita struttura dello Stato asburgico²³. È del 1719 l'istituzione del Portofranco²⁴, insieme a quello di Fiume, con la precipua intenzione di creare il principale emporio commerciale ed economico dell'Europa orientale, mentre nel 1850 viene promulgata la *Costituzione della città immediata di Trieste*, statuto municipale in cui si affermano i principi guida in materia di prerogative amministrative, oltre ad istituire uno speciale rapporto diretto della città con l'Imperatore²⁵.

La regione compresa in tale configurazione prese il nome di «Venezia Giulia» attorno agli anni sessanta dell'Ottocento²⁶, a partire dal litorale asburgico (*Küstenland*) con la contea di Gorizia e Gradisca, Trieste e il margraviato d'Istria. Paradossalmente pure questo è un termine artificiale, in quanto il non celato intento di chi conìò tale etimo – il glottologo goriziano Graziadio Isaia Ascoli – era proprio quello di assegnare al complesso geografico un'immagine unitaria che sottolineasse le ascendenze romano-venete dell'area. La fortuna di questa definizione fu assai lenta, si impose gradualmente, soprattutto dopo lo scoppio della Grande Guerra, e mantenne a lungo un significato geografico piuttosto vago e rarefatto²⁷.

Quindi, con la *Patente di febbraio* del 1861 l'Austria introduceva un

²³ Qui soccorrono gli studi di U. Cova, *L'amministrazione austriaca a Trieste agli inizi dell'800*, Milano 1971 e P. Dorsi, *La storia istituzionale del Litorale austriaco*, in *Quaderni giuliani di storia*, n. 15/1994, pp. 35-44.

²⁴ Di recente si è occupato della questione R. Ferrante, *La cultura giuridica nell'Alto Adriatico: commercio, diritto e istituzioni tra XVIII e XIX secolo*, in *Historia et Ius*, n. 14/2018, paper 17; ma non si può non citare l'ormai classico L. De Antonellis Martini, *Portofranco e comunità etnico-religiose nella Trieste settecentesca*, Milano 1968.

²⁵ Il Comune dispone dei medesimi diritti di rappresentanza politica che in altri luoghi sono conferiti alle Province. A ciò va aggiunto che molte competenze dello Stato (dai pubblici servizi al commercio, dalle scuole alla sanità, dalla salvaguardia del patrimonio artistico alla cultura) sono oggetto di delega in via fiduciaria al Consiglio comunale della città, retto dal Podestà.

Per un inquadramento generale il riferimento è certamente G. Cervani, *Stato e società a Trieste nel secolo XIX. Problemi e documenti*, Udine 1984.

²⁶ Riportano le vicende istituzionali e storico-giuridiche i lavori di G. Cervani, *Il litorale austriaco dal Settecento alla «Costituzione di dicembre» del 1867*, Udine 1979 e P. Dorsi, *Il problema costituzionale del Litorale nell'età della Restaurazione*, in *Miscellanea di studi giuliani in onore di Giulio Cervani*, Udine 1990, pp. 67-94.

²⁷ In merito vedi F. Salimbeni, *Graziadio Isaia Ascoli e la Venezia Giulia*, in *Quaderni Giuliani di Storia*, n. I /1980, pp. 51-68, in particolare p. 58.

sistema bicamerale, all'interno del quale la Camera dei Deputati veniva eletta dalle assemblee provinciali. Ciascuna delle 21 provincie istituite aveva un corpo rappresentante ed amministrativo – le Diete provinciali – con il doppio ruolo di principale organo dell'autonomia locale, dotato di potere legislativo ed esecutivo e, contemporaneamente, base della rappresentanza statale. Venne previsto un medesimo regolamento elettorale per la *Città immediata di Trieste*, il Friuli orientale e l'Istria, nel tentativo di riaffermare un minimo di affinità etnica e la continuità territoriale delle tre province adriatiche. A testimonianza del clima particolarmente teso, è rimasto celebre l'episodio della cosiddetta *Dieta del Nessuno*, occasione in cui i rappresentanti istriani, convocati a Parenzo, nella primavera del 1861, durante le sessioni di voto, in segno di protesta per la scarsa attenzione mostrata nei confronti dell'autoctonia, votarono «nessuno» sulle schede elettorali, entrando così in forte contrasto con Vienna e acuendo i rapporti tra centro e periferie, tra italiani ed austriaci²⁸.

Con la conclusione della Prima Guerra Mondiale²⁹ – in queste zone meglio evocata come Quarta guerra di Indipendenza – si compiva l'unificazione nazionale e il Regno d'Italia dovette gestire, nell'area dell'alto adriatico, importanti modifiche territoriali, con conseguenti problematiche sociali, culturali e soprattutto istituzionali. Dopo l'ovvio esercizio delle attività temporanee e il passaggio delle funzioni dal potere militare a quello civile, il modello attuato fu quello dell'estensione della normativa italiana, sostanziale quanto processuale, anche alle *Nuove Provincie*³⁰, omogeneizzando, così, in tutta la Penisola i comportamenti giuridici e prevedendo l'applicazione dello Statuto Albertino e di tutti i Codici e le leggi sull'amministrazione municipale in quel momento in vigore. Se, quindi, gli anni Venti rappresentano per la dottrina giuridica una fase particolarmente fiorente e l'inizio di un nuovo periodo codificatorio³¹, dall'altro, tuttavia, si lasciano totalmente inascoltate – come, tra l'altro, era

²⁸ L'episodio è narrato, con toni evidentemente enfatici e celebrativi, da G. Quarantotti, *Storia della Dieta del Nessuno*, Parenzo 1930, pp. 19-22. Recentemente, pure E. Poropat, *La storia della Dieta istriana come corpo politico*, in N. Budak (cur.), *Istarski Sabor*, Parenzo 2011, pp. 77-100.

²⁹ G. Cervani, *Il movimento nazionale a Trieste nella prima guerra mondiale*, Udine 1968.

³⁰ Il termine fu coniato appositamente, come spiega F. Menestrina, *Le Nuove Provincie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VIII, Torino 1939, pp. 1179-1186.

³¹ Vedasi il classico F. Vassalli, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, 1919, ora in Id., *Studi giuridici*, Vol. II, Milano 1960, pp. 337-63.

già avvenuto anche con la precedente annessione del Veneto nel 1866 – quelle voci riformiste che ambivano a sfruttare l'esempio austro-ungarico per migliorare e ridisegnare i rapporti tra centro e periferia. I lunghi strali dei deputati e dei giuristi trentini e triestini non riuscirono ad incidere in alcuna riorganizzazione pratica, facendo, anzi, simultaneamente perdere ai territori della *Nuove Province* prerogative e funzioni – tra tutte, quella di legiferare – prima godute. All'interno di questo processo, una delle scelte più caratteristiche – ma il medesimo approccio ha riguardato tutti gli ambiti esecutivi e giurisdizionali³² – dell'atteggiamento realistico e pragmatico operato dal legislatore nazionale è stata senza dubbio l'istituzione della "Sesta Sezione del Consiglio di Stato": organismo temporaneo (ha operato dal 1919 al 1923), composto esclusivamente da giuristi provenienti dalle zone redente, fu istituito con il precipuo compito di evitare rotture con il modello giuridico precedente e rendere, al contempo, fluido il periodo di transizione. Un'esperienza breve – di soli ventisette mesi – ma significativa: apparve chiaro, infatti, l'intento livellatore del legislatore italiano, prettamente volto ad evitare la creazione di condizioni non standardizzate ed a uniformare ogni comportamento amministrativo³³.

Se durante questa esperienza si era assistito al passaggio di sovranità di una serie di territori comprensivi di Trento e Trieste, il Friuli, la Venezia Giulia e la costa istriana, del Quarnero e di Fiume dall'Impero Austroungarico all'Italia, paradossalmente meno di trent'anni dopo si sarebbe assistito ad un processo diametralmente inverso, con il trasferimento di molte delle terre più orientali della penisola sotto l'influenza jugoslava.

Sono i primi giorni di luglio 1946 quando, nell'ambito della Conferenza che avrebbe condotto al Trattato di Pace, venne stabilita la costituzione di un Territorio Libero (Zona A di 222,5 km² e circa 310.000 abitanti) che partiva da San Giovanni di Duino, comprendeva la città di Trieste e terminava presso Muggia, la cui amministrazione sarebbe rimasta al Governo Militare Alleato. Venne poi disposta per la parte nord-occidentale dell'Istria (Zona B di 515,5 km² e circa 65.000 abitanti) una gestione dipendente dall'esercito jugoslavo. Il Trattato di Pace, come già anticipato, veniva quindi siglato a Parigi il 10 febbraio 1947 ed entrava ufficialmente in vigore il 15 settembre successivo. Contestualmente, il 31 luglio dello stesso anno l'Assemblea

³² Su tutti l'ampia ricostruzione di E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione e amministrazione a Trento e Trieste (1918-1928)*, Milano 1992.

³³ Mi si permetta il rinvio a D. Rossi, *Un'anomalia e una curiosità giuridica». La breve esperienza del Consiglio di Stato per le Terre Redente (1919-1923)*, in G. de Vergottini – D. Rossi – G.F. Siboni (curr.), *Fenomenologia di una Macro-regione, cit.*, pp. 502-558.

Costituente autorizzava il Governo a ratificare il Trattato stesso, con un disegno di legge dal lungo e faticoso *iter*, segnato dall'aperto contrasto con il Presidente provvisorio Enrico de Nicola³⁴. In questo contesto si intensificò, per effetto del clima di intimidazione, delle nuove misure economiche, degli espropri, della politica di denazionalizzazione e delle rappresaglie attuate dal titoismo, l'esodo degli italiani – comunque già iniziato prima della fine del conflitto (soprattutto in Dalmazia) –, sempre più impossibilitati a vivere in quelle terre, dando avvio ad un vero e proprio sradicamento di un'intera comunità³⁵.

Fra il 1948 e il 1949 la Zona A veniva intanto sensibilmente investita da iniziative di integrazione italiana³⁶, sia dal punto di vista amministrativo che da quello economico. Il contesto diveniva potenzialmente teso ed esplosivo, con analoghi interventi da parte jugoslava nella Zona B, in un crescendo di preparativi, manifestazioni e disordini che a Trieste diedero anche luogo ad alcune vittime fra i dimostranti. Le trattative proposte dagli statunitensi si arenarono per la sostanziale rivendicazione del solo Territorio e per effetto della tenace opposizione jugoslava³⁷. In considerazione della sconfessione della Jugoslavia da parte del Cominform con la rottura fra il Maresciallo Tito e Stalin, la soluzione alleata del T.L.T. si mostrava ormai periferica rispetto alle necessità dell'equilibrio postbellico. La situazione si sbloccava con il protocollo d'intesa sottoscritto a Londra il 5 ottobre 1954 fra i governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Repubblica di Jugoslavia. Nel documento si stabiliva che la Zona A sarebbe passata all'amministrazione civile italiana (con alcune correzioni territoriali a favore della Jugoslavia nel comune di Muggia) e la Zona B a quella jugoslava.

Contemporaneamente, anche la gestione politica ed amministrativa

³⁴ M. Toscano, *Ricordo della ratifica del Trattato di pace*, in *Nuova Antologia*, fasc. 2001/1967, p. 3 e seg.

³⁵ La bibliografia nell'ultimo ventennio è divenuta piuttosto vasta, qui basti un richiamo a R. Pupo, *L'esodo degli Italiani da Zara, da Fiume e dall'Istria: un quadro fattuale*, in M. Cattaruzza – M. Dogo – R. Pupo (curr.), *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli 2000, pp. 183-207; G. Crainz, *Il dolore e l'esilio. L'Istria e le memorie divise d'Europa*, Roma 2005 e ancora R. Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Milano 2008.

³⁶ R. Spazzali, *Radio Venezia Giulia. Informazione, propaganda ed intelligence nella «guerra fredda» adriatica (1945-1954)*, Gorizia 2012.

³⁷ Sulle questioni enunciate, vedasi il diario dell'allora Ministro della Difesa Paolo Emilio Taviani, *I giorni di Trieste. Diario 1953-1954*, Bologna 1998, pp. 45-52.

della provincia di Udine e del Friuli subisce il riflesso di queste incertezze: dalla fine del 1945 sino all'autunno del 1947 questo territorio rimane sottoposto all'autorità del Governo Militare Alleato, rappresentato da un *Provincial Commissioner* – il tenente colonnello inglese Bright – che esercita un persistente controllo sulle amministrazioni locali attraverso un costante rapporto dialettico con il prefetto. Il lento recupero alla normalità prevede l'applicazione dell'impianto normativo ed amministrativo del Governo nazionale, ma resta ferma la possibilità per l'AMG di sospenderne o modificarne, in tutto o in parte, il contenuto.

2. I dissidi sulla denominazione, l'identificazione del territorio

«Il Friuli-Venezia Giulia è stato ed è tuttora, sotto vari aspetti, una regione unica nel suo genere: unica per il contrapporsi di ipotesi diversissime, che hanno segnato la concezione e la nascita di essa, come pure a causa delle incertezze e dei veri e propri dilemmi, che da quel momento ne hanno caratterizzato la vicenda»³⁸. Evoca l'originalità e l'unicità del contesto Livio Paladin³⁹, quando nel 1983 viene chiamato a celebrare il ventennale dello Statuto regionale. Il celebre costituzionalista non incarna solamente l'abito del tecnico, ma è figlio di quelle terre ed è pienamente consapevole del faticoso e zoppicante percorso compiuto nel lungo Novecento.

Era il 18 dicembre 1946 quando, in seno alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, emergeva la volontà⁴⁰ di consacrare l'esistenza

³⁸ L. Paladin, *Celebrazioni del XX anniversario della promulgazione dello Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, Trieste 1983, p. 25. L'attenzione del Maestro al tema fu costante ed è testimoniata dai molti scritti prodotti, tra cui il noto *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1964, editato in limine all'entrata in vigore, oltre al celebre Id., *Diritto Regionale*, Padova 1973.

³⁹ Si veda L. Carlassare, *Livio Paladin (ad vocem)*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 80, Roma 2014, in cui si rammenta l'importanza dell'educazione impartita dal padre Giovanni, istriano, mazziniano e poi rappresentante del Partito d'Azione nel Comitato di Liberazione Nazionale triestino.

⁴⁰ S.M. Cicconetti – M. Cortese – G. Torcolini – S. Traversa (curr.), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Vol. VII: *Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione, Sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947*, Roma 1970-1971, Seduta del 16 dicembre 1946, p. 1541 e seg. Antesignano e fondamentale appare il lavoro di Mario Bertolissi, che ricostruisce con minuzia il complesso *iter* dei lavori

di una regione Friulana, in cui dover ovviamente includere il Friuli, ma anche quelle terre della Venezia Giulia che sarebbero rimaste italiane a seguito degli accordi internazionali, lasciando ancora incerto il futuro del mandamento di Portogruaro (conteso con il Veneto). Il capoluogo di regione era stato individuato nella città di Udine, con l'esplicita condizione che sarebbe diventato Trieste, qualora e nel momento in cui fosse tornata sotto la sovranità italiana. Tale progetto presentava un'evidente forzatura, in quanto faceva rientrare nella rappresentazione della "regione Friuli" un'area geografica – Trieste e la Venezia Giulia, con Pola e Zara – allora ancora in attesa di essere territorialmente definita e, soprattutto, che nulla aveva a che fare con quelle zone geografiche. Alle forti contestazioni risposero molte proposte onomastiche, tra cui quella di Giovanni Uberti⁴¹ che per primo conìò la denominazione «Friuli-Venezia Giulia», da annoverare, nella sua originaria visione, nell'elenco del decentramento a statuto ordinario.

Nel frattempo, agli inizi del 1947, nasceva il Movimento Popolare Friulano per l'autonomia regionale, che, a sua volta, trovava le sue radici nell'Associazione per l'Autonomia Regionale Friulana, fondata nel luglio 1945 da Tiziano Tessitori⁴². Questi incarnò, senza dubbio, la quintessenza del percorso autonomistico locale: fu un convinto assertore del duplice valore di una regione speciale friulana, quale unica strada per preservare le peculiarità etnico-linguistiche e storiche locali – e che la rendevano assolutamente distinta dal Veneto –, dall'altro raffigurando il Friuli come l'avamposto e il confine naturale per la difesa della civiltà italo-slava.

della Costituente, in Id., *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in A. Agnelli – S. Bartole (curr.), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del ventesimo anniversario dell'istituzione della regione*, Bologna 1987, pp. 59-105. Pare quasi superfluo, ma non se ne può fare a meno, il richiamo al testo di riferimento per l'analisi e l'esposizione delle posizioni formulate in quella sede, E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione Repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967.

⁴¹ S.M. Cicconetti – M. Cortese – G. Torcolini – S. Traversa (curr.), *La Costituzione della Repubblica, cit.*, Seduta del 16 dicembre 1946, p. 1543.

⁴² Friulano, eletto in Assemblea Costituente nella fila della Democrazia Cristiana, politicamente vicino alle posizioni di Alcide de Gasperi, ricoprì più volte incarichi governativi. In particolare, fu convinto sostenitore di un rinnovamento amministrativo dell'apparato statale che potesse svilupparsi solamente attraverso il regionalismo e il recupero delle responsabilità della periferia a scapito del centralismo. Sul suo pensiero, vedasi T. Tessitori, *Riforma dello Stato e autonomia degli enti locali*, Roma 1947, mentre sulla sua figura un rimando a M. Meloni, *Tiziano Tessitori*, Pordenone 1993.

il Comitato Direttivo del Movimento Popolare a scrivere al Presidente dell'Assemblea Costituente il 25 maggio 1947, «sicuri di bene interpretare l'animo della stragrande maggioranza delle popolazioni del confine orientale, autonomistiche per tradizione, ed attualmente impedito di esprimere direttamente il loro pensiero su tale importante argomento». L'intento dei firmatari è quello di sostenere l'ipotesi di costituire una regione del Friuli, con uno *status* almeno pari a quello generale previsto per le altre regioni, con delle opportune aggiunte, che tengano conto della presenza delle minoranze, a cui devono essere «riconosciuti spontaneamente, secondo lo spirito della Costituzione e con vera equità, i diritti naturali e culturali, ma che tali diritti, sotto certi particolari aspetti, siano esercitabili, da esse minoranze, solo nell'attuale loro residenza». Quindi, si suggerisce la previsione della provincia di Gorizia nei mandamenti di Gorizia stessa, oltre a quelli di Monfalcone, Gradisca, Cormons, Cervignano e Grado, auspicando che possa «risorgere fortificata e degna della sua funzione, cioè che abbia per lo meno, oltre agli uffici esistenti, la potestà integrativa per le leggi regionali». Strettamente correlata a queste finalità è l'impegno richiesto allo Stato di «reclutare il personale occorrente, con assoluta preminenza e preferenza, fra i nativi della regione medesima», unici a conoscere concretamente le sensibilità e le esigenze di un territorio così particolare e caratteristico. D'altronde, tali richieste non paiono essere assolutamente pretestuose, anzi hanno un cuore antichissimo: il Friuli, infatti, «trae vita nell'antica città e colonia di Aquileia, posta ai piedi delle Alpi a difesa della civiltà latina [...] con una popolazione etnicamente distinta dalle finitime, con storia, lingua, usi e costumi propri, anche se fondamentalmente romana; che il Friuli compì sempre con onore il suo mandato di fedele soldato di Roma, ebbe vita autonoma, per lunghi secoli indipendente [...] che nessun'altra popolazione della Penisola è più adatta dei friulani a stare in contatto con le minoranze del confine orientale e che, assieme all'Inghilterra, ebbe il più antico Parlamento d'Europa». La richiesta di prevedere una regione friulana a sé stante non appare, quindi, artificiale ma si innerva in una tradizione e in diritti storici che trovano nel passato le loro radici, con «un'economia che è nulla da meno di quella veneta [...] e una mirabile esperienza autonomistica violata soltanto nell'ultimo ventennio dal fascismo»⁴³.

⁴³ Tutti i corsivi citati sono tratti dalla missiva datata 25 maggio 1947 del Movimento Popolare Friulano per l'Autonomia Regionale indirizzata al Presidente dell'Assemblea Costituente, dal titolo: *Invochiamo riconoscimento regione friulana. ampie garanzie autonomistiche unica soluzione particolari problemi locali accoglimento legittime sacrosante richieste et rispetto unanime volontà popolo*. Sullo stesso tenore il testo che raccoglieva una

Agli inizi di febbraio del 1947 la Commissione dei Settantacinque⁴⁴ rinvia all'Assemblea plenaria la decisione in merito alla previsione dell'istituzione di ulteriori regioni oltre a quelle considerate "storiche". In quest'occasione, si valuta l'ipotesi di configurare l'eventuale nascente regione nord-orientale come regione ad autonomia speciale, proprio in forza della diffusa presenza di una minoranza linguistica, come afferma l'on. Fabbri, sostenuto nell'occasione anche da Palmiro Togliatti. Si percepiva la non celata speranza di facilitare gli accordi con le nazioni confinanti attraverso l'attribuzione di potestà speciali e la previsione di una sorta di zona cuscinetto tra il resto dell'Italia e la nascente Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

Nel giugno 1947 l'Assemblea Costituente inizia ad esaminare il Titolo V del progetto costituzionale. In quella circostanza, il deputato triestino Fausto Pecorari propone di individuare quel nuovo nucleo territoriale come «Regione Giulio-Friulana e Zara», nel tentativo di non sopire le speranze⁴⁵ legate ai territori istriani e alle città dalmate, dal momento ancora non era stato ratificato il Trattato di Pace, la cui firma stava creando non pochi attriti⁴⁶. La scelta definitiva ricadde su «Friuli-Venezia Giulia», denominazione già fatta emergere in precedenza da Giovanni Uberti e riproposta in un emendamento, nelle battute finali, da Tessitori.

Il ricorso ad un nome composto – che già in sé, quindi, contenesse un elemento di complessità – fu l'occasione per ribadire la delicatezza con cui si doveva maneggiare il confine orientale e le problematiche collegate alla presenza di minoranze "allogene". Per Tessitori la sintesi poteva essere trovata solamente attraverso il conferimento, a queste terre già così martoriate ed articolate, di una particolare autonomia, che potesse agevolare le esigenze delle differenti autoctonie presenti, oltre a tutelare soprattutto i profili linguistici e favorire una pacificazione tra le genti. Tale prospettiva trovò il plauso quasi unanime dell'Assemblea: si stava così lentamente delineando la previsione di un «Friuli-Venezia Giulia» a cui concedere uno statuto speciale, per un territorio inizialmente composto dalle sole due province di Udine e Gorizia. La nuova realtà regionale avrebbe dovuto iniziare la sua vita effettiva il 1° gennaio 1948, ove avesse superato i conflitti politici

serie di documenti prodotti a sostegno dell'autonomia, *La regione friulana*, Udine 1947, rinvenuto nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.

⁴⁴ Sempre M. Bertolissi, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, op. cit., pp. 70-73.

⁴⁵ C. Belci, *Trieste, memorie di trent'anni*, Brescia, 1989, p. 132.

⁴⁶ I vari interventi e le aspre critiche che accompagnarono la ratifica sono ben sintetizzate in P.L. Ballini, *Il Trattato di Pace nell'Assemblea costituente*, Roma 2008.

locali. Grande contrarietà allo statuto speciale, infatti, venne manifestata da numerose forze sociali e culturali del territorio che, non percependo le potenzialità offerte dall'autonomia, si soffermavano, piuttosto, sull'elemento di distinzione, ponendo l'accento sul fatto che, per l'ennesima volta, l'Italia giudicava il confine orientale un territorio "diverso" dal resto della Penisola, quasi fosse un'entità distinta e artificiale, se non addirittura spuria. Solamente il Movimento Popolare Friulano apparve, fin da subito, pienamente soddisfatto delle concessioni ottenute, fiducioso di trovare nella specialità quegli ingranaggi ulteriori con cui garantire maggiormente la convivenza tra le varie etnie e uno strumento con cui favorire un maggiore sviluppo economico e sociale a zone altamente depresse. In altre parole, per il Friuli appariva di certo preferibile optare per un percorso dotato di specialità, assieme a quel che sarebbe rimasto della Venezia Giulia, piuttosto che entrare in una sorta di macroregione a statuto ordinario del Veneto, in cui, con maggior probabilità, sarebbe stato stretto da ambo i lati e avrebbe rischiato di perdere la propria individualità.

Il 29 ottobre 1947, l'Assemblea Costituente, prima di aprire la discussione in merito all'art. 123 del testo provvisorio (contenente l'elencazione di tutte le regioni, ora 131 della Costituzione), approvò un ordine del giorno con cui si prevedeva la costituzione delle sole regioni storico-tradizionali, facendo nuovamente emergere, per il Friuli, l'alternativa di un'unione con il Veneto, ovviamente a statuto ordinario, oppure alla Venezia Giulia, su cui, come testé ricordato, si stava ragionando in termini di specialità. L'onorevole Tessitori continuò sulla strada fino a quel momento tracciata e fermamente optò per questa seconda opportunità. Il giorno seguente, in un clima concitato, un gruppo di deputati, regionalisti ed orientati a sinistra, chiesero la revisione della decisione presa in giugno. L'Assemblea Costituente, con una torsione non priva di ambiguità, tornò sui propri passi, introducendo la X norma transitoria della Costituzione, con cui ci si indirizzava verso la creazione di un Friuli-Venezia Giulia provvisoriamente a Statuto normale⁴⁷. È quindi con una declinazione non definita e aperta a successivi sviluppi che, nel dicembre 1947, il Presidente Enrico De Nicola promulgò la Costituzione, lasciando sostanzialmente irrisolta la decisione in merito alla configurazione futura del confine orientale: «Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela

⁴⁷ L. Comelli, *27 giugno 1947-27 giugno 2017. 70 anni dalla concessione dello Statuto speciale al Friuli Venezia Giulia* (Atti del Convegno. Trieste, Aula del Consiglio regionale, 27 giugno 2017), Trieste 2017, pp. 1-11.

delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6».

A ben leggere, il compromesso rappresentato dalla X Disposizione transitoria raffigura la sintesi di un percorso su cui i costituenti si erano probabilmente confrontati in maniera insufficiente e nei cui confronti scarsa attenzione avevano posto, di certo per una qual mancanza di interesse, ma soprattutto per l'effettiva complessità del problema⁴⁸ e una concreta incapacità a proporre risoluzioni adeguate. Due, infatti, erano i piani paralleli che si intrecciavano: da una parte quello rappresentato dal dibattito sulla reale esistenza di una regione ad est di quella del Veneto⁴⁹ che potesse raggruppare realtà differenti tra loro, come il Friuli e la Venezia Giulia. Dall'altro, in caso affermativo, se ricomprendere questa ipotetica regione, artificialmente creata, tra quelle a statuto ordinario oppure speciale, dove ai fattori che facevano propendere per la concessione di un regime particolare veniva contrapposta l'esigenza di non alimentare gli elementi di differenziazione di quelle zone dal resto della Penisola, tra cui spiccava l'esser state annesse al Regno dopo oltre cinquant'anni dalla nascita dello Stato unitario. Nel sostenere l'introduzione di questa disposizione provvisoria, fu il giovane Aldo Moro a parlare di una scelta «che obbedisce a necessità di carattere pratico, le quali si sono venute determinando ad un certo momento per lo svolgimento della politica internazionale»⁵⁰ e con cui puntare a non rimettere più in discussione l'opzione per la specialità – su cui aveva influito, come più volte già ribadito, l'artificiosità di un territorio che inglobava autoctonie ed economie differenti, la presenza di minoranze e l'indeterminatezza di un confine in conseguenza delle scelte non ancora completamente definite con il Trattato di Parigi –, rimanendo così fermi alla deliberazione d'aula del 27 giugno 1947, nel mentre in cui se ne sospendeva l'attuazione, in attesa di un clima politico più favorevole.

⁴⁸ Alle medesime conclusioni giunge anche M. Bertolissi, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, cit., pp. 74-79.

⁴⁹ L'onorevole Ambrosini risponde di non essere «caduto in un'omissione quando non ha considerato nell'elenco la Venezia Giulia, ma ha inteso comprendere nella parola "Veneto" tutta la regione dell'est», in S.M. Cicconetti – M. Cortese – G. Torcolini – S. Traversa (curr.), *La Costituzione della Repubblica*, cit., Seduta del 16 dicembre 1946, p. 1543. In generale, U. De Siervo, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti – U. De Siervo (curr.), con presentazione di G. De Rosa, *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna 1998, pp. 67-105.

⁵⁰ Intervento dell'onorevole Aldo Moro in S.M. Cicconetti – M. Cortese – G. Torcolini – S. Traversa (curr.), *La Costituzione della Repubblica*, Vol. IV: *Sedute dal 29 luglio 1947 al 30 ottobre 1947*, cit., Seduta del 30 ottobre 1947, p. 3645.

Pertanto, nel turno in cui si provvedeva ad emanare con leggi costituzionali gli statuti interni delle altre quattro regioni speciali introdotte⁵¹, il Friuli-Venezia Giulia rimaneva nel limbo e trovava “temporaneamente” nell’ordinario titolo V il suo riferimento normativo, rinviando a successive Legislature la presumibile attuazione della specialità. Eventuale, in quanto una scelta simile lasciava comunque aperta la strada a successive possibili modifiche, con il non così velato intento di immaginare la cancellazione della specialità.

Il quadro che emerge rappresenta un atteggiamento dislessico della politica nazionale nei confronti della questione del confine orientale e di Trieste, dove queste difficoltà sublimano divisioni interne tra i comunisti alleati di Tito e i democristiani vicini alle Potenze Alleate – Stati che tra loro, oltretutto, avevano prospettive e rapporti differenti nei confronti della nascente Repubblica di Jugoslavia – e un atteggiamento sostanzialmente distaccato⁵² verso quelle zone che maggiormente avevano patito e avevano visto la loro terra riempirsi di sangue sia durante il primo che il secondo conflitto mondiale. Narcotizzare la scelta di concedere la specialità palesava un atteggiamento passivo e di nebulosa attesa, all’interno del quale il Friuli-Venezia Giulia sembrava quasi essere sorto per caso e altrettanto accidentalmente si era provveduto a definirne i caratteri e il grado di autonomia. Ne consegue un testo costituzionale fondatamente elogiato in questi settant’anni di esistenza per le innovative scelte in tema di tutela dei diritti, di equilibrio istituzionale e di garanzie individuali ma che, in questo caso, palesa la sua storicità, la fatica di fare i conti con una guerra che aveva visto l’Italia uscire sconfitta, proponendo uno stallo che non avrebbe potuto che aumentare lo iato tra il confine orientale e il resto della Penisola, marginalizzandolo ulteriormente dalla storia nazionale.

⁵¹ Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 2, Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana; Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 3, Statuto speciale per la Sardegna; Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 4, Statuto speciale per la Valle d’Aosta; Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 5, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

⁵² Sono in particolar modo i politici e gli intellettuali locali – come Carlo Schiffrer o Diego de Castro – a lamentarsi della scarsa sensibilità e di una ancor più insufficiente preparazione ad affrontare tali questioni da parte degli organi centrali. Vedasi ad esempio C. Schiffref, *L’autonomia regionale*, in *Rivista mensile della città di Trieste*, n. 29/1959.

3. *La meno speciale delle Regioni a statuto speciale*

Solamente con la definita italianità di Trieste e con la firma del *Memorandum* di Londra il 5 ottobre del 1954 si riapre la discussione sulla configurazione dell'autonomia regionale: nel febbraio dell'anno successivo in Senato si vota per la rimozione della fantomatica X norma transitoria, all'interno di un'atmosfera ancora particolarmente ovattata e in un clima contraddittorio, in cui le destre regionali continuano a sostenere posizioni anti-autonomiste, ormai abbandonate dalle sinistre⁵³.

Un'ultima precedente bozza di Statuto regionale, invero, risale al 1948; quindi, da quell'anno e fino al 1954, non erano stati più sottoposti progetti e il tema era sostanzialmente sparito dall'agenda politica, per riemergere solamente nel momento in cui si stava avviando il processo di definizione delle sorti di Trieste, riaccendendo un dibattito rimasto in sospeso per tutto quel periodo.

Anni che non furono affatto semplici: già nel marzo del 1948, con la cosiddetta "dichiarazione tripartita", le tre Potenze occidentali invitavano l'U.R.S.S. e la Repubblica italiana a condividere un progetto con cui riportare il T.L.T. sotto la sovranità italiana, considerata l'incapacità di individuare un nominativo condiviso sulla figura del Governatore ma, soprattutto, contestando l'atteggiamento adottato dalla Jugoslavia nei confronti del territorio affidatoli, in cui non erano stati rispettati gli accordi pattuiti e non si erano mantenute le promesse di prevedere uno *status* indipendente e democratico⁵⁴. Nell'estate del 1948 Trieste veniva inclusa tra le aree cui destinare il Piano Marshall, mentre la nettissima affermazione della Democrazia Cristiana alle elezioni politiche e, in ambito internazionale, la contestuale rottura tra Tito e Stalin, scombinavano ulteriormente gli assetti geopolitici, con forti ripercussioni a livello locale⁵⁵. Trieste non costituiva più un centro nevralgico e la cartina al tornasole degli equilibri europei

⁵³ Influiranno, non poco, logiche economiche e prospettive finanziarie, come emerge dalla lettura di G. Cerea – I. Dalmonego – F. Debiasi (curr.), *Le regioni a statuto speciale. Profili istituzionali e finanziari*, Milano 1989.

⁵⁴ D. de Castro, *Trieste. Cenni riassuntivi sul problema giuliano nell'ultimo decennio*, Bologna 1953, pp. 81-147.

⁵⁵ Un rinvio ai classici G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Milano 1986 e a D. de Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Vol. II, Trieste 1981, dove l'Autore mescola la ricostruzione storiografica ai dati dell'esperienza personale.

e mondiali e poteva così tornare ad aspirare il ricongiungimento con la madrepatria. Le varie fasi di passaggio furono gradualmente e non prive di tensioni, tra cui è necessario ricordare gli incidenti di piazza nelle tragiche giornate del 3, 4, 5 e 6 novembre 1953 in cui tragicamente perirono per 6 italiani colpiti dal fuoco inglese⁵⁶. L'equilibrio viene ripristinato con fatica e solamente un anno dopo, il 26 ottobre, quando l'esercito italiano salutava una città festante, nel mentre in cui l'*Amerigo Vespucci* attraccava nel porto cittadino, si celebrava l'effettivo passaggio di Trieste all'Italia⁵⁷, seppur per delineare definitivamente il confine orientale si dovette attendere la stipula del Trattato di Osimo, una ventina di anni dopo, nel 1975⁵⁸.

A cavallo degli anni Sessanta, in un clima ancora non facile, il confronto sulla configurazione dello statuto regionale fu ampio ed articolato, soprattutto a livello locale – dove furono istituite molteplici commissioni o organismi di partecipazione⁵⁹ – e la concreta possibilità di dare attuazione al dettato costituzionale fece nuovamente affiorare il delicato dibattito sulla effettiva utilità di una regione unica piuttosto che due tra loro indipendenti, sul grado di autonomia provinciale (tra cui il disputa legata all'introduzione di Pordenone a fianco delle tre province già presenti di Gorizia, Trieste e Udine), sul sensibile tema del rispetto delle minoranze, sulla possibilità di prevedere una condizione di privilegio e di zona franca per la città di Trieste, oltre alla spinosa individualizzazione del capoluogo, ruolo per cui furono candidate la stessa Trieste, ma anche Udine, Gorizia e financo Aquileia.

A prevalere fu la linea promossa dai costituenti, tratteggiando una soluzione unitaria per la regione che, nel gennaio del 1963, durante la terza legislatura (1958-1963), portò quindi all'approvazione dello Statuto speciale⁶⁰, dando così finalmente pieno compimento all'art. 116 della Costituzione. Molti dei suggerimenti emersi nelle varie sedi locali non

⁵⁶ Episodi poco conosciuti e che sono stati di recente trattati da M. Pigliucci, *Gli ultimi martiri del Risorgimento. Gli incidenti per Trieste italiana del novembre 1953*, Trieste 2013.

⁵⁷ G. Valdevit, *Trieste. Storia di una periferia insicura*, Milano 2004, pp. 52-78 e N. Giraldi, *Storia di Trieste. Dalle origini ai giorni nostri*, Pordenone 2017, pp. 282-288.

⁵⁸ Allo scritto, prettamente giuridico, uscito in limine alla firma del trattato, di M. Udina, *Gli accordi di Osimo. Lineamenti introduttivi e testi annotati*, Trieste 1979, mi si consenta pure il rinvio al recente D. Lo Presti – D. Rossi (curr.), *Quarant'anni da Osimo*, Padova 2018.

⁵⁹ A. Coloni, *La regione Friuli-Venezia Giulia e gli enti locali di Trieste*, in A. Agnelli – S. Bartole, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, cit., pp. 195-223.

⁶⁰ S. Di Giusto, *L'autonomismo friulano 1945-1964*, in *Friuli e Venezia Giulia. Storia del '900*, Gorizia 1997, pp. 453-464.

furono recepiti, su tutti il principio della potestà legislativa provinciale, in quanto prevalse, sulla scorta delle esperienze delle altre regioni a statuto speciale, che allora avevano già una quindicina di anni di operatività, un'impostazione protesa alla riduzione del grado di autonomia.

Invero, questo lento – e per certi versi quasi insperato – percorso fa ben emergere come queste zone stentino a lasciarsi configurare come una qualsiasi altra provincia italiana, sovente definite “italianissime”, con un superlativo assoluto che ne evidenzia l'insicurezza stessa dell'affermazione. In una delicata ricerca dell'equilibrio tra autonomia e unità, è attorno al sentimento di appartenenza nazionale che si rintraccia quell'identità e quella sensibilità con cui creare il collante per costituire una regione che non ha un fondamento storico, economico e neppure linguistico comune, e per la quale si accetta la forzatura di prevedere Trieste capoluogo di un Friuli con cui poco ha da spartire. E' proprio attorno al recupero dei valori democratici statuiti dalla stessa Carta costituzionale e ad uno Stato che ha saputo preservare la sicurezza e garantire la convivenza – che significa integrazione, non assimilazione – tra etnie che si sono levigate le differenze, trasformando così una regione virtuale in un'area che con il tempo è stata faticosamente capace di amalgamarsi.

Sono gli stessi atti parlamentari ad evidenziare questo percorso zoppicante e dalla loro lettura non è difficile cogliere che, sia nel 1947 quanto nel 1963, il Parlamento italiano fosse assolutamente consapevole della artificiosità di una regione che non si riusciva a definire né gestire altrimenti⁶¹. Parimenti valga per la specialità, concessa con una mano e ritratta con l'altra: non a caso il Friuli-Venezia Giulia fu subito bollato come la “meno speciale” delle regioni speciali⁶² o l'ultima delle regioni a Statuto speciale e la prima a Statuto ordinario⁶³.

Quanto la vicenda non fosse totalmente definita lo dimostra l'atteggiamento contraddittorio del Legislatore costituzionale del 2001 che, nel riformare il Titolo V e tutta la tematica legata al decentramento,

⁶¹ R. Michieli, *Un trattino di troppo? Una strana storia poco conosciuta*, in R. Michieli – G. Zelco (curr.), *Venezia Giulia. La regione inventata*, Basaldella di Campoformido 2008, pp. 240-250.

⁶² P. Purini, *La nascita della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in R. Michieli – G. Zelco (curr.), *Venezia Giulia, cit.*, p. 198.

⁶³ M. Degrassi, *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in R. Finzi – C. Magris – G. Miccoli (curr.), *Il Friuli-Venezia Giulia*, Vol. I, Torino 2002, pp. 759-804.

decide di eliminare il trattino⁶⁴ che congiunge nella denominazione il Friuli dalla Venezia Giulia, quasi quella rimozione grammaticale potesse rappresentare l'ormai raggiunta omogeneità dei due territori. A ciò si deve aggiungere che tale scelta fu maldestramente compiuta senza uniformare tutto il testo della Costituzione, prevedendola solamente all'articolo 116 ma lasciando invariato il dettato del 131 e la famigerata X disposizione, oltre alle disposizioni dello Statuto regionale, aumentando, piuttosto che riducendo, la confusione. Tale soluzione appare oltretutto incomprensibile, se paragonata ad altre modifiche attuate con la medesima riforma e che si spingevano verso direzioni diametralmente opposte, volte ad integrare le denominazioni regionali piuttosto che a scinderle (ci si riferisce al ricorso dell'utilizzo del termine «Trentino-Alto Adige/*Südtirol*» e a quello «Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*»).

Si tratta evidentemente di una vicenda marginale e dal minimo impatto reale, probabilmente poco approfondita durante i lavori preparatori, ma quel piccolo trattino che unisce il Friuli alla Venezia Giulia diventa emblema di un atteggiamento politico, che inizialmente aveva cercato di forzare la storia e la geografia, creando una regione caratterizzata da territori, economie e sensibilità differenti, quindi, dietro quell'impercettibile modifica letterale, sembrava pretendere di conferire alla regione un carattere definitivamente unitario.

Recentemente, nel più ampio processo di riorganizzazione del sistema delle autonomie e nell'ottica più generale della soppressione delle provincie, con legge regionale n. 26 del 2014 è stata istituita l'Unione Territoriale Intercomunale (U.T.I.), la cui portata è stata poi ridefinita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015⁶⁵.

E' una storia complessa, quella del confine orientale, che evidentemente non si può ridurre alla presenza o meno di un trattino all'interno di una denominazione e che, invece, ha un cuore antico, fatto di differenze e di disomogeneità che possono, però, risultare un valore aggiunto e non solo un freno.

E a questo si deve oggi inevitabilmente puntare.

⁶⁴ Ancora R. Michieli, *Un trattino di troppo?*, cit., pp. 240-250.

⁶⁵ Vedasi le considerazioni di E. D'Orlando, *Genesi, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale*, in L. Mezzetti – E. D'Orlando (curr.), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino 2017, pp. 18-21.