



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

L'AUTONOMIA DELLE TERRE VENETE, UNO SGUARDO TRA PASSATO E PRESENTE

a centosessant'anni dalla Dieta del Nessuno



ATTI/QUADERNI

33

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Palazzo Ferro Fini, San Marco 2321 – 30124 Venezia

Tel. 041.2701111 – www.consiglioveneto.it

SERVIZIO ATTIVITÀ E RAPPORTI ISTITUZIONALI

Dirigente: Alessandro Rota

Tel. 041.2701222

Mail: sari@consiglioveneto.it

© 2021 Consiglio regionale del Veneto

L'AUTONOMIA
DELLE TERRE VENETE,
UNO SGUARDO
TRA PASSATO E PRESENTE
a centosessant'anni dalla Dieta del Nessuno

Coordinamento scientifico di Davide Rossi
(Università degli Studi di Trieste)

Giovedì 25 febbraio 2021 ore 10.30
Palazzo Ferro Fini – Sala Cuoi

A cura del Consiglio regionale del Veneto
Servizio attività e rapporti istituzionali

INDICE

Roberto Ciambetti, <i>Presidente del Consiglio regionale del Veneto</i>	7
Daide Rossi, <i>Università degli Studi di Trieste</i> Non ci sono principi stranieri, bensì «vi è un patrimonio connaturato con le nostre piccole patrie e del quale la grande Patria non ha bisogno di insospettirsi»	11
Pierfrancesco Sacco, <i>Ambasciatore d'Italia in Croazia</i>	17
Daide Brandanini, <i>Console Generale d'Italia a Fiume</i>	19
Renzo Codarin, <i>Presidente Nazionale dell'Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia</i>	21
Franco Luxardo, <i>Presidente dell'Associazione Dalmati Italiani nel Mondo – Libero Comune di Zara in Esilio</i>	25
Giuseppe de Vergottini, <i>Università degli Studi di Bologna</i> – <i>Presidente di FederEsuli</i> Brevi cenni per un profilo storico delle autonomie territoriali	27
Kristjan Knez, <i>Presidente della Società di Studi Storici e Geografici di Pirano</i> Il 'nessuno' del 1861. Gli episodi della Dieta provinciale dell'Istria e del Consiglio comunale di Fiume	43
Ester Capuzzo, <i>Università La Sapienza di Roma</i> L'autonomia nelle nuove province	75
Dario Stevanato, <i>Università degli Studi di Trieste, membro della delegazione della Regione Veneto nel negoziato con lo Stato per il conseguimento di ulteriori forme di autonomia</i>	85

Roberto Ciambetti

Presidente del Consiglio regionale del Veneto

PORTO IL SALUTO del Consiglio regionale del Veneto oltre al mio sincero benvenuto a voi tutti che in presenza qui a Palazzo Ferro Fini o via web partecipate a questo evento singolare con cui l'assemblea veneta celebra una pagina di storia purtroppo sconosciuta ai più nonostante la sua importanza.

Lascio ovviamente agli storici e ai relatori, che ringrazio per la loro disponibilità, approfondire il tema odierno attorno alla Dieta del Nessuno, secondo alcuni il momento fondante dell'irredentismo istriano-dalmata, secondo altri pagina purtroppo ignorata del Risorgimento italiano, infine e non da ultimo segnale chiaro di una espressione di identità culturale e politica che univa l'Istria e la Dalmazia a Venezia e al Veneto. In realtà le tre interpretazioni possono convivere assieme senza problemi: l'una non esclude l'altra, anzi.

Io nel portare il mio saluto mi limiterò solo a sottolineare il silenzio e l'oblio in cui ancor oggi è relegato questo momento di forte contestazione tanto dura quanto pacifica del regime austriaco da parte degli istriani seguiti poi da dalmati e giuliani. Polemicamente dico che possiamo celebrare tutte le Giornate del Ricordo che vogliamo, ma se non avremo il coraggio di dire che la storia dell'Istria, del Quarnaro e della Dalmazia è

storia nostra, se non avremo il coraggio di insegnarla nelle scuole, avremo ben poco da ricordare. Troppo a lungo si è voluto rappresentare, pur con notevoli omissioni e amnesie, come una pagina puramente di storia locale, ciò che invece è in realtà uno dei grandi nodi della storia del XX secolo. Dalla Venezia Giulia alla Dalmazia, non solo si sono susseguiti i peggiori totalitarismi del XX secolo, dal fascismo ai nazisti fino ai comunisti titini, ma si è avuto poi lo scontro nazionale tra le tre grandi componenti etniche dell'Europa: mondo latino, mondo tedesco e mondo slavo. Oggi voi con la Dieta del Nessuno parlerete di uomini che con un gesto simbolico rivendicarono la loro identità di italiani e veneti, uomini come Giuseppe De Vergottini, tra i protagonisti del voto a Nessuno nella dieta di Parenzo, fratello di Nicola, entrambi figure di primaria importanza della Rivoluzione di Manin a Venezia. Nicola De Vergottini, escluso dalla amnistia generale concessa ai rivoltosi, seguì la sorte di Manin e Tommaseo, undicesimo fra i quaranta proscritti espulsi dalle Venezia. Come non ricordare che a Venezia assieme a Manin, c'era lo spatino Tommaseo ed erano istro-dalmati il Ministro della Marina e della Guerra Antonio Paulucci, il Sovrintendente della Marina, Matteo Ballovich, e poi Leone Graziani, Vincenzo Solitro, Matteo Petronio e via dicendo. Si formò un'intera legione dalmato-istria per difendere Venezia. Uomini che hanno fatto la storia, ma che essendo bandiere di chi finì tra i vinti nel secondo conflitto mondiale, furono espulsi persino dei libri di scuola italiani al pari dei 20 su 28 che votarono Nessuno alla Dieta di Parenzo. Non voglio sottrarvi tempo, ma non posso tacere il disagio che ho provato nelle scorse settimane rileggendo alcune pagine del diario di Biagio Marin, grandissimo poeta e per molti aspetti anche lui bandiera della cultura istriana, dirigente del CLN di Trieste nei giorni della Liberazione, che notava amaramente come in Italia pochi si rendessero conto di cosa stava accadendo sul confine orientale attorno al 1945. La vicenda della Venezia Giulia, per Marin, diventa l'occasione per riflettere su tutta una serie di grandi nodi, drammi o tragedie della storia contemporanea quali

lo scontro dei nazionalismi e l'affermarsi dei sistemi totalitari. Nei suoi diari Marin approfondisce in maniera estremamente critica e profonda questo argomento, lamentando il disinteresse dello Stato italiano per la storia e le sorti della regione giuliana, istriana e dalmata.

Indicativa, da questo punto di vista, la risposta durissima che Marin darà all'*Elegia su Trieste* di Dino Buzzati apparsa sul "Corriere della Sera" il 9 maggio 1950. Vi invito a rileggere quelle note. Mi limito solo a citare un passo: "Ci chiede l'Italia: 'perché o giuliani vi ostinate a voler essere italiani?'. Nessuna nazione europea farebbe ai suoi figli una simile domanda. E il Buzzati non si accorge dell'abisso in cui deve trovarsi una nazione che chiede ai suoi membri il proprio rinnegamento". Ecco, il silenzio sulla Dieta del Nessuno è un, e purtroppo non unico, frutto di quel rinnegamento, per cui vi ringrazio sinceramente per quanto oggi voi farete nel ricordarci quanto accadde a Parenzo 160 anni or sono nel nome di una terra che rivendicava la sua identità e storia.

Davide Rossi

Università degli Studi di Trieste

NON CI SONO PRINCIPI STRANIERI, BENSÌ
«VI È UN PATRIMONIO CONNATURATO CON LE NOSTRE
PICCOLE PATRIE E DEL QUALE LA GRANDE PATRIA
NON HA BISOGNO DI INSOSPETTIRSI»¹

LA COSTRUZIONE DELLA STATUALITÀ CONTEMPORANEA si è inevitabilmente accompagnata al concetto di autonomia, attraverso un gioco di rapporti tra il centro e la periferia² e alla perenne ricerca di un equilibrio tra l'interesse nazionale e le istanze locali. Un bilanciamento che non ha soluzione, se non contestualizzato all'interno delle differenti esperienze istituzionali e nel tentativo di massimizzare efficienza e funzionalità³. Accanto ad una lettura prettamente dottrinarica e teorica se ne affianca infatti una che deve necessariamente tenere conto delle dinamiche politiche, del

¹ F. SALATA, *Unificazione e autonomie nelle nuove provincie. Dal discorso inaugurale della seconda sessione della commissione consultiva centrale*, in «Le Nuove Provincie: rivista mensile», I (1922), p. 13.

² S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro Storia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1986, pp. 594-612.

³ L'esempio italiano, con interessanti spunti metodologici, lo offre P. AIMO, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, Franco Angeli, 2005.

contesto sociale e dell'evoluzione economica. Per l'effettiva comprensione di queste tensioni istituzionali è altresì nodale comprendere pure il ruolo giocato dall'espansione dei nazionalismi durante il XIX secolo: in tale prospettiva il sistema delle autonomie locali non è affrontato solamente dal punto di vista tecnico o come modello di efficientamento del sistema amministrativo, ma anche come modalità con cui cercare di gestire le tensioni etniche e culturali. In un processo di *State building*, nel quale alla sovranità si vuole necessariamente associare un'idea di Nazione, la cui popolazione abbia determinate e speculari caratteristiche identitarie, si sono intraprese iniziative dirette alla realizzazione di un'omologazione delle popolazioni: nel campo della religione, nei confronti delle minoranze etniche, nella promozione di una lingua unica e nazionale, nell'organizzazione di un sistema pubblico di istruzione di massa⁴. Il concetto di autonomia quindi, può assumere una valenza ultra istituzionale e apparire come un modello amministrativo con il quale favorire la convivenza in realtà in cui la presenza di molte etnie appare particolarmente marcata. In un siffatto contesto l'Alto Adriatico appare un laboratorio estremamente interessante. Da secoli queste zone sono state connaturate da un elevato senso di multietnicità, con la presenza di più gruppi nazionali e differenti sensibilità religiose e culturali. Infatti autonomia è concetto polisemico, che ha un valore giuridico, politico, economico e sociale, con cui cercare di tenere insieme territori e popoli, assumendo così un valore non soltanto di istituto dal sapore tecnico, ma anche come strumento a tutela delle minoranze e per la gestione del pluralismo.

Se la convivenza al tempo della Serenissima Repubblica è stata florida e foriera di rapporti⁵, in un contenitore statale multietnico e dalle forti

⁴ Si leggano i densi saggi contenuti in Ch. TILLY (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984 (ma 1975).

⁵ Su tali problemi mi permetto di rinviare ad A. Viggiano, *Governanti e governati nello Stato veneto della prima Età Moderna. Legittimità del potere ed esercizio dell'autorità sovrana*, Canova editore, Treviso 1993.

differenze interne come l'Impero Austro-Ungarico, nel tempo emersero tensioni sempre più incontrollabili e tra loro asimmetriche. Sotto la spinta dei nazionalisti slavi e con essi degli esponenti della stessa locale borghesia conservatrice e clericale, in più occasioni, da Trieste alla Dalmazia, fra il novembre 1866 e il maggio 1915 si sono alimentate manifestazioni anti-italiane, che con facilità prendevano pieghe anche violente. Stava emergendo con prepotenza quel movimento nazionale sloveno e croato che rivendicava ora la propria forte autonomia e rifiutava l'assimilazione – sino ai primi decenni del secolo presentatasi invece in forma spontanea – alla maggioranza urbana italiana.

In Istria e Dalmazia l'irredentismo costituì, almeno dall'ultimo quarto dell'Ottocento, una scelta deliberata, conseguenza della presa di coscienza di come l'auspicato autonomismo italiano nelle province austriache dell'Adriatico non fosse nei fatti in alcun modo coniugabile al contemporaneo lealismo verso il governo di Vienna, come neppure verso quello ungherese a Fiume. All'aspirazione autonomistica si sostituì così gradatamente un'aperta volontà di entrare a fare parte dello Stato italiano⁶. Con la stipula della Triplice Alleanza (20 maggio 1882) e con la poco più tarda condanna a morte e l'esecuzione a Trieste (20 dicembre 1882) di Guglielmo Oberdan, l'irredentismo, e la questione triestina più in generale, ricevevano nuovo fiato e soprattutto guadagnavano alla propria causa il primo martire di una lunga serie che si sarebbe immolata nelle trincee del Primo conflitto mondiale⁷.

⁶ Una visione differente, in cui la valorizzazione di Trieste e delle sue potenzialità economiche appaiono legate alla dimensione asburgica, in una lettura socialdemocratica ed austromarxista in A. VIVANTE, *Irredentismo adriatico: contributo alla discussione sui rapporti austro-italiani*, ed. Italo Svevo, Trieste, 1984 (ma Libreria della Voce, Firenze, 1912).

⁷ Sulla genesi e sulle motivazioni che condussero alla Triplice Alleanza, cfr. A. J. PERCIIVAL-TAYLOR, *L'Europa delle grandi potenze. Da Metternich a Lenin*, Bari Laterza, 1961, in particolare p. 397 e seg. e A. J. MAY, *La monarchia asburgica 1867-1914*, Bologna, Il Mulino, 1991, in particolare da p. 342 e seg. e da p. 549 e seg. Le vicende, la figura e la condanna di Oberdan sono accuratamente ricostruite in F. SALATA, *Guglielmo Oberdan*

In tale contesto l'esperienza della cosiddetta *Dieta del Nessuno* – episodio avvenuto il 6 aprile 1861, a meno di un mese dalla proclamazione del Regno d'Italia – appare emblematica quanto paradigmatica. Preso atto della sollecitazione d'inviare due rappresentanti per il Consiglio dell'Impero, dei trenta membri dell'organismo di rappresentanza locale – la Dieta Provinciale Istriana, per l'appunto – ben 20, di madrelingua italiana e spinti dalle idee liberali e risorgimentali tanto in voga al tempo, dopo una riunione segreta presso la casa dei de Vergottini a Parenzo, decisero di astenersi dalla scelta, apponendo nell'urna la scheda con l'indicazione «Nessuno». Si manifestava così una chiara volontà secessionista, temuta dal governo austriaco proprio in quanto proveniente dalle classi dirigenti locali: la sfida fu raccolta e si procedette allo scioglimento dell'organo periferico, i cui nuovi componenti furono funzionari direttamente individuati da Vienna⁸.

Paradossalmente le tensioni sul rapporto tra centro e periferie non si sono ancora sopite e oggi, in contesti totalmente differenti, l'autonomia in Italia viene percepita come strumento per alcune regioni – il Veneto *in primis* – con cui cercare di realizzare un percorso di affrancamento da logiche centraliste, nel tentativo di recuperare propri spazi e peculiarità soprattutto nel campo della gestione finanziaria.

Attraverso questa chiave interpretativa, celebrare il *Giorno del Ricordo* – istituito nel 2004 «al fine di conservare e rinnovare la memoria della tragedia degli italiani e di tutte le vittime delle foibe, dell'esodo dalle loro terre degli istriani, fiumani e dalmati nel secondo dopoguerra e della più complessa vicenda del confine orientale» – evitando di occuparsi unicamente di Novecento, ma cercando di recuperare il tessuto comune

secondo gli atti segreti del processo: carteggi diplomatici e altri documenti inediti, con illustrazioni e facsimili, Bologna, Zanichelli, 1924, in particolare per la parte documentaria vedi le pp. 341-596.

⁸ G. QUARANTOTTI, *Istria nel Risorgimento. Storia della Dieta del Nessuno*, in «Atti e Memorie della Società di Archeologia e Storia Patria», XL-VIII (1936), p. 3 seg.

dell'Alto Adriatico, ha un significato particolarmente denso. Ancor più in questo 2021, anno i cui ricorrono i 1.600 anni dalla fondazione di Venezia e di quell'incredibile esperienza – anche giuridica ed istituzionale⁹ – che fu la Serenissima Repubblica.

Un percorso tutt'altro che lineare, se solamente ci si sofferma al periodo successivo alla fine della Grande Guerra, in cui vennero totalmente lasciate inascoltate – come, d'altronde, era già avvenuto anche con la precedente annessione del Veneto nel 1866 – le voci riformiste che ambivano a sfruttare l'esempio austro-ungarico per ridisegnare i rapporti tra centro e periferia. I lunghi strali e le veementi orazioni dei deputati e dei giuristi giuliani (e trentini)¹⁰ non riuscirono ad incidere in alcuna riorganizzazione pratica, facendo, anzi, al contempo perdere ai territori delle Nuove Provincie¹¹ prerogative e funzioni – tra tutte, quella di legiferare¹² – prima con vanto godute ed ampiamente impiegate.

Ne è emerso un quadro all'interno del quale la morfologia dell'autonomia accompagna la storia dell'Alto Adriatico, assumendo vestiti e contorni sempre diversi e nuovi: dal cuore antico della Serenissima, al Regno d'Italia e fino al periodo repubblicano costituzionale. Questi rapporti tra centro e periferia si susseguono nei legami della storia e si ripetono in

⁹ G. COZZI, *La politica del diritto nella Repubblica di Venezia*, in ID. (a cura di), *Repubblica di Venezia e Stati italiani. Politica e giustizia dal secolo XVI al secolo XVIII*, Torino, Einaudi, 1982, pp. 257-263.

¹⁰ Basti leggere le discussioni parlamentari e, più in generale, il contenuto dei vari testi riportati da F. SALATA, *Per le nuove provincie e per l'Italia: studi e scritti con note e documenti*, Roma, Stabilimento Poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1922.

¹¹ Il termine è stato coniato da F. MENESTRINA, *Le Nuove Provincie*, in «Nuovo Digesto Italiano», VIII (1939), pp. 1179-1186.

¹² È certamente un argomento delicato ed importante quello legato al tradizionale sistema di autogoverno di quelle zone e ai rapporti che queste ebbero con le varie entità superiori nel corso dei secoli. Sul tema, il classico E. SESTAN, *Centralismo, federalismo e diritti storici nell'ultimo mezzo secolo (1868-1918)*, in F. VALSECCHI-A. WANDRUSZKA (a cura di), *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 301-330; per la situazione specificatamente triestina, G. NEGRELLI, *Comune e Impero negli storici della Trieste asburgica*, Milano, Giuffrè, 1968.

forme diverse, con modalità eterogenee, con personaggi anche differenti, tanto da diventare un elemento nodale e una insostituibile chiave di interpretazione.

Giocando attorno al lemma dell'autonomia si è così inteso costruire un percorso culturale che, partendo dalla storia giunga fino all'attualità, offrendo anche valutazioni prospettiche; il che fa ancor più emergere come il problema dell'autonomia sia assolutamente attuale.

Non posso non ringraziare il presidente del Consiglio Regionale Veneto Roberto Ciambetti e, con lui, la Regione Veneto per aver compreso il senso di questo approccio e aver favorito la sessione convegnistica di cui qui si riproducono gli *Atti*. Da sempre sensibile e attento alla cultura istriana, giuliana e dalmata, Ciambetti nei suoi vari ruoli istituzionali ha sempre cercato di promuovere collaborazioni e relazioni tra le due sponde dell'Adriatico, divise per sovranità, unite per cultura. A lui si deve l'intuizione – vista la qualità delle relazioni – di trasformare questo convegno in una raccolta di saggi, il cui valore simbolico è molto rilevante.

Desidero in particolar modo esprimere la mia personale gratitudine all'Eccellenza Pierfrancesco Sacco, Ambasciatore d'Italia in Croazia, ed al Console Generale d'Italia a Fiume Davide Bradanini per la partecipazione a questi lavori, indice di una sensibilità culturale e storica che è necessaria per poter costruire un'identità e una visione comune europea. L'auspicio è di poter tornare ad incontrarsi – a pandemia conclusa – e prevedere in futuro un simile convegno anche nei territori ora non più italiani, così da alimentare il confronto e la collaborazione con la comunità italiana lì presente.

Il mondo dell'associazionismo degli esuli ha propiziato e sostenuto questa iniziativa, partecipando convintamente e propositivamente.

Infine, mi si permetta una sentita riconoscenza ai docenti relatori, che hanno saputo interpretare al meglio le aspettative e le sensibilità di un percorso culturale con cui coniugare sensibilità storica alle difficoltà attuali.

Pierfrancesco Sacco
Ambasciatore d'Italia in Croazia

BUONGIORNO A TUTTI. Saluto il Consiglio regionale del Veneto, tutti gli altri partecipanti, il professor De Vergottini, che ho tanto piacere di rivedere, sia pure ancora a distanza.

Mi pare che questa iniziativa sia veramente magnifica perché non è mai sufficiente l'attenzione da rivolgere a queste terre e a queste vicende da un punto di vista storico e da un punto di vista di ricostruzione e di approfondimento.

Naturalmente qui si parla della “Dieta del Nessuno”, quindi stiamo parlando di un secolo e mezzo fa, una vicenda che noi possiamo dire merita attenzione e studio; tanta attenzione e tanto studio è dedicato anche a un arco temporale ben più lungo, che ricomprende molti molti secoli: possiamo naturalmente risalire addirittura all'epoca preromana e prima ancora e ci accorgiamo che in ciò che oggi sono l'Italia, la Croazia e la Slovenia c'è un tessuto, una trama fittissima di storie, di relazioni, di micro-storie e di macro-storie. Io penso che un'altra dimensione fondamentale che verrà approfondita in questo convegno sia quella dell'autonomia: il concetto di autonomia è un concetto di straordinaria attualità, talora, a mio avviso, meglio messo a fuoco, altre volte anche soggetto a strumentalizzazioni. L'autonomia dà forza, dà vigore alla gestione della cosa pubblica perché

è fonte di responsabilità. Siamo vicini a un concetto di responsabilità forte che dinamizza la vita pubblica. Noi come rappresentanti dell'Italia nel mondo, nel mio caso rappresentante dell'Italia in Croazia, siamo orgogliosi di rappresentare un Paese, uno Stato, che fa dell'autonomia uno dei suoi principi fondanti e che oggi cerca, anche nella sussidiarietà, un nuovo principio dinamizzatore non solo della sua vita pubblica nazionale ma anche della sua proiezione europea e internazionale.

Due parole sulla Croazia. Il convegno fa riferimento a uno sguardo tra passato e presente. Lasciatemi dare una prospettiva anche di futuro rispetto a un'attenzione che l'Italia ha verso quest'area geografica, non solo per ragioni storiche ma anche per ragioni di interesse culturale, economico e commerciale. Siamo in una fase di rilancio dei rapporti fra Italia e Croazia. Siamo in una fase di nuovo approccio all'Europa sudorientale, anche impegnandoci di più su una capitale come Zagabria che merita sicuramente dal sistema Italia un'attenzione maggiore, più viva e più attuale rispetto a quella che ha ricevuto negli ultimi 5-10 anni.

Siamo tutti nell'Unione Europea con le nostre specificità: io credo che sia nell'interesse nazionale, ma anche nell'interesse delle Autonomie locali, rilanciare e aggiornare il rapporto con la Croazia. Mi fa molto piacere che proprio in questi giorni si stia firmando un accordo di collaborazione tra il Presidente Zaia per la Regione Veneto e il Presidente Boban per la Contea di Spalato. Ritengo si debba avere una vivificante attenzione alla storia e ai fatti della storia, concentrare l'attenzione sul presente, ma anche proiettarsi nel futuro. Grazie ancora.

Davide Brandanini
Console Generale d'Italia a Fiume

GRAZIE, PROFESSORE.

Rivolgo a tutti un cordiale saluto. Mi scuso per questa voce un po' cavernosa: è il lascito di una recente influenza, ma spero mi possiate capire.

Desidero anzitutto ringraziare il presidente del Consiglio del Veneto Ciambetti per il gradito invito a questo importante e utile appuntamento. Saluto con ossequio il presidente dell'Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia, Renzo Codarin; il presidente dell'Associazione dei Dalmati italiani nel mondo, Franco Luxardo, naturalmente, l'Ambasciatore d'Italia in Croazia Pierfrancesco Sacco e il professor Davide Rossi, oltre che gli altri illustri relatori alla conferenza di oggi, il Presidente Knez e i professori Capuzzo e Stevanato.

L'incontro di oggi è, a mio avviso, importante e utile per due motivi: in primo luogo, come è stato già detto, permette al pubblico italiano di venire a conoscenza ed esplorare fenomeni e contesti storici poco frequentati dalla scuola, dall'università, dall'editoria e della pubblicistica del nostro Paese. La costituzione della Dieta istriana e quel coraggioso e simbolico gesto che è passato alla storia come "Dieta del Nessuno", sono largamente sconosciuti al vasto pubblico italiano e invece è, come sappiamo, una parte costituente della nostra storia nazionale, che merita di essere ricordata e

celebrata come facciamo oggi. Da quel momento si cominciò a percepire che molti italiani, soggetti alla monarchia asburgica, erano ormai pronti a difendere la loro dignità, la loro cultura, storia e lingua, così strettamente intrecciate con l'irripetibile e ricca storia della Serenissima.

In secondo luogo, anniversari come quello odierno sono, a mio avviso, un'ottima occasione per avviare progetti di studio comuni tra gli studiosi italiani, croati e naturalmente sloveni sulla storia della Regione. Le terre di cui stiamo parlando, nella seconda metà dell'Ottocento, furono infatti caratterizzate da una ricchezza e una peculiarità poco conosciute ed esplorate, perché travolte nella ricerca storiografica, così come nelle memorie collettive, dalle tragedie del Novecento che conosciamo e in particolare dai fatti dell'immediato secondo dopoguerra.

Nel contesto odierno ci si offre, a mio avviso, la preziosa occasione per fare luce non solo sugli antagonismi nazionali, ma anche sulle esperienze di convivenza maturate in quel periodo e in periodi successivi. Anche in Croazia e anche su questa sponda dell'area dell'Adriatico i tempi sono maturi per una riflessione di ampio respiro su questa e analoghe esperienze e vi assicuro che vi è grande e crescente interesse per iniziative comuni di questo tipo, di carattere non solo storiografico e di ricerca.

Il Consolato generale d'Italia a Fiume, d'intesa e in stretto raccordo con l'Ambasciata a Zagabria, è a vostra disposizione per esplorare queste opportunità. Vi ringrazio per l'attenzione.

Renzo Codarin

Presidente Nazionale dell'Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia

SALUTO TUTTI. Le parole del Presidente Ciambetti, in apertura di questo importante convegno, hanno dato il senso di perché oggi si riesca a essere qua a parlare serenamente dell'autonomia del Veneto, ma anche dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia.

Io vengo da Trieste e sono nato in un campo profughi vicino al capoluogo giuliano: il Giorno del Ricordo in Italia, in molto ritardo, è diventato una ricorrenza che ha permesso a tantissimi italiani di conoscere questa storia. Noi nelle nostre associazioni, quando abbiamo iniziato tanti anni fa a cercare di mantenere la memoria e il ricordo, avevamo sempre presente che noi siamo stati italiani, con dei sentimenti italiani, perché eravamo di cultura veneta e sempre speravamo di essere in qualche modo riconosciuti come tali. Tale riconoscimento è avvenuto – non solo da parte dei nostri “cugini” Veneti, ma anche in tutta Italia – soltanto con il Giorno del Ricordo e con lo smembramento della Jugoslavia.

Siamo arrivati a risultati, come il convegno di oggi, nel quale si percepisce il vecchio spirito laborioso, ma anche di rispetto delle contaminazioni etniche, che caratterizzava la Repubblica veneta. Questa repubblica mercantile e civilissima aveva creato un mare dove, al di là della presenza statuale (in quanto Fiume non era mai stata sotto la Repubblica veneta,

se non per alcuni anni), grazie al dialetto che si parlava la contaminazione culturale era quella veneta e veneziana. E tale consapevolezza è stata poi una delle componenti identitarie che hanno permesso agli esuli, che si sono sparsi in oltre cento campi profughi in Italia e successivamente in tutte le parti del mondo, di riconoscersi in una origine comune. Questa era l'identità dei nostri genitori e dei nostri nonni: quando fra loro e con noi parlavano in dialetto e il dialetto era proprio veneto, noi lo imparavamo e costruivamo in maniera immediata ed efficace la nostra identità. Ed era molto importante.

Oggi, grazie a quella grandissima realizzazione che è l'Unione Europea e con la conoscenza, che è aumentata dappertutto, anche in Slovenia e pure in Croazia, oltre che naturalmente in Italia, si scopre che siamo in qualche modo persone, non un popolo unico, ma persone che collaboravano e vivevano bene assieme, però con dei concetti di laboriosità, di civiltà e di autonomia molto forti, che adesso stiamo riscoprendo con una serenità incredibile fino a pochi anni fa.

Ne parlavamo in un altro importante incontro che è stato fatto con i rappresentanti degli italiani che sono rimasti in Istria, in Dalmazia e a Fiume: in realtà, il nostro mondo, che ha questa peculiarità e deriva dalla storia della Repubblica di Venezia, è diventato un ponte anche per la nostra diplomazia e anche per il nostro Paese, con la Slovenia e con la Croazia, per migliorare i rapporti tra le sponde di un mare che è una forza per tutti noi. L'Adriatico è una Regione europea, è un mare europeo.

Un grande ringraziamento va fatto sia al Presidente Ciambetti, che alla Regione Veneto per tutto il lavoro che da anni sta facendo per ricordare questa nostra storia. È stato importantissimo, perché le cose poi camminano da sole, anche al di là delle nostre capacità.

Quest'anno – e termino – abbiamo istituito come Associazione Nazionale Venezia Giulia e Dalmazia una commissione di alto livello scientifico e culturale, che ha conferito il Premio del Giorno del Ricordo 2021 proprio alla Regione Veneto e, quando sarà possibile consegnarlo fisicamente

proprio qui nel Consiglio regionale Veneto, lo faremo con grande gioia. Ripeto, infine, che siamo utili al nostro Paese con questo spirito di San Marco che ci unisce e con questo bellissimo dialetto, che in realtà è identitario, ma non è assolutamente etnico-centrico: questa era la vera ricchezza di questo nostro mare, di questo nostro popolo. Grazie.

Franco Luxardo

*Presidente dell'Associazione Dalmati Italiani nel Mondo
Libero Comune di Zara in Esilio*

HO MOLTO APPREZZATO L'INVITO della Regione del Veneto a questo convegno sull'autonomia delle terre venete. Mi sembra che la domanda sia: esiste un filo rosso fra lo spirito odierno e quello di 160 anni or sono? Io penso che alcuni punti di contatto esistano. Dalle mie parti, in Dalmazia, è dal Medioevo che esiste un rifiuto dell'amministrazione centralizzata. Le città della costa vivevano in forma autonoma sul mare, anche perchè una catena di monti le ha sempre divise dall'entroterra. Così a Zara, a Sebenico, a Traù, a Spalato e a Cattaro sono fioriti vivaci comuni autonomi. E che dire di Ragusa, la "libera e autonoma Repubblica di Ragusa", che da metà del Duecento a Napoleone è sempre stata indipendente, pur dovendosi barcamenare fra il Turco, Venezia e più tardi la Spagna? Poi la Serenissima le unifica, ma lascia alle città dalmate notevoli autonomie amministrative. A Lepanto 11 sono le galee dalmate e i perastini fanno buona guardia al vessillo di guerra della Repubblica sulla "capitana" di Sebastiano Venier. Le differenze fra le città crescono: Zara è la capitale, Spalato progressivamente diventa la città più importante, Cattaro è base navale. Venezia si svena per difenderle dagli Ottomani.

Con l'Impero austriaco la stretta centralizzatrice è forte. Ma centinaia di dalmati corrono nel 1848 a difendere Venezia nel ricordo del passato comune e di speranze per il futuro. Schiacciate quest'ultime con le armi, solo 13 anni più tardi anche a Zara il Regno di Dalmazia convocherà la sua Dieta, che con un voto a forte maggioranza reclamerà la propria autonomia contro il tentativo di Vienna e Zagabria di incorporarla nella Croazia.

In chiusura, non posso non ricordare la Scuola Dalmata dei Santi Giorgio e Trifone, confraternita fondata quasi 600 anni or sono - nel 1454 - da artigiani, commercianti e marinai dalmati per il mutuo soccorso. Dopo Napoleone, dopo l'Austria, dopo il Regno d'Italia e con la nostra Repubblica, è ancora viva e vegeta: per Venezia, con il suo ciclo di teleri di Carpaccio, rappresenta un gioiello artistico, ma per tutti i dalmati colpiti dall'esilio in seguito alla Seconda Guerra Mondiale è un fondamentale punto di riferimento culturale.

Giuseppe de Vergottini
Università degli Studi di Bologna

BREVI CENNI PER UN PROFILO STORICO
DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

1. *Premessa*

QUESTA RELAZIONE intende ripercorrere concetti ben noti alla dottrina costituzionalistica. Richiamerò, quindi, il concetto di autonomia come riconosciuto nelle costituzioni di derivazione liberale, facendo riferimento alle esperienze dello stato unitario con particolare attenzione alle autonomie politiche nelle soluzioni regionalistiche e federali. Accennerò all'importanza della autonomia a garanzia delle minoranze autoctone e, infine, farò qualche riferimento alle autonomie nella successione storica dei regimi politici interessanti il Veneto dalla Repubblica Serenissima al primo conflitto mondiale.

Una considerazione preliminare va fatta: tutte le volte che si parla di autonomia non si deve trascurare che questa è un regime giuridico che si riferisce alla sfera di libertà riconosciuta a entità organizzative espressione

di comunità territoriali inserite in uno stato unitario. La forma stato sta a significare che **la sovranità** è la figura del potere che condiziona poteri limitati dalla costituzione statale espressione della sovranità dello stesso ente-stato. Quindi tutte le volte che parliamo di autonomia in modo esplicito o implicito riconosciamo un suo inserimento nella cornice della sovranità statale.

L'autonomia di cui parliamo è il potere di comunità territoriali minori rispetto alla comunità nazionale in cui sono inserite. Il potere di queste comunità in linea di principio non si confonde col potere dello stato centrale che viene decentrato a livello territoriale locale. Quindi una delle precisazioni da farsi è quella che riguarda la non confondibilità fra *decentramento* della amministrazione dello stato unitamente inteso e autonomia locale. Ulteriore precisazione riguarda il contenuto della autonomia. Esiste infatti una sensibile differenza fra lo spazio di potere orientato a dare attuazione alla legislazione dello stato a livello meramente esecutivo (autonomia *amministrativa*), come avviene solitamente nei comuni, e potere che la costituzione e la legge dello stato riconoscono all'ente territoriale di compiere scelte primarie a favore della propria comunità di riferimento (autonomia *politica*) come avviene negli stati regionali e federali a favore di regioni e stati membri.

Il livello elementare di autonomia, presente nella generalità degli ordinamenti è quello proprio dell'ente territoriale primario, il comune. In questo caso solitamente il comune è chiamato a provvedere alle esigenze essenziali di una comunità territoriale. I suoi compiti sono legati strettamente alla prestazione di servizi alla comunità di riferimento dando esecuzione alla legislazione statale o regionale. Più complessa la situazione quando l'ente territoriale assume una dimensione maggiore includendo più unità territoriali minori venendo dotato non solo di funzioni esecutive della legislazione statale ma anche di un potere di adozione di scelte normative primarie, pur sempre nel quadro di una costituzione statale.

2. *L'autonomia politica nel modello federale*

Nello stato di derivazione liberale la ripartizione del potere sul piano territoriale fra ente-stato e altre entità dotate di autonomia politica assume una particolare importanza. Il fenomeno più significativo è quello che si riscontra negli ordinamenti statali formati da più enti territoriali politici in cui alla sovranità dell'ente-stato si aggiunge la istituzionalizzazione di essenziali forme di collaborazione fra tale ente e gli ulteriori enti politici territoriali che ne fanno parte. Tali stati sono abitualmente definiti *federali* o *regionali*. È di questa originale soluzione istituzionale che dovrà quindi trattarsi. Ma lo stato federale non è l'unica espressione di forme collaborative istituzionalizzate che tradizionalmente si riconducono alla ampia matrice del federalismo. Infatti, accanto a soluzioni federative che sono rette dal diritto costituzionale di un certo stato e che propriamente individuano uno stato federale, esistono soluzioni federative rette dal diritto internazionale che individuano confederazioni di stati. In certi casi, tra cui quello della Unione europea, non è assolutamente agevole tracciare una linea di demarcazione fra soluzione propriamente confederativa e affermarsi eventuale di uno stato federale europeo.

Il federalismo è un modello di decentramento statale in parte connesso alla speculazione dottrinale, in parte risultante empiricamente dalle osservazioni di esperienze reali. Pur affondando le sue radici in diversi precedenti storici, da quando gli Stati Uniti d'America furono organizzati quale sistema federale con la costituzione del 1787, il federalismo è stato presentato come la soluzione ideale al problema della *divisione delle attribuzioni di governo fra stato centrale e altre entità politiche*, in modo tale da valorizzare al massimo il decentramento, pur assicurando il carattere unico dello stato nel suo complesso.

Il federalismo ha rappresentato uno degli aspetti più qualificanti dell'affermarsi del «governo costituzionale» ed è quindi uno degli istituti più

significativi dello stato liberale. Infatti, esso può essere considerato come «forma territoriale di divisione del potere politico in base ad una costituzione». In tal senso, al principio della separazione del potere tramite attribuzione delle funzioni statali a distinti organi, si unisce quello della articolazione del potere politico anche su base spaziale.

Nello stato federale si concilia il principio della unità dello stato con quello della autonomia degli enti territoriali politici, variamente denominati (stati, paesi, comunità, cantoni, regioni, provincie), che sono ricompresi nell'ambito statale e disciplinati dalla stessa costituzione federale. Stati Uniti, Svizzera, Germania e Austria sono fra gli ordinamenti che hanno maggiormente influenzato il consolidarsi del modello federale, arricchito dal contributo successivo di altre esperienze costituzionali. Una analisi comparativa delle diverse costituzioni consente di enucleare i profili costanti del *modello federale*. Esso implica: un ordinamento costituzionale statale unitario; l'accoglimento del principio di separazione dei poteri; il riconoscimento nella costituzione dello stato della garanzia degli enti territoriali politici portatori di propri ordinamenti integrati in quello dello stato unitario; la subordinazione degli ordinamenti degli enti territoriali alla costituzione dello stato; il contestuale principio di reciproca equiordinazione fra gli ordinamenti degli enti territoriali minori; la ripartizione fissata nella costituzione dello stato delle sfere di competenza dello stato rispetto a quelle degli enti territoriali minori e fra quelle dei medesimi; il carattere formalmente costituzionale delle norme relative alla organizzazione costituzionale, alla ripartizione delle sfere di competenza, alla loro modificabilità tramite procedimenti aggravati di revisione, eccezione fatta per il principio federale considerato immodificabile; la partecipazione degli enti territoriali politici ad organi e procedimenti connessi alla esecuzione delle funzioni dello stato unitario; la soluzione dei conflitti fra stato e enti territoriali e fra questi ultimi ad opera di un organo del primo. Il modello dello stato federale presuppone il suo inserimento nella più ampia cornice della forma di stato di derivazione liberale. In altre parole,

le articolazioni riscontrabili nelle costituzioni degli stati definiti federali fra potere sovrano dello stato e autonomie delle sue componenti presuppongono una più ampia scelta a favore della garanzia dei diritti di libertà, del pluralismo politico e della garanzia del diritto di opposizione. Il principio federale attiene dunque, in modo specifico, alle soluzioni valevoli per regolare l'assetto del potere di decisione politica ripartito fra stato federale e «stati» membri, fra centro e periferia; attiene quindi alla *forma di governo*. Non a caso la elaborazione dottrinale considera il federalismo come uno dei profili del *costituzionalismo* (con riferimento alla separazione «spaziale» del potere fra centro e periferia che si aggiunge alla separazione funzionale legata alla classica tripartizione dei poteri) o anche della *concezione democratica* dello stato (con riferimento al principio pluralista di cui rappresenta una significativa dimostrazione).

3. *Stato federale e stato regionale*

Esiste una tradizionale distinzione fra stato federale e stato regionale derivante dall'*origine storica* delle due formule organizzative. Nel primo caso solitamente lo stato si è formato tramite l'aggregazione di precedenti stati sovrani, nel secondo uno stato unitario ha attuato un decentramento riconoscendo enti autonomi territoriali. Tra le varie differenze che vengono elencate si aggiunga: che gli stati membri hanno una autonomia costituzionale, potendosi dare una propria costituzione, mentre le regioni hanno soltanto autonomia statutaria; che gli stati membri sono titolari di tutte le competenze non attribuite allo stato federale, mentre le regioni sono di solito titolari delle sole competenze loro assegnate rimanendo quelle residue allo stato; che nello stato regionale non esiste una seconda camera rappresentativa degli interessi territoriali; che le regioni non partecipano ai procedimenti di revisione costituzionale, e non sono titolari di funzioni giurisdizionali.

In realtà gli argomenti addotti per indicare una differenza qualitativa fra modello di stato regionale e modello di stato federale non sono del tutto persuasivi.

Per quanto riguarda la autonomia «costituzionale» degli stati membri di stati federali, va messo in risalto che le c.d. costituzioni statali non sono espressione di un libero potere costituente, in quanto sono condizionate dalla costituzione federale che pone vincoli puntuali all'autonomia politica degli stati membri. Infatti, tutte le costituzioni federali impongono il rispetto dei principi relativi alla forma di stato (quali il principio repubblicano, democratico, della garanzia dei diritti fondamentali: art. IV, sez. 4 cost. Stati Uniti; art. 51, 1° c., cost. svizzera; art. 28 Legge fondamentale tedesca).

Per quanto riguarda i criteri di attribuzione di competenze, esistono esempi di costituzioni federali che prevedono l'attribuzione di competenze agli stati membri e quindi i poteri residui a favore dello stato centrale (il *British North America Act* del 1867, contiene la lista delle attribuzioni federali, art. 91, e quella delle competenze degli stati, artt. 92 e 92 A). Esistono anche costituzioni di stati definiti regionali che comportano la elencazione di competenze dello stato, oltre a quella delle regioni (cost. Spagna, 1978, artt. 149 e 148; Italia, dopo la revisione del 2001, art. 117, 2° c.), mentre in altri casi si attribuiscono espressamente alle regioni i poteri residui (cfr. per Madera e Azzorre, l'art. 228, cost. Portogallo, 1976; Italia, art. 117 cost., 4° c.). Per quanto riguarda l'assenza di una camera di rappresentanza degli interessi regionali, da una parte può ricordarsi l'esempio del Senato previsto dalla costituzione spagnola, in cui parte dei senatori è designata dalle Comunità autonome (art. 64 cost.), ma, soprattutto, va ricordato che le seconde camere «federali» sono sempre più considerate rappresentative di interessi nazionali al pari delle camere basse. Per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, mentre esistono esempi di ordinamenti federali in cui gli stati membri ne sono privi (cost. au-

striaca, art. 82, 1), esiste qualche esempio di partecipazione delle regioni all'organizzazione delle strutture giudiziarie (cfr. art. 152 cost. spagnola). Sembra, complessivamente, che i tratti distintivi dei due modelli, federale e regionale, non siano così certi come tradizionalmente si sostiene, mentre numerosi e generalizzati sono i profili di convergenza, per cui si può ritenere che le differenze investano non tanto la formula unificante del decentramento dello stato unitario tramite enti politici territoriali dotati di autonomia, quanto i contenuti di tale autonomia che in genere è più ampia per gli enti che formano ordinamenti tradizionalmente qualificati come federali.

Un elemento che accomuna i due modelli è quello della asimmetria e differenziazione dei propri enti sub-statali relativamente alle competenze che questi possono esercitare. Se lo stato federale classico si caratterizza per un forte grado di omogeneità delle proprie componenti (USA, Germania, nei quali le differenze sono più di fatto che giuridiche ed istituzionali), vi sono esempi, come quello austriaco, in cui è palese un certo grado di differenziazione od asimmetria, che è ancor più evidente in stati regionali come Spagna ed Italia, nei quali l'autonomia di alcune entità territoriali è molto più forte, anche per motivi storici, che quella delle altre regioni meno «rivendicative» (si pensi al Paese Basco ed alla Catalogna in Spagna ed all'Alto Adige/Südtirol in Italia). Entrambi i modelli federale e regionale rispondono alle esigenze che la globalizzazione, da un lato, e la localizzazione, dall'altro, richiedono per elaborare nuovi schemi politici ed istituzionali atti a governare la complessità che caratterizza le attuali società. Comune alle soluzioni formalmente «regionali» e «federali» è la istituzione di un organo giurisdizionale, variamente qualificato, che a livello centrale ha il compito di risolvere i conflitti fra le entità autonome e lo stato centrale.

4. *Autonomia e autodeterminazione*

Tradizionalmente lo stato federale è analizzato sotto il profilo delle tecniche organizzative del potere politico che consentono un migliore uso della autorità in quanto avvicinando il potere al cittadino. Il federalismo quindi non è solo un modo per equilibrare il potere fra centro e periferia, ma è anche una soluzione diretta a migliorare l'uso del potere con riferimento ai soggetti a favore dei quali il potere viene istituzionalizzato. La ripetizione acritica di questo luogo comune ha fatto perdere di vista un aspetto che negli anni più recenti si è progressivamente affermato come rilevante: il federalismo come tecnica destinata a consentire non soltanto un allentamento dei vincoli imposti dallo stato centrale ma addirittura una possibile eliminazione del patto costituzionale che sta alla base della costituzione dello stato unitario. Le considerazioni sulla formula federativa devono dunque fare i conti con la *duplicità delle finalità* che stanno alla base delle soluzioni istituzionali che si richiamano al concetto di federazione: al federalismo finalizzato alla *aggregazione* si aggiunge o si contrappone il federalismo finalizzato alla *disaggregazione* quando dalle autonomie che compongono lo stato si passa alla pretesa di esercitare un supposto *diritto alla autodeterminazione*, e quindi si tende ad abbandonare la cornice della costituzione per passare a quella dell'ordine internazionale, a volte mantenendo o tentando di mantenere un vincolo di tipo confederativo. La giustificazione più profonda della tendenza ad ottenere maggiori autonomie o ad affermare l'autodeterminazione discende dalla valorizzazione delle differenze storiche e culturali delle popolazioni e, in particolare, dall'affermarsi della essenzialità del fattore etnico-linguistico come elemento caratterizzante l'identità di nuove realtà politiche e istituzionali che tendono a porsi come stato distinto da quello in cui si trovano storicamente inserite.

A prima vista il ricorso alla volontà della popolazione residente nel territorio interessato alla propria indipendenza sembrerebbe in linea col principio

di autodecisione assicurato dal *diritto internazionale*. Ma questa opinione si rivela affrettata e comunque non risolutiva. Infatti, il principio vale soltanto in casi particolari. Il suo uso generalizzato si può porre in frontale contrasto con un altro indiscusso principio: quello della tutela della sovranità dello stato territoriale assicurata nell'attuale ordine internazionale.

Il diritto internazionale considera la *autodeterminazione* come giustificazione del proposito di separazione di un territorio da una preesistente compagine statale esercitante la sovranità ma soltanto per «*la situazione particolare dei popoli che si trovano sottoposti a forme di dominio coloniale o ad altre forme di dominazione o occupazione straniera*». Così la Dichiarazione della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo (Vienna 1993) che ha escluso l'autodeterminazione nel caso di ordinamenti in cui esista un governo rappresentativo della intera popolazione al fine di salvaguardare la integrità del territorio statale, circoscrivendola quindi al rango "*remedial right*".

Nella storia dei decenni passati la tendenza alla disaggregazione e quindi a considerare il permanere della costituzione statale in un quadro federale a titolo soltanto precario è di tutta evidenza nella vicenda del Québec nel quadro della costituzione canadese, dove i *referendum* falliti (1980 e 1995) sull'abbandono della federazione sono esempio di tale orientamento. Altro caso è la progressiva riforma belga dallo stato unitario accentrato allo stato regionale e quindi federale ma con forti anche se oscillanti tendenze alla trasformazione delle due entità regionali maggiori in veri e propri stati. Altro ancora quello della tendenza del Paese Basco e, più recentemente, della Catalogna (si pensi alla "*Consulta*" del 9 novembre 2014 e al referendum del 1° ottobre 2017) a liberarsi della cornice costituzionale dello stato regionale spagnolo. Parimenti va ricordato il tentativo della Scozia di separarsi dal Regno Unito mediante referendum tenutosi il 18 settembre 2014.

5. *Autoctonia, minoranze e autonomia*

Gli stati hanno tradizionalmente negato ascolto alle istanze delle minoranze. Durante tutto il XIX secolo e nella prima parte del XX, le «grandi nazioni» si consideravano le portatrici dello sviluppo storico, mentre si riteneva che quelle meno numerose e sviluppate potessero progredire solo abbandonando il loro carattere nazionale e assimilandosi in una delle grandi nazioni. Questo concetto dello sviluppo storico per cui il progresso e la civilizzazione postulano l'assimilazione dei gruppi minoritari, era comune sia alla tradizione liberale che a quella marxista-leninista, le diverse basi teoriche delle quali non hanno impedito la ostilità di entrambe verso le minoranze, sulla base del comune nazionalismo etnocentrico.

Nello stato democratico e pluralista di derivazione liberale, tuttavia, la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive è stata riconosciuta non soltanto agli individui singolarmente considerati, ma anche ai medesimi in qualità di componenti di formazioni sociali minoritarie. Il concetto di *minoranza* si riferisce a un gruppo sociale, cioè ad un soggetto collettivo, caratterizzato da propri elementi identificanti di natura storica, culturale, etnica e linguistica che lo differenziano dalla maggioranza della popolazione. Tale gruppo ha un legame con un proprio territorio di insediamento storico (*autoctonia*) che lo differenzia dalla comunità formata da stranieri immigrati. Esso, quando si esprime attraverso le proprie istituzioni rappresentative, è dotato di *autonomia* (anche se l'aspirazione all'autodeterminazione può essere la premessa di una futura sovranità).

La protezione dei soggetti che fanno parte di minoranze è prevista a livello internazionale e costituzionale. A livello internazionale oltre alla normativa adottata nel quadro delle Nazioni Unite esiste quella prevista da diverse organizzazioni su base regionale tra cui particolarmente rilevante appare quella adottata in seno al Consiglio d'Europa e alla Unione

europea. Le normative internazionali tendono ad assicurare elementari diritti di protezione alle *persone* che fanno parte delle minoranze, non alle minoranze stesse, in quanto entità collettive, e ciò anche se non può ignorarsi che i diritti che riguardano tali soggetti hanno senso soltanto se esercitabili in comune con gli altri componenti il gruppo minoritario. Tuttavia, l'effettività della tutela minoritaria non può essere fatta dipendere esclusivamente dal contenuto di strumenti internazionali. In concreto la scelta di tutelare o meno le minoranze nazionali e di individuare il modello più adeguato resta affidata alla sensibilità ed alla maturità civile, culturale e politica dei diversi stati che, attraverso le rispettive normative costituzionali e legislative ovvero vincolandosi reciprocamente con trattati bilaterali o multilaterali, possono decidere di apprestare opportuni meccanismi di sostegno positivo alle formazioni minoritarie ricomprese nel territorio nazionale come alle minoranze autoctone eventualmente frammentate tra più stati sovrani contermini.

A questa conclusione è giunta la stessa Corte Edu affermando che, nonostante il rispetto per le minoranze si caratterizzi come un principio fondamentale dello stato democratico, le «pratiche relative al riconoscimento ufficiale da parte degli stati delle minoranze nazionali ed etniche [...] varia da paese a paese ed anche all'interno di un singolo paese. La scelta relativa a quali forme tale riconoscimento debba assumere, deve dunque, essere lasciata in larga misura ai singoli stati» (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Grande Camera), 17 febbraio 2004, N. 44158/98, *Gorzelik e Altri c. Polonia*). Si può giungere quindi a forme di autonomia politica per i territori che includono minoranze. In questi ordinamenti, la tutela speciale prende corpo sovente nell'attribuzione alle subunità territoriali in cui le minoranze sono stanziare, di forme e livelli speciali di *autonomia* (Italia, Spagna, Finlandia). In Italia la peculiarità delle minoranze linguistiche presenti nelle regioni di confine ha condotto alla concessione delle autonomie differenziate assicurate dalla costituzione e dagli statuti speciali.

6. *Qualche schematica considerazione sulle autonomie storiche nel territorio veneto.*

La espansione della Repubblica (XV secolo: stato da mar e da terra) ha portato ad incorporare progressivamente molteplici realtà territoriali. Possiamo dire che veniva assicurata la autonomia nel senso del riconoscimento del regime statutario locale cui si sovrapponeva l'ordinamento dello Stato.

La suddivisione amministrativa fondamentale della Repubblica di Venezia era il *reggimento*, riferito a piccoli territori amministrati da un podestà, ai quali faceva capo una città. I reggimenti nacquero solo nella prima metà del XV secolo grazie al meccanismo delle dedizioni. La Repubblica richiedeva la deposizione del signore che veniva sostituito con un *Rettore*, dopodiché degli ambasciatori della città si recavano a Venezia, ove veniva definito il legame indissolubile della città con la Repubblica. Grazie a questo meccanismo la Repubblica di Venezia riuscì di fatto a incorporare molti territori.

Per governare i reggimenti di maggiore importanza in modo imparziale ed efficace, il *podestà* veniva scelto tra i membri del patriziato veneziano, mentre nei reggimenti secondari spesso il rettore veniva scelto tra la nobiltà locale. Nonostante ciò le leggi e l'amministrazione variavano molto in base alle peculiarità del reggimento stesso, la Repubblica lasciava quindi molta libertà di governo ai podestà che a fine mandato, dopo al massimo quattro anni, erano però obbligati a consegnare un rendiconto sulla loro amministrazione. Il podestà, che in base al territorio amministrato era anche chiamato rettore, bailo, conte o governatore, nei reggimenti di maggiori dimensioni era coadiuvato anche da due consiglieri e da altri amministratori. L'esercito e la polizia erano sotto il comando del *Capitano* mentre i confini erano supervisionati dai Castellani, i Cancellieri amministravano la giustizia, mentre la finanza era gestita dai Camerlenghi. Al di sopra dei podestà agivano i provveditori generali che oltre ad avere

il potere di scegliere i rettori in caso di pericolo, erano normalmente impegnati a vigilare sui podestà inviando supervisor detti *sindici inquisitori*. I reggimenti andavano infine a costituire regioni amministrative.

Alla caduta della Repubblica la distruzione del leone marciano nelle città di terraferma è stata vista da qualcuno come indicativo di una forte volontà di recupero di autonomia locale.

Nel breve *periodo francese* inizia sia un forte accentramento a favore dello stato che una uniformità amministrativa per la disciplina delle autonomie. Similmente avviene in quello *austriaco* in cui si instaura una organizzazione che valorizza il potere centrale, ma non ignorando il regime degli organi autonomi del Veneto preesistenti.

Al vertice della organizzazione territoriale stava il *Governatore* del Lombardo Veneto e quindi i *luogotenenti* per le aree provinciali. Il luogotenente era la massima autorità statale e alla base stavano le *delegazioni* (province) rette dal delegato e quindi i *distretti* gestiti dal commissario distrettuale. A livello locale vi erano le autonomie comunali. Il Lombardo Veneto era articolato in province – ovvero delegazioni – che erano a loro volta suddivise in distretti, 218 in Lombardia e 91 in Veneto. Il luogotenente era a capo dell'amministrazione locale, i delegati erano direttamente responsabili nei suoi confronti, e indirettamente i commissari distrettuali. Una posizione non trascurabile era occupata dagli alti funzionari nelle terre della corona.

Come detto, al vertice del Lombardo Veneto soprassedeva il Governatore, da cui discendeva il luogotenente, ma a Venezia il Luogotenente – in seguito alla perdita della Lombardia – era direttamente subordinato agli uffici di Vienna.

Ma ciò non è l'unica particolarità del modello di autonomia che si stava radicanando nel Veneto, il quale, sin dal Congresso di Vienna, poteva

usufruire (insieme alla Lombardia) di una autonomia per certi aspetti maggiore rispetto agli altri *Länder* della monarchia austro-ungarica. Un aspetto centrale è dato dal fatto che – a differenza dell'Istria – non si è affermato il sistema delle diete dei *Länder* (assemblee che inviavano propri delegati nel *Reichsrat* a Vienna) previsto dalle costituzioni della monarchia che si sono succedute (1860, 1861/1865). Al posto del sistema delle diete si sono affermate le c.d. *congregazioni*, a livello del *Land* e delle Province. Sulla base di ciò si è evoluto un sistema di amministrazione autonoma efficiente, specialmente se valutato nel contesto delle autonomie comunali che nel Veneto e nei territori italiani è stato da sempre molto esteso. Le congregazioni hanno svolto un ruolo meramente consultivo per le scelte politiche.

Dal 1850 le competenze delle congregazioni sono state gradualmente allargate, ma i funzionari del Veneto non hanno mai mostrato una forte tendenza alla collaborazione con gli uffici di Vienna. Quando si è voluto istituire il *Landtag* i veneti – a differenza degli istriani – si sono rifiutati di eleggerlo. Il sistema delle congregazioni era collegato con gli organi del decentramento statale, nel quale dagli anni Cinquanta dell'Ottocento la Luogotenenza era stata al vertice come massima autorità statale. La più bassa autorità amministrativa statale erano i distretti. Attraverso questa piramide amministrativa, guidata dapprima dal Governatore nominato dall'imperatore, e quindi direttamente dal Luogotenente, dovevano essere regolati gli affari dell'amministrazione generale e dell'amministrazione della polizia, le questioni culturali ed educative, le questioni commerciali e industriali e le agende della cultura nazionale. La autonomia comunale era limitata alle questioni strettamente locali.

L'amministrazione (diretta) passava attraverso la Luogotenenza, le delegazioni (= province) e i commissari distrettuali. In modo parallelo esisteva una area di autonomia per alcuni settori che venivano gestiti a livello dei comuni dalle congregazioni municipali, e quindi dalle congregazioni provinciali e dalle congregazioni centrali. Un aspetto importante è che le

congregazioni erano collegate agli organi statali ad essi corrispondenti: così il commissario distrettuale risiedeva nella congregazione municipale, il delegato era presidente della congregazione provinciale e il governatore era presidente della congregazione centrale. Ed è stato tale sistema delle congregazioni – non la Dieta elettiva – che nel corso degli anni in Veneto è stato rafforzato e dotato di sempre maggiori competenze autonome.

La situazione è stata diversa in Istria e in altri territori della corona, dove, in seguito alle riforme introdotte nell'Impero dal Diploma di ottobre 1860, veniva prevista la elezione di una assemblea rappresentativa, la Dieta (*Landtag*), con sede a Parenzo, con al vertice una Giunta provinciale. In tal modo alla autonomia comunale si aggiungeva una forma limitata di autonomia a livello provinciale. Come noto la Dieta tra l'altro avrebbe avuto il compito di eleggere propri rappresentanti alla seconda camera del parlamento di Vienna secondo la Patente del febbraio 1861. Con le elezioni svoltesi nel 1861 la Dieta a maggioranza italiana decise di non collaborare col potere centrale e per due volte votò per "Nessuno", rifiutandosi di designare i due delegati di sua competenza.

7. Un cenno conclusivo

Con l'unità d'Italia il Veneto, similmente alle altre regioni, ha vissuto l'esperienza della uniformazione amministrativa propria della fase liberale, aggravata dalla eliminazione delle autonomie comunali e provinciali del periodo autoritario. La Costituzione repubblicana ha confermato le autonomie comunali e provinciali e ha aperto la strada alle autonomie regionali, senza dimenticare un avvicendamento normativo del 2001 che ha ampliato, anche se in modo dibattuto, le possibilità potenzialmente offerte ad una autonomia differenziata.

I tentativi regionali intesi a rafforzare l'autonomia non hanno avuto esito positivo dopo gli interventi repressivi della Corte costituzionale. È,

infatti, fallito il ricorso al referendum come espediente diretto ad assicurare un incremento delle autonomie regionali al di fuori dei regimi previsti dalla costituzione e dagli statuti. Pertanto, in seguito alla presa d'atto dell'impossibilità di portare avanti le rivendicazioni "indipendentistiche-specialistiche" originariamente avanzate, rimane aperta la possibilità di muoversi nel solco del più sicuro sentiero della legalità costituzionale, rappresentato dalla richiesta di maggiori forme di autonomia secondo quanto previsto dall' art.116, comma 3, della Costituzione.

Kristian Knez

Presidente della Società di Studi Storici e Geografici di Pirano

IL 'NESSUNO' DEL 1861.
GLI EPISODI DELLA DIETA PROVINCIALE DELL'ISTRIA
E DEL CONSIGLIO COMUNALE DI FIUME

GLI AVVENIMENTI DEL 1861, che interessarono le Tre Venezie, furono episodi che si inseriscono a pieno titolo nella storia delle vicende risorgimentali italiane. Toccarono anche le terre dell'Adriatico orientale ma il ricordo storico fu relegato nell'oblio. Sebbene si tratti di episodi che appartengono alla storia italiana, dal secondo dopoguerra in Italia sono stati progressivamente dimenticati, obliterati per i motivi più diversi, mentre la cessione territoriale delle terre adriatiche alla Jugoslavia contribuì a maturare la convinzione che si dovesse evitare la trattazione di problemi, momenti e personaggi di un passato che appartiene al retaggio italiano in senso lato solo perché avvenuti in un contesto non più attinente all'Italia, benché siano pagine di storia del XIX secolo avvenute entro la cornice dell'impero asburgico, come nel Veneto, a Trieste o a Trento. Si trattò piuttosto di una deliberata decisione di evitare l'esame e lo studio di quel contesto sia dal mondo accademico sia dagli ambienti culturali più importanti del Bel

Paese. L'eccezione fu rappresentata dagli studiosi originari di quelle terre che con l'Esodo si trovarono in varie zone d'Italia e grazie alla loro opera contribuirono ad alimentare la fiammella degli studi storiografici, evitando una sorta di desertificazione. In questa sede ricorderemo perlomeno Attilio Depoli (Fiume, 1887 – Genova, 1963) e Giovanni Quarantotto/Quarantotti (Rovigno, 1881 – Venezia, 1977) che, soprattutto sulle pagine dei periodici “Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria” e di “Fiume”, proposero lavori originali, frutto dell'esame della documentazione di prima mano, imprescindibili e vere pietre angolari per chiunque voglia approfondire e/o rileggere determinate vicende alla luce delle nuove acquisizioni storiografiche¹.

Parimenti ci fu una rimozione anche da parte della Jugoslavia, che non aveva alcun interesse a trattare problemi legati agli italiani dell'Adriatico orientale, quali la presa di coscienza di appartenere alla nazione italiana, il risorgimento nazionale, la partecipazione a quelle vicende e al processo unitario, la cosiddetta difesa nazionale dalla fine della guerra del 1866

¹ La Società Istriana di Archeologia e Storia Patria nacque a Parenzo nel 1884 dove rimase fino al 1926, quindi fu spostata a Pola. La sua rivista, gli “Atti e Memorie”, rappresentano uno dei massimi risultati della storiografia italiana in Istria. Dopo l'interruzione dovuta all'entrata dell'Italia nel secondo conflitto mondiale e con la traslazione a Venezia nel secondo dopoguerra, le pubblicazioni ripresero nel 1949, dal 1969 la sede fu spostata a Trieste, dove il sodalizio è tuttora attivo.

“Fiume” era la “Rivista semestrale della Società di studi fiumani in Fiume”, fondata nel 1923; la pubblicazione uscì da quell'anno al 1940. Dopo lo strappo rappresentato dall'Esodo, dal 1952 l'attività conobbe una nuova stagione a Roma, con il sottotitolo “Rivista di studi fiumani”. Il periodico è ancora in corso, dal 2000 la sua denominazione è “Fiume. Rivista di studi adriatici”.

Per un profilo dei due studiosi menzionati si veda: *Ricordo di Attilio Depoli*, in “Fiume”, a. X, n. 1-2, Roma 1963, pp. 1-16; S. CELLA, *Vita dell'Istituto - Genova*, in “Rassegna storica del Risorgimento”, a. L, fasc. III, Roma 1963, pp. 454-455 (ricordo di A. Depoli); ID., *A commemorazione di Giovanni Quarantotti*, in “Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria” (nel prosieguo AMSI), vol. LXXVIII, Trieste 1978, pp. 429-448; ID., *Giovanni Quarantotti*, in “Rassegna storica del Risorgimento”, a. LXV, fasc. II, Roma 1978, pp. 204-205; ID., *Depoli, Attilio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 39, Roma 1991, pp. 50-52.

allo scoppio del primo conflitto mondiale entro la cornice della Duplice monarchia e l'irredentismo. In realtà solo quest'ultimo fenomeno sembrò interessare, ma fu considerato e proposto in chiave mistificatoria, alterandone la vera natura, interpretandolo artatamente come il precursore del fascismo. In quel contesto, tutti gli episodi "patriottici" legati alla componente italiana venivano presentati solo ed esclusivamente con una valenza negativa, perché giudicati come se fossero stati mossi da una notevole carica antislava. In quella interpretazione viziata, che considerava gli italiani una élite, ossia una presenza fortemente minoritaria, ma nelle cui mani era concentrato il potere, i medesimi avrebbero pesantemente condizionato, anzi ostacolato, lo sviluppo degli sloveni e dei croati². La tesi voleva ancora che quelle fossero state le premesse di un fenomeno che avrebbe conosciuto il suo apogeo con il regime del littorio e la sua politica fortemente discriminatoria, che forzatamente soffocò ogni manifestazione politica e identitaria, contribuendo ad eclissare il processo del risveglio nazionale e della nazionalizzazione³. In realtà si tratta di episodi

² Che si trattasse di un fenomeno più articolato e complesso lo ricorda Angelo Ara: «Non irredentistica nel senso letterale, ma fautrice di una politica di difesa nazionale, anticentralistica come in passato, ma ancora di più antislava, è la linea della classe dirigente cittadina, il cui richiamo all'unione all'Italia come principio ultimo, anche se indefinito nei modi e nei tempi, della propria azione politica, è anche un mezzo per allargare il proprio consenso tra i circoli più sensibili all'ideale nazionale e uno strumento per stemperare, mediante l'accentuazione della tematica nazionale, i dissensi politico-sociali all'interno della popolazione italiana», A. ARA, *L'irredentismo fra tradizione e nazionalismo*, in ID., *Fra nazione e impero. Trieste, gli Asburgo, la Mitteleuropa*, prefaz. di C. Magris, Milano 2009, p. 330.

³ F. BARBALIĆ, *Narodna borba u Istri. Od 1870. do 1915. godine (prema bilježkama iz "Naše Sloge")*, Zagreb 1952; M. MARJANOVIĆ, *Rijeka od 1860. do 1918.*, in *Rijeka. Geografija - etnologija - ekonomija - saobraćaj - povijest - kultura*, a cura di J. Ravlić, Zagreb 1953, pp. 215-252; B. MILANOVIĆ, *Hrvatski narodni preporod u Istri*, 2 voll., Pazin 1967-1973; D. FORETIĆ, *Borba ponarođivanje općina u Dalmaciji (1865-1900)*, in *Hrvatski narodni preporod u Dalmaciji i Istri*, a cura di J. Ravlić, Zagreb 1969, pp. 87-190; V. BRATULIĆ, *Političke stranke u Istri za vrijeme narodnog preporoda*, ivi, pp. 289-334; B. MILANOVIĆ, *Biskup Dobrila i njegovo doba (1861-1882)*, ivi, pp. 351-402.

storici che non possono essere considerati in un'ottica manichea, la lettura "vittimistica" non tiene conto dei movimenti nazionali concorrenziali e contrapposti che si confrontavano alacramente nella cornice istituzionale e legalitaria asburgica, ignora le rispettive cariche nazionalistiche e degli antagonismi prodotti da due visioni di nazione diametralmente opposte. Ugualmente evita di considerare criticamente le posizioni radicali di quel nazionalismo (generalmente osannato perché considerato come una sorta di percorso verso la concretizzazione dei *desiderata* nazionali), le cui prime avvisaglie furono registrate a Fiume dal 1848 in poi (la votazione del 1861 va colta come la manifestazione di una situazione considerata ormai insostenibile dalla maggioranza dei fiumani, che s'intersecava alle velleità autonomiste mai eclissate) e in seguito in Dalmazia. Qui le posizioni dalmato-italiane, sostenitrici dall'autonomia della provincia e avverse alla sua unione alla Croazia, furono progressivamente scalzate, anche con il favore delle autorità imperiali, eccetto a Zara, che con vigore resistette ai tentativi di croatizzazione del comune⁴.

L'orientamento della storiografia più recente ha accantonato l'impianto patriottardo (talvolta al limite di un panegirico dai contorni nazionalistici), accusatorio e moralistico, optando per un approccio metodologico

⁴ La bibliografia è vasta, si veda, ad esempio, i più recenti contributi che propongono la questione nella sua articolata dimensione e in chiave problematica: E. IVETIC, *Ripensare lo sviluppo della nazionalità italiana dell'Adriatico orientale dell'Ottocento*, in "Atti del Centro di ricerche storiche di Rovigno", vol. XXXV, Rovigno-Trieste 2005, pp. 309-318; ID., *Lo sviluppo della nazionalità croata in Istria tra Otto e Novecento*, ivi, vol. XL-1, Rovigno 2010, pp. 525-542; A. CETNAROWICZ, *Narodni preporod u Istri (1860-1907)*, trad. cro, Zagreb 2014; M. DABO, *Sve za Boga, vjeru i puk: biskup Juraj Dobrila u svom vremenu*, Pazin 2015; S. ŽITKO, *Avstrijsko primorje v vrtincu nacionalnih, političnih in ideoloških nasprotij v času ustavne dobe (1861-1914)*, Koper 2016; R. PETROVIĆ, *Nacionalno pitanje u Dalmaciji u XIX stoljeću*, Sarajevo 1968, pp. 251-398; J. VRANDEČIĆ, *Dalmatinski autonomistički pokret u XIX. stoljeću*, Zagreb 2002; L. MONZALI, *Italiani di Dalmazia. Dal Risorgimento alla Grande Guerra*, Firenze 2004; A. CETNAROWICZ, *Narodni preporod u Dalmaciji. Od slavenstva prema modernoj hrvatskoj i srpskoj nacionalnoj ideji*, trad. cro., Zagreb 2006.

comparativo, che permetta di esaminare i fenomeni, le relative dinamiche e consideri tutti i protagonisti coinvolti. In questo nuovo clima ricordiamo anche il rinnovato interesse manifestato dagli storici italiani della Penisola verso argomenti e problemi per lungo tempo rimasti appannaggio perlopiù di studiosi della diaspora istriano-dalmata, della Comunità nazionale italiana attiva in Istria e a Fiume e giuliani (soprattutto delle province di Trieste e Gorizia) che non hanno mai abbandonato del tutto gli interessi per quella porzione della Venezia Giulia inglobata nella Jugoslavia⁵.

Le vicende del 1861 che interessarono gli italiani lungo l'Adriatico orientale furono molteplici e rispecchiavano il risultato di situazioni locali e particolarità, pertanto sarebbe inappropriato definirle e affrontarle nel solco di un unico fenomeno. Le rammentiamo sommariamente.

Con le elezioni nel Consiglio comunale di Trieste entrò in carica una maggioranza liberale che avrebbe guardato con interesse all'Italia, a differenza del partito conservatore fedele a Vienna. Il 22 aprile 1861, dopo vari rifiuti, Carlo Porenta e Carlo Girardelli furono eletti rappresentanti della città portuale al Consiglio dell'Impero (come era previsto dallo Statuto del 12 aprile 1850)⁶. Malgrado ciò, quella rappresentanza municipale fu considerata sovversiva; nel 1862, dopo la manifestazione di esultanza nei confronti degli eroi delle rivoluzioni italiana e ungherese, in occasione di una visita di un migliaio di ospiti magiari, le autorità asburgiche scioglieranno il medesimo Consiglio che al contempo aveva la funzione di Dieta

⁵ Segnaliamo, per esempio: *Nazionalismi di frontiera. Identità contrapposte sull'Adriatico nord-orientale 1850-1950*, a cura di M. Cattaruzza, Soveria Mannelli 2003; V. D'ALESSIO, *Il cuore conteso. Il nazionalismo in una comunità multi-etnica. L'Istria asburgica*, Napoli 2003; L. MONZALI, *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, "Atti e Memorie della Società Dalmata di Storia Patria", vol. XLI, Venezia 2015.

⁶ *Verbale della VI seduta del Consiglio* (22 aprile 1861), in "Verbalì del Consiglio provinciale e municipale di Trieste", anno primo, Trieste 1861, p. 29.

provinciale (dal 1850)⁷. Trieste, infatti, era ‘città immediata dell’impero’ (una sorta di provincia di Stato).

In seno alla Dieta provinciale dell’Istria con sede a Parenzo, il 10 e il 16 aprile 1861 la maggioranza dei deputati liberali rifiutò di votare per due volte consecutive l’elezione di due rappresentanti al Parlamento viennese. Le autorità asburgiche sciolsero la Dieta.

Alla costituzione di una contea croata con capoluogo Fiume, il Consiglio comunale protestò facendo sentire la propria voce all’imperatore (31 gennaio 1861), sottolineando il palese tentativo di croatizzazione e la volontà del ritorno all’autonomia. Il 12 marzo evidenziò l’auspicio della riannessione all’Ungheria e la ferma decisione di non inviare i suoi deputati alla Dieta della Croazia-Slavonia. Nel tentativo di far eleggere i quattro rappresentanti dalla cittadinanza, la maggioranza degli aventi diritto in più occasioni indicò “Nessuno”.

Alla Dieta provinciale dalmata a Zara, alla richiesta dell’invio dei deputati a Zagabria per trattare l’annessione della Dalmazia alla Croazia (come era stato promesso il 5 dicembre 1860 dall’imperatore ai rappresentanti del *Sabor* croato), il 18 aprile 1861 il deputato autonomista Antonio Galvani propose la mozione affinché la proposta governativa «non sia accolta tanto per la forma, quanto per la inopportunità dell’annessione stessa». La mozione ottenne 29 voti favorevoli e 13 astensioni.

* * *

Tra le due coste adriatiche vi erano profondi legami e vivo rimaneva il ricordo della Serenissima. Malgrado l’amministrazione austriaca si riteneva di essere ancora legati alla città di San Marco. D’altra parte, già

⁷ A. TAMARO, *Storia di Trieste*, vol. II, Roma 1924, pp. 421-422. Per la cornice storica ed i relativi problemi si rinvia a G. CERVANI, *Il Litorale austriaco dal Settecento alla “costituzione di dicembre” del 1867*, Udine 1979, pp. 77-90.

all'indomani della caduta della Repubblica oligarchica si era manifestato il desiderio di mantenere integra l'antica unità adriatica. La Municipalità Democratica Provvisoria di Venezia, difatti, aveva invitato i popoli dei possedimenti della Dominante a "fraternizzare", evidenziando la secolare compattezza tra le due sponde. Le iniziative delle singole municipalità che colsero il messaggio proveniente d'oltremare, gettando le basi della "democratizzazione" e dedicandosi "spontaneamente", testimoniano l'esistenza di un'area geografica caratterizzata da interessi reciproci, con un passato, una cultura e un'identità regionale comuni. Le simpatie istriane per l'antica capitale rappresentavano la volontà di mantenere vivo il legame tra quelle coste e la laguna, cioè continuare la plurisecolare sintonia con la città di San Marco. Si auspicava che il 'cordone ombelicale' tra le due rive adriatiche non si spezzasse⁸.

In quella fase non vi erano ancora motivazioni di ordine nazionale, l'obiettivo era quello di preservare l'integrità di uno spazio ben definito. Con il passare dei decenni tale prospettiva sarebbe mutata profondamente. Vi fu un vivo entusiasmo nel 1848, nel momento in cui a Venezia fu presentata l'ambiziosa idea di restaurare lo Stato del leone alato, che fu salutata da parecchi giovani, i quali dalle terre dell'Adriatico orientale accorsero in laguna per dare il loro appoggio a Daniele Manin e a Niccolò Tommaseo. Qualche anno più tardi, invece, il desiderio di continuare a rimanere legati all'area italiana, o almeno a quella veneta, emerse esplicitamente. E alcuni rappresentanti politici della penisola istriana si mossero in quella direzione. Nel 1859 una petizione da parte dei podestà di Capodistria, di Pirano, di Parenzo, di Rovigno, di Dignano, di Pola e di Albona sottolineava la volontà di una aggregazione della penisola istriana al Veneto.

⁸ G. QUARANTOTTI, *Trieste e l'Istria nell'età napoleonica*, Firenze 1954; A. APOLLONIO, *L'Istria veneta dal 1797 al 1813*, Gorizia 1998; K. KNEZ, *La Municipalità provvisoria di Venezia e l'Adriatico orientale*, in C. BRENKO-A. RIGOTTI - K. KNEZ - F. DEGRASSI - P. PIZZAMANO - S. SAU, *Gli ultimi giorni della Serenissima in Istria. L'insurrezione popolare di Isola nel 1797*, Isola 2010, pp. 57-272.

La motivazione ufficiale era dettata da ragioni economiche, quelle reali erano invece di tutt'altra natura. L'obiettivo era di fare sì che quella unità territoriale non subisse frazionamenti di alcuna sorta, poiché i promotori dell'iniziativa erano del parere che avrebbe facilitato l'inclusione dell'Istria entro i confini di una futura confederazione italiana, come era stato ventilato nel corso dei preliminari di pace di Villafranca, ma fu evitato per non incappare nei sospetti asburgici e alla fine fu considerato un progetto troppo audace. Le menti di quella iniziativa erano i capodistriani Carlo Combi e Antonio Madonizza e l'albanese Tomaso Luciani⁹.

Il progressivo allontanamento dall'assolutismo, registrato all'indomani della seconda guerra risorgimentale in Italia settentrionale, portò a galla sia le aspirazioni autonomistiche sia le velleità nazionali che, tra i fautori più oltranzisti, si tradussero nell'esplicito rifiuto di eleggere e inviare i propri rappresentanti al *Reichsrat*¹⁰. Quel fenomeno si era verificato in varie parti dell'impero e aveva coinvolto non pochi popoli all'interno delle varie regioni di quella compagine. Nel settembre del 1860 in seno al Consiglio dell'Impero affiorò la questione dell'annessione della Dalmazia alla Croazia, avanzata dai deputati croati Strossmayer e Vraniczany che fu prontamente giudicata priva di alcun fondamento dal deputato zaratino Francesco Borelli. Con l'istituzione delle diete provinciali, in Croazia fu convocata la "Conferenza del Bano" (*Banska konferenca*), dandole carattere di costituente, in cui fu votato l'invio di una delegazione a Vienna per la presentazione delle richieste croate, tra le quali l'annessione della Dalmazia¹¹. Nella sua risposta l'imperatore era pronto ad unire il territorio dalmata alla Croazia ed ordinò che alla "Conferenza del Bano" si in-

⁹ G. STEFANI, *Cavour e la Venezia Giulia. Contributo alla storia del problema adriatico durante il Risorgimento*, Firenze 1955, pp. 108-124; G. QUARANTOTTI, *L'Istria per l'unione al Veneto (ricordi del 1859)*, in *La crisi dell'impero austriaco dopo Villafranca*, Trieste 1961, pp. 267-273.

¹⁰ C.A. MACARTNEY, *L'impero degli Asburgo 1790-1918*, trad. it., Milano 1976, pp. 563, 588-589.

¹¹ M. Gross, *Izborna pravaštvo. Ideologija, agitacija, pokret*, Zagreb 2000, pp. 90-91.

vitassero i rappresentanti di quella regione. I consigli comunali dalmati si riunirono per manifestare la loro contrarietà e per protestare contro quella decisione. I diretti interessati elaborarono pareri contrari con mozioni e ordini del giorno, nonché si impegnarono con veemenza per dimostrare l'inconsistenza delle argomentazioni croate, ribadendo la volontà della Dalmazia di non far parte della Croazia. Si presentò l'esistenza di una nazionalità italiana e da Firenze si attivò anche Niccolò Tommaseo.

In una corrispondenza inviata da Zara e pubblicata dalla "Gazzetta di Fiume" si legge: «Le pratiche che qui hanno luogo per l'annessione alla Croazia, mi sembra vadino incontro alla sorte che ebbero a Fiume, poichè non si odono dal popolo che continue esclamazioni in senso anti-annessionistico, e continui evviva alla Dalmazia, ai Dalmati, alla autonomia della Dalmazia, ecc. ecc. Si formò pure un Comitato di bottegai, beccai, facchini ed artieri il quale non vuol saperne affatto dell'annessione¹²». Da Spalato anche il podestà Antonio Bajamonti si esprimeva a favore di una Dalmazia autonoma.

Nel 1861 pure la Dalmazia ebbe la sua Dieta, con sede a Zara: era composta da 29 rappresentanti italiani e da 12 croati, più due membri di diritto, ossia l'arcivescovo cattolico e il vescovo ortodosso. Durante la prima riunione il commissario imperiale avvertì che sarebbero stati esclusivamente scelti i deputati i quali avrebbero discusso la questione dell'unione. Nella quarta seduta, del 18 aprile di quell'anno, il deputato autonomista Galvani illustrò la mozione in cui evidenziava che la proposta governativa sulla nomina e l'invio dei deputati a Zagabria non poteva essere accolta, non tanto per la forma quanto per l'inopportunità dell'annessione. Nel corso del voto quella mozione ottenne 29 preferenze contro 13 astensioni. Da lì a breve gli annessionisti partirono di nascosto per partecipare ai lavori della Dieta di Zagabria nonché per unirsi alla delegazione, capeggiata da Strossmayer, che avrebbe raggiunto Vienna. Antonio Bajamonti propose

¹² "Gazzetta di Fiume", Fiume 27 marzo 1861, p. 2.

di contrastare l'azione croata in modo che anche la rimanente parte della Dieta dalmata fosse presente nella capitale imperiale. L'8 maggio quei rappresentanti illustrarono a Francesco Giuseppe la loro posizione¹³.

La metamorfosi dell'impero, che dall'assolutismo si avviava ad entrare in una dimensione costituzionale, si basava sul diploma imperiale del 20 ottobre 1860 che stabiliva il trasferimento del potere alle diete provinciali e ai consigli comunali, i cui membri dovevano essere eletti direttamente e al tempo stesso decretava la fine degli uffici circolari.

La vicenda istriana si lega idealmente a quella del Veneto, che in occasione dell'invio dei deputati a Vienna rinunciò di farlo, ossia, come ebbe modo di riferire il luogotenente del regno lombardo-veneto, vi era stato un «rifiuto di convocarsi in una gran parte dei Comuni; rifiuto di accorrervi nella massima parte dei consiglieri censiti, rifiuto delle congregazioni provinciali di formare terne e di proporre candidati; rifiuto della congregazione centrale di eleggere i venti deputati; rifiuto finalmente dei venti che il governo, in difetto del paese, stimò di nominare, e sperò di far accettare¹⁴». Da Torino, il 6 aprile 1861, il Comitato centrale veneto rammentava che alla Camera erano stati invitati «anche i deputati delle Province Italiane tuttavia soggette all'occupazione austriaca», ma queste avrebbero manifestato la volontà di «formar parte del Regno d'Italia sotto lo scettro costituzionale di Vittorio Emanuele», pertanto il Comitato stesso «ha dichiarato e dichiara, che coloro i quali accettassero quel mandato saranno considerati traditori della patria¹⁵».

¹³ I. PERIĆ, *Dalmatinski sabor 1861-1912 (1918.) god.*, Zadar 1978, pp. 114-116; G. PRAGA, *Storia di Dalmazia*, Varese 1981, pp. 248-249. I toni accesi tra i sostenitori dell'autonomia e dell'annessione avevano interessato la Dalmazia già l'anno precedente, cfr. G. NOVAK, *God. 1860. u polemickim spisama. Jedno poglavje iz povijesti Dalmacije za sjedinjenje s Hrvatskom*, in "Radovi Instituta Jugoslavenske Akademije znanosti i umjetnosti u Zadru", vol. 8, Zadar 1961, pp. 1-43.

¹⁴ *Storia delle elezioni tentate nelle provincie venete la primavera del 1861*, Torino 1861, pp. 6-7.

¹⁵ Ivi, p. 173.

Un'ordinanza del 26 marzo 1861 prevedeva che entro il 16 aprile le rappresentanze comunali dovessero trasmettere i verbali delle relative sedute con le indicazioni delle proposte dei candidati al Consiglio dell'Impero. Queste candidature comunali dovevano essere inoltrate alle Congregazioni provinciali, le quali avrebbero scelto tre candidati per ogni seggio previsto per ogni singola provincia. Le terne andavano consegnate alla Congregazione Centrale che avrebbe provveduto all'elezione.

844 furono i Consigli convocati del Veneto (più la provincia di Mantova): 428 andarono deserti o non erano deliberativi; 416 risposero anche quale conseguenza delle pressioni asburgiche¹⁶. Tuttavia le Congregazioni provinciali, che dovevano formare le terne, dichiararono la loro incapacità ad eleggere i deputati e di conseguenza la Congregazione centrale decise di non nominare i rappresentanti¹⁷.

Ugualmente accadde nel Trentino, infatti la parola d'ordine era di astenersi dall'elezione dei deputati alla Dieta di Innsbruck. Per l'«Opinione» di Torino (5 aprile 1861) era la volontà di una terra che si sentiva italiana «e non vuole accettare nulla, avere nulla in comune coi Tedeschi del Tirolo e dell'Austria¹⁸».

* * *

Alla Patente di febbraio (26 febbraio 1861), voluta dal conte Schmerling, esponente d'orientamento liberale ma propugnatore di una linea accentratrice, furono allegate le ordinanze provinciali e quelle per le elezioni dietali, il cui voto avrebbe espresso i deputati per le singole Diete (*Landtag*). A differenza del Lombardo-Veneto in cui vi erano le con-

¹⁶ Ivi, p. 179.

¹⁷ Ivi, p. 180.

¹⁸ Ivi, p. 175.

gregazioni provinciali, cioè delle rappresentanze autonome, nel Litorale austro-illirico la situazione variava da zona a zona: il margraviato d'Istria, per esempio, mai ebbe una rappresentanza collettiva provinciale, pertanto andava dapprima costituita e in seconda battuta avrebbe espresso i deputati da mandare a Vienna.

Le diete includevano un determinato numero di membri eletti e altri che vi entravano di diritto. La Dieta provinciale dell'Istria si componeva di trenta deputati. 3 erano i cosiddetti 'voti virili', cioè i posti riservati di diritto ai vescovi di Trieste-Capodistria, di Parenzo-Pola e di Veglia. 27 dovevano essere invece eletti dalle curie (divisione in classi), ossia:

5 dal grande possesso fondiario;

8 dalle città, dalle borgate e dai centri industriali;

2 dalla Camera di commercio;

12 dai comuni rurali¹⁹.

Si trattava di un suffragio ristretto e legato al censo.

In Istria, Antonio Madonizza, *leader* dei liberalnazionali, aveva maturato una notevole esperienza nel biennio 1848-1849 al Consiglio dell'Impero, si batté per il riconoscimento della lingua italiana nella provincia e a lui si deve il ripristino del liceo italiano a Capodistria (nel 1842 le autorità asburgiche lo avevano trasportato a Trieste), in cui la lingua tedesca sarebbe stata insegnata esclusivamente come materia facoltativa. Assieme a Carlo De Franceschi, Francesco Vidulich e Michele Fachinetti, tutti decisi a difendere le libertà civili e politiche, faceva parte della deputazione istriana che a Vienna prese parte ai lavori della Costituente austriaca, e si distinse immediatamente per le sue doti politiche e pragmatiche. Il capodistriano si oppose e protestò energicamente contro la nota avanzata

¹⁹ In generale si rinvia a P. ZILLER, *Stato asburgico e rappresentanza politica. Sistema elettorale, rappresentanze comunali e Dieta provinciale dell'Istria nell'ultima Austria*, in Id., *Giuliani, istriani e trentini dall'impero asburgico al regno d'Italia. Società, istituzioni e rapporti etnici*, "Civiltà del Risorgimento", vol. 53, Udine 1997, pp. 31-50.

da alcuni rappresentanti austriaci alla Costituente di Francoforte sull'aggregazione dell'Istria ex veneta nella Confederazione germanica²⁰. Nel prosieguo della sua attività politica avrebbe difeso i diritti nazionali entro la cornice legalitaria offerta dall'Impero.

Il più giovane Carlo Combi, da studente aveva preso parte alle vicende del 1848, a Padova assieme al prof. universitario piranese Vincenzo de Castro, e a Milano durante le Cinque giornate. Nel 1859, invece, si trovò a capo del Comitato nazionale segreto per Trieste e l'Istria e dopo l'armistizio di Villafranca, allorché iniziava a diffondersi l'idea di Napoleone III di una confederazione italiana, nella quale sarebbe stato incluso anche il Veneto pur rimanendo sotto la sovranità asburgica, iniziò a raccogliere le adesioni delle municipalità istriane grazie alle quali ottenere dall'Austria l'aggregazione amministrativa dell'Istria già appartenuta alla Serenissima al Veneto. Se Francesco Giuseppe avesse approvato quella manovra, l'Istria ex veneta non solo sarebbe confluita nella confederazione ma da quel momento avrebbe seguito le sorti del Veneto. Era una strategia per includere la penisola appieno nelle vicende risorgimentali della Penisola e lasciarla fuori da una possibile inclusione nella Confederazione germanica, timore che era emerso già nel 1848. In seguito si sarebbe manifestata la linea rivoluzionaria e separatista nonché unitaria²¹.

²⁰ G. QUARANTOTTO, *La deputazione istriana alla Costituente austriaca del 1848-49*, estratto dalla Rivista mensile "Le Nuove Provincie", fasc. 2, Roma 1922, poi rifuso in ID., *Figure del Risorgimento in Istria*, prefazione di F. Salata, Trieste 1930, pp. 75-108; ID., *L'Istria nel 1848 alla luce di nuove testimonianze*, in *La Venezia Giulia e la Dalmazia nella rivoluzione nazionale del 1848-1849*, vol. II, Udine 1949, pp. 384-385, 390-391, 395; A. MADONIZZA, *Lettere dalla Costituente austriaca del 1848-49*, a cura di G. Quarantotti, "Monumenti storici", n.s. vol. XIX, Venezia 1966.

²¹ G. QUARANTOTTO, *Carlo Combi letterato ed erudito*, in "AMSI", vol. XXXIX, Pola 1927, pp. 271-292; S. CELLA, *Carlo Combi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 27, Roma 1982, pp. 533-535.

Nel campo liberalnazionale si discuteva se, alla luce degli avvenimenti registrati nella penisola italiana, fosse stato opportuno sostenere con il proprio voto la costituzione della Dieta. Carlo Combi si consultò con Tomaso Luciani, istriano di Albona che si trovava a Milano, per avere un parere autorevole circa il «maledetto imbarazzo che il diavolo volle cacciarci tra i piedi». Luciani, che si stava spendendo per la causa italiana, invitò ad escludere l'ipotesi dell'astensione, perché l'ingresso nella Dieta era d'importanza strategica, pertanto con senso patriottico bisognava fare parte di quel consesso «con serietà, con calma solenne, come ad un funerale; ma si portino, per carità, uomini appunto di senno forte, di cuore caldo, non leggeri, non versatili, non servili, non ambiziosi, non municipali, uomini energici, che abbiano fede nel futuro non lontano, nelle sorti sicure d'Italia che (si persuadano) vuole le Alpi, tutte le Alpi per suo confine, uomini che abbiano il coraggio civile voluto dai tempi». E ancora «La Dieta provinciale costituita così fortemente rappresenti la Provincia entro i limiti della Provincia, tratti gl'interessi della Provincia nella Provincia; reclami l'esercizio dei provinciali diritti, come diritti e non come grazie; la lingua, l'insegnamento, gl'impieghi, la nomina del clero, la sorveglianza sul medesimo, perché non s'immischi in cose che non sieno di culto ecc. Ma si astenga sempre e assolutamente dal campo politico, dichiarandosi non competente; non stringa vincoli, non ribadisca nodi, non stenda la mano a chi puzza già di cadavere e potrebbe ammorbare, e nel caso estremo che si volesse trascinarla a mali partiti, *si dimetta in massa*²²».

Il 6 aprile 1861 si tenne la seduta inaugurale: l'orientamento della maggioranza dietale emerse già nel discorso del capitano provinciale, il marchese Giampaolo Polesini, il quale, pur consapevole della posizione che ricopriva ed evitando riferimenti troppo espliciti, sottolineò che «l'Istria,

²² *Epistolario di Carlo Combi*, raccolto e annotato da G. Quarantotti con l'aggiunta di un'appendice, in "AMSI", n.s., vol. VII-VIII, Venezia 1960, pp. 33, 37.

provincia sôrta dalla mano di Dio entro i limiti geografici, che accennano alla sua appartenenza, non vede da molti secoli felici le sue sorti²³».

La giornata inaugurale fu contrassegnata dall'entusiasmo, come si coglie da una corrispondenza giunta al settimanale roviginese "L'Istriano": «Parenzo aveva aspetto festivo – un insolito movimento rallegrava le sue contrade per la gente ch'era accorsa a godere di questo nuovo avvenimento. La solennità ebbe incominciamento in questa quanto antica altrettanto maestosa Cattedrale, addobbata a festa e accalcata di popolo. Radunatisi quindi tutti i Deputati presenti nella sala destinata alle sedute e alle discussioni della Dieta, salutando i Deputati, presentando loro il Capitano provinciale e il Sostituto di questo e consegnando il Diploma imperiale nelle mani del Capitano, il quale alla sua volta pronunziò un breve, ma patriottico ed applaudito discorso, fece indi noto all'Assemblea che il Deputato pei comuni foresi dei Distretti di Volosca e Castelnuovo, Sig. Giuseppe Samsa, aveva dato la sua rinuncia e che dalla Luogotenenza era già stato, pel suo rimpiazzamento, convocato il relativo Collegio elettorale²⁴».

Il 10 aprile 1861 i deputati furono invitati a votare i rappresentanti a Vienna; le schede scrutinate rivelarono 20 "Nessuno" su 29 votanti; in occasione del secondo tentativo, il 16 aprile, il risultato non mutò (su 27 votanti). Si trattava, indubbiamente, di un gesto dimostrativo risoluto, la cui portata, probabilmente, non era stata valutata fino in fondo, perché quell'affronto avrebbe potuto, nel peggiore dei casi, mettere a repentaglio il futuro percorso politico della provincia. Quell'episodio ebbe una notevole valenza nel corso delle lotte politico-nazionali e rappresentava simbolicamente il vigore dei liberalnazionali nel contrastare il potere asburgico²⁵. Una gestione liberalnazionale decisa a perseguire la

²³ "Atti della prima e della seconda Dieta provinciale dell'Istria in Parenzo", Resoconto della prima seduta (6 aprile 1861), Rovigno 1863, p. 2.

²⁴ *Corrispondenze*, in "L'Istriano", a. II. n. 10, Rovigno 10 aprile 1861, p. 78.

²⁵ Lo studio di riferimento rimane quello di G. QUARANTOTTI, *Istria del Risorgimento. Sto-*

linea oltranzista non poteva essere tollerata dalle autorità viennesi, perciò la prima contromisura fu la sospensione della Dieta seguita dal suo scioglimento (20 luglio 1861), mentre i corpi elettorali sarebbero stati convocati nuovamente in quanto erano state previste nuove elezioni²⁶.

ria della Dieta del Nessuno, in “AMSI”, vol. XLVIII, Pola 1936, pp. 3-209; l'importanza dell'avvenimento storico per gli italiani d'Istria è riconosciuta da Fran Barbalčić, uno dei pochi autori che nel periodo jugoslavo abbia dedicato attenzione a quel momento registrato in seno alla Dieta provinciale istriana, F. BARBALČIĆ, *Prvi istarski sabori (1861.-1877.)*, in “Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti”, vol. 300, Zagreb 1954, p. 293. Negli ultimi anni l'attenzione storiografica intorno alle vicende della Dieta provinciale dell'Istria ha iniziato a dedicare maggiore spazio con varie iniziative. In concomitanza con il centocinquantesimo della sua istituzione uscì il volume bilingue *Istarski sabori/La Dieta istriana*, a cura di N. Budak, Poreč-Parenzo 2011, edito Museo del territorio parentino, nonché fu promosso il Convegno scientifico internazionale *150 godina od uspostave Istarskog pokrajinskog sabora u Porečul 150 anni dall'istituzione della Dieta provinciale istriana a Parenzo* (Parenzo 13-15 ottobre 2011), curato dalla stessa istituzione museale e dallo Istarsko povijesno društvo-Società storica istriana di Pola, i cui Atti, purtroppo, non furono dati alle stampe. In quell'occasione, nella sala dietale, fu allestita anche la mostra trilingue *Perom i šakama. 150 godina Istarskoga pokrajinskog saboral Con la penna e con i pugni. 150 anni della Dieta provinciale istriana/S Peresom in pestmi. 150 let Istrskega deželnega zbora (1861-1916)* (Parenzo, 25 novembre 2011-31 marzo 2012), accompagnata dall'omonimo catalogo, a cura di G. Milaković e T. Ujčić, Koper-Capodistria 2013, edito dalla Società umanistica Histria di Capodistria e dal Povijesni pomorski muzej Istre-Museo storico e navale dell'Istria di Pola. Il sodalizio capodistriano curò anche l'utile repertorio quadrilingue *Zemaljski sabor Markgrofovije Istrel Dieta provinciale del Margraviato d'Istria/Deželni zbor Mejne grofije Istrel Landtag der Markgrafschaft Istrien (1861-1916). Redosljed sjednica - Popis zastupnikal Indice delle sedute - Elenco dei deputatil Zaporedje sej - Seznam poslancev/Übersicht der Sitzungen - Liste der Mitglieder*, a cura di D. Krmac ed E. Poropat, “Histria Documentum”, III, Koper-Capodistria 2011. Gli accadimenti in seno alla Dieta negli anni della sua sede a Capodistria sono affrontati da S. Žitko, *Nacionalni in politični antagonizmi v Istri v času zasedanja istrskega deželnega zbora v Kopru (1899-1910)*, in *Melikov zbornik*, a cura di V. Rajsp, R. Bratož, J. Cvirn, J. Fischer, W. Lukan e B. Marušič, Ljubljana 2001, pp. 757-774. All'indomani del primo conflitto (1922) l'ambiente che aveva ospitato per decenni la Dieta provinciale dell'Istria, cioè la sala dell'ex Chiesa di San Francesco a Parenzo, fu donato alla provincia dal suo proprietario, il marchese Benedetto Polesini, e fu dichiarata monumento nazionale, B. BENUSSI, *L'Istria nei suoi due millenni di storia*, Trieste 1924, p. 503 e nota 1.

²⁶ A. APOLLONIO, *Libertà autonomia nazionalità. Trieste, l'Istria e il Goriziano nell'impero di Francesco Giuseppe: 1848-1870*, “Fonti e Studi per la storia della Venezia Giulia”, Serie seconda: Studi, vol. XV, Trieste 2007, pp. 150-151.

L'evento emerge con alcuni particolari interessanti in una lettera di Antonio Madonizza, dell'11 aprile 1861, indirizzata al capodistriano An-teo Gravisi: «Si trattava d'invviare due Deputati alla Dieta o Consiglio dell'Impero. Era questo un argomento di grande importanza, da costituire in certo modo una questione di principio, poichè, se noi accettammo il mandato di rappresentare la nostra piccola penisola, non intendemmo mai di partecipare alle sorti generali dello Stato. [...] si proclamò alla fine, secondo l'ordine del giorno, la elezione de' due Deputati alla Camera di Vienna. Si recarono le schede al banco presidenziale, e si fece profondo silenzio. Le prime schede contenevano alcuni nomi, e tra essi il mio. Poi si udì 'nessuno', e questa parola secca e laconica, ma altamente significativa suonò venti volte nel seno della sala. Lo sbalordimento ne' mitrati e caudatari fu visibile. Noi rimanemmo seri e calmi. Fu quindi proclamato che la Dieta non mandava alcun suo rappresentante alla capitale. Il Commissario governativo Conte Coronini ne prendeva atto²⁷».

La strategia di non votare, ossia di indicare "Nessuno" sulle schede, fu avanzata da un altro capodistriano, Nazario Stradi, quasi coetaneo di Carlo Combi. In seguito annoterà: «Tutti i deputati liberali erano d'accordo che la Dieta non mandasse deputati a Vienna, ma non erano d'accordo sul modo di votazione da adoperarsi per non mandarli. Dopo lunghe discussioni io proposi che la votazione seguisse per scheda e che ognuno scrivesse sulla scheda la parola Nessuno. La proposta è accettata e nella votazione pubblica venti schede portano la parola Nessuno²⁸».

Dalle comunicazioni del luogotenente, barone Burger, al ministro Schmerling emerge il problema costituito dalla compattezza dei liberal-

²⁷ A. MADONIZZA, *Di me e de' fatti miei (1806-1870)*, a cura di G. Quarantotti, Trieste 1951, pp. 105-106.

²⁸ G. QUARANTOTTO, *Ricordi di Nazario Stradi*, in "AMSI", vol. XXXVIII, Parenzo 1926, p. 116.

nazionali rappresentati da Madonizza e della loro linea separatista che, sebbene avessero tentato di non proporla esplicitamente, emergeva ugualmente palesemente. Riteneva che l'unica soluzione da adottare fosse lo scioglimento della Dieta e il ricorso a nuove elezioni, in quel modo sperava di colpire il movimento italiano²⁹. Nel settembre dello stesso anno si ebbe una seconda Dieta, questa volta, però, era formata da membri più fedeli all'autorità imperiale. Ma i nuovi componenti in buona parte non furono all'altezza del compito a loro assegnato. La Luogotenenza era intenzionata a dimostrare che quella nuova formazione avrebbe saputo amministrare la provincia senza grosse difficoltà. Ma la realtà era un'altra. Come scrive Almerigo Apollonio: «Molti dei deputati, eletti d'imperio nella seconda dieta per l'assenza dei migliori concorrenti, ebbero a rivelarsi tra le personalità più retrograde che avessero cittadinanza nel paese, tanto che, da parte governativa, si dovette rimediare con alcune reprimende e, più tardi, col far ricorso ad elezioni suppletive, convincendo ad accertare la rielezione dei personaggi che sarebbero stati determinanti nella silenziosa 'pacificazione istriana' degli anni successivi³⁰». Tra questi ricordiamo i "nessunisti" Antonio Madonizza e Matteo Campitelli, nonché Francesco Vidulich, già vicecapitano provinciale³¹.

* * *

Nel momento in cui ci soffermiamo sugli italiani delle regioni dell'Adriatico orientale, accanto alle aspirazioni separatiste, caldeggiate, tutto sommato, da una minoranza, devono essere considerate pure le posizioni autonomiste di quanti anziché l'unione all'Italia prospettavano la propria esistenza entro l'impero danubiano, liberale, pluralista, protettore delle

²⁹ G. STEFANI, *Cavour e la Venezia Giulia* cit., p. 351.

³⁰ A. APOLLONIO, *Libertà autonomia nazionalità* cit., pp. 153-154.

³¹ G. QUARANTOTTI, *La seconda Dieta provinciale dell'Istria (25 sett. 1861-17 febr. 1867)*, in "AMSI", vol. LXXI, Trieste 1971, pp. 193-235.

identità regionali e delle minoranze linguistiche. Tra questi esponenti ricordiamo Francesco Vidulich di Lussinpiccolo, patriota deciso sì a condurre una battaglia per l'italianità, ma secondo le modalità consentite dalle leggi austriache³². Altri, ancora, si erano impegnati decisamente per il distacco dell'Istria dal corpo asburgico, guidando, all'indomani della proclamazione del Regno, una campagna di sensibilizzazione in varie parti d'Italia – come Tomaso Luciani e Carlo Combi –, illustrando la storia, la cultura, le consuetudini e la presenza italiane in quell'angolo adriatico non sempre conosciuto nel Bel Paese³³. Dal 1861 al 1866 non pochi sperarono in un mutamento dei confini sulle carte geografiche e si adoperarono in vario modo, arruolandosi sia con l'esercito regio sia con Garibaldi. A fianco dell'Eroe dei due Mondi vi era anche Domenico Lovisato di Isola, ad esempio, che all'età di ventiquattro anni fu impegnato nel Trentino nel corso delle operazioni della terza guerra risorgimentale. Un altro volontario era il capodistriano Leonardo D'Andri, caduto a Custozza il 24 giugno 1866 all'età di 33 anni. Nella campagna per la liberazione di Roma, nel 1867, troviamo ancora Federico Cuder, Francesco Ettel, Antonio Pizzarello, Domenico Steffè e Domenico Vascon, tutti di Capodistria, Salvatore Gremignani ed Enrico Soucek di Albona nonché Vittorio Vittori di Dignano³⁴. Questi sono solo alcuni esempi che aiutano a cogliere quali fossero stati i sentimenti e le speranze di una parte della popolazione italiana dell'Istria.

Rammentando un altro caso simile del 1861, ma verificatosi in un contesto

³² C. DE FRANCESCHI, *Francesco Vidulich*, in "Pagine Istriane", s. III, a. I, n. 4, Trieste 1950, pp. 190-195.

³³ Si veda per esempio M. ZOTTICH, *Il pensiero politico di Tomaso Luciani (e brevi trattazioni storiografiche)*, "Fonti e studi per la storia dell'Adriatico orientale", vol. V, Pirano 2017.

³⁴ Cfr. P. STICOTTI, *La Regione Giulia nelle guerre per l'indipendenza*, in *Volontari e irredentisti nell'amore e nell'insegnamento di Guglielmo Oberdan. Pagine di passione giuliana*, a cura dell'Istituto "Guglielmo Oberdan", Trieste 1932, pp. 13-37; G. FOSCHIATTI COEN, *La partecipazione degli irredenti alla causa dell'unità italiana e all'epopea garibaldina negli anni 1867-1871*, Trieste 1981.

diverso, menzioneremo sommariamente ciò che avvenne a Fiume. Per la città portuale il 1848 rappresentò uno spartiacque. Il comune era retto da una congregazione di quaranta patrizi presieduta da un capitano civile designato dall'autorità asburgica; a capo dell'ufficio capitanale, cioè l'organo esecutivo, vi era invece il vice capitano civile, eletto dalla congregazione patrizia³⁵. Se nel 1848 i croati presero possesso del porto quarnerino che andò a formare una parte della Croazia-Slavonia, dal 1860 gli avvenimenti furono forieri di profondi cambiamenti. I rappresentanti fiumani consegnarono la richiesta di far parte del Regno d'Ungheria, evidenziando la necessità di garantire l'autonomia di quel municipio³⁶. Il Comune di Fiume era uno strenuo difensore della sua autonomia nonché dell'italianità linguistica e culturale della città quarnerina, intesa come elemento imprescindibile, da conservare in quanto patrimonio di una specifica identità³⁷.

Nella patria di San Vito si espresse la decisa volontà di difendere quei valori, poiché «è questa la lingua che i Fiumani tutti fecero loro lingua natale, che ereditarono dai loro padri, e conservarono come causa precipua del loro incivilimento, e ben essere commerciale e sociale. Togliere ai Fiumani la lingua italiana è impossibile: obbligarli a servirsi negli affari forensi di altra lingua che dell'Italiana, è muovere guerra ai loro principj, ed alle più tenere loro affezioni. Liberi siamo nel pensiero, nell'espressione delle idee e liberi pure dobbiamo essere nell'usare di quella lingua che sempre fu il solo mezzo perchè le idee si esprimessero e si desse a questo lo sviluppo richiesto dai tempi³⁸».

³⁵ W. KLINGER, *Un'altra Italia: Fiume 1724-1924*, "Collana degli Atti", n. 45, Rovigno 2018, p. 181.

³⁶ Cfr. S. GIGANTE, *Storia del Comune di Fiume*, Firenze 1928, pp. 92-109; G. STELLI, *Storia di Fiume. Dalle origini ai giorni nostri*, Pordenone 2017, pp. 123-146.

³⁷ Questi argomenti sono esaminati da chi scrive nel saggio *Fiume nel 1861. Italianità, difesa dell'autonomia e risorgimento nazionale croato sulla "Gazzetta di Fiume"*, in *Unità d'Italia e mondo adriatico-danubiano*, a cura di G. Nemeth e A. Papo, Civiltà della Mitteleuropa, vol. 7, San Dorligo della Valle (Trieste) 2012, pp. 117-163.

³⁸ "Gazzetta di Fiume", Fiume 15 aprile 1861, p. 1.

Nella nuova compagine, il 10 gennaio 1861, Francesco Giuseppe nominava il “conte supremo” del Comitato di Fiume e capitano civile della città. La reazione del Consiglio comunale fu immediata, ma protestò pubblicamente anche la popolazione. La situazione precipitò e il bano della Croazia, Josip Šokčević, l’11 febbraio proclamò lo stato d’assedio, che fu tolto il 26 aprile 1861.

Siccome il Consiglio comunale doveva essere rieletto, il conte supremo eclissò il diritto di nominare il presidente del Magistrato civico e autorizzò le libere elezioni³⁹. Il 12 marzo 1861 il Consiglio comunale deliberò di astenersi da qualsiasi partecipazione alle questioni concernenti il Comitato di Fiume e all’invio di quattro deputati alla Dieta di Zagabria. Il suo interesse sarebbe stato rivolto esclusivamente nei confronti della città e del suo territorio, prodigandosi per il riacquisto dell’autonomia e l’annessione alla corona magiara⁴⁰. La rinuncia incarnava il dissenso che era stato manifestato dagli ungheresi decisi a non inviare i propri rappresentanti al Parlamento di Vienna. Il capitano civile volle mutare strategia facendo votare la cittadinanza avente diritto.

Il 22 aprile 1861 dei 1222 compresi nelle liste, su 870 votanti, 840 scrissero “Nessuno”. La “Gazzetta di Fiume” commentò: «Il più recente esperimento, o meglio la prova di fuoco imposta alla popolazione di Fiume, per ottenere la nomina dei Deputati alla Dieta Croato-Slavona, riescì completamente a danno di coloro che ebbero l’intemperanza di ricondurre sul terreno della pubblicità una questione già previamente discussa ed amplamente giudicata da questa congregazione municipale. Questa

³⁹ W. KLINGER, *Un'altra Italia* cit., p. 182.

⁴⁰ E. MOHOVICH, *Fiume negli anni 1867 e 1868*, Fiume 1869, p. 21. “La nuova Rappresentanza a dì 12 Marzo tenne la sua prima seduta. – Questa votò un indirizzo di ringraziamento al passato Consiglio, risolvendo di sancire le sue determinazioni. Stabiliva inoltre di ricorrere al Trono: 1° per la riannessione all’Ungheria. 2° perchè nulla si facesse di Fiume senza Fiume. 3° per non inviare deputati alla Dieta Croato-Slavona. 4° per non avere nessun legame col Comitato di Fiume”, *Reminiscenze storiche del Municipio di Fiume dal giorno dell’occupazione dei croati nel 1848*, Fiume 1861, p. 24.

prova di fuoco, che speriamo sia stata l'ultima, fu la più splendida ed irrecusabile testimonianza, fu un nuovo e raro esempio dell'unanimità dei sentimenti di questa popolazione, che forte de' suoi diritti storici e senza ambagi, vuol giungere per la via più breve alla sua meta. Il risultato della votazione effettuata il 22 volgente, non abbisogna di alcun commento; esso merita di andar registrato a caratteri cubitali nella storia delle votazioni dirette; esso forma la più bella pagina della storia di un paese, che tal modo dimostrò nuovamente di saper volere, e di saper provvedere da sé e con animosa perseveranza al riconoscimento delle sue giustissime aspirazioni senza bisogno che altri lo tiri a rimorchio. [...] è la volontà indeclinabile di un'intera popolazione, che mediante la regolare emissione del voto dei singoli elettori, protesta solennemente e si dichiara a voci unanimi contro l'invio dei Deputati alla Dieta Croato-Slavona⁴¹».

Il governo vicereale si rivolse al Comune con toni minacciosi, ma il 3 maggio dichiarò che anche la cittadinanza si era espressa chiaramente. Nei giorni 20-21 maggio 1861 furono indette nuove elezioni, su 1925 aventi diritto, votarono 1484 elettori e 1478 riportarono la parola "Nessuno". Ci si preparava al terzo tentativo, il capitano civile evidenziò che qualora allo spoglio delle schede fossero di nuovo prevalse quelle indicanti "Nessuno", queste sarebbero state considerate nulle e i candidati sarebbero stati eletti a prescindere dal numero di voti. Fu promossa l'astensione e il 13 giugno le urne furono disertate dagli elettori. Il Consiglio comunale fu sciolto dalle autorità croate.

* * *

Le diverse esperienze politiche ricordate non possono essere uniformate e considerate come se fossero state un fenomeno indistinto. Alessandro

⁴¹ *Nessuno!*, in "Gazzetta di Fiume", Fiume 25 aprile 1861, p. 1.

Mauroner, ad esempio, a proposito di quegli avvenimenti evidenziava: «Trieste è una città commerciale marittima, Trieste è l'emporio dell'Austria, è l'unico scalo del vasto territorio posto fra l'Adriatico ed il Danubio. Queste sue qualifiche, indicano a chiare note a quale meta abbiano da essere rivolti gli sforzi tutti del suo Podestà e del consiglio, ed è, il raggiungimento del maggior grado possibile di movimento e sviluppo commerciale, quale unico mezzo di ricondurre Trieste alla primiera sua prosperità e progressiva grandezza». Per il medesimo, che pur rivendicava il carattere italiano della città, si trattava di perseguire «le vere speranze triestine, quelle che non sono l'effetto di momentanee allucinazioni ed entusiasmi, ma aspirazioni legittime [*sic*] derivanti dai bisogni che vogliono essere soddisfatti pel migliore bene della città e dell'impero cui appartiene» e definì «tristo spettacolo» ciò che accadde a Parenzo, «giacchè l'aberrazione d'una ventina d'individui non deve privare l'Istria tutta dei diritti costituzionali⁴²».

La posizione manifestata ricalcava la volontà di conservare sia la libertà antica sia quella più recente, risalente al XVIII secolo (caldeggiata precedentemente da Domenico Rossetti) e si innestava nella discussione di quanti entro la cornice asburgica rivendicavano autonomia, diritti storici e una soluzione federalista. Per Trieste si ambiva ad una «individualità storico-politica» dello *Stato da corona*, vale a dire alla costituzione di uno Stato nell'Austria, considerata una sorta di ricompensa nei confronti della posizione peculiare della città emporiale. Dal 1860 si era affermato anche il vagheggiamento di mutare il suo *status*, cioè in «città anseatica» sotto l'egida degli Asburgo⁴³. Era in buona sostanza la linea sostenuta fin dal 1848: si ricordi che in quella circostanza il Consiglio comunale aveva inviato Pasquale Revoltella e Pietro Kandler a Innsbruck, in qualità di suoi rappresentanti, con un indirizzo di fedeltà

⁴² A. MAURONER, *Cronaca contemporanea*, Trieste 1861, pp. 9, 6, 4.

⁴³ E. APIH, *Trieste*, Roma-Bari 1988, p. 50; G. CERVANI, *Il Litorale austriaco* cit., pp. 83, 88.

all'imperatore, in cui emergeva l'atteggiamento più volte palesato, ossia di «Trieste con l'Austria⁴⁴».

Gli accadimenti registrati in Veneto e in Istria, invece, trovano molti punti in comune: gli istriani desideravano partecipare, ancora una volta, alle vicende d'oltre Adriatico, rievocando la plurisecolare appartenenza alla Serenissima, i cui vincoli non erano venuti meno con la fine della Repubblica oligarchica. A livello politico si trattava della prosecuzione dell'orientamento del liberalismo palesato nel 1848, in cui iniziava ad imporsi un'idea autonomista, manifestata in particolare da Antonio Madonizza⁴⁵. Ancora diverso fu il contesto a Fiume e in Dalmazia, in cui emerge anzitutto la difesa dell'autonomismo o non già forme di secessione, ossia, per dirla con un maestro degli studi storiografici quale fu Ernesto Sestan, «era se mai separazione da unioni non desiderate con la Croazia, non separatismo dal corpo dell'Impero⁴⁶». L'attività politica dei *leader* italiani delle due realtà era tesa ad arginare il processo di integrazione di quelle terre

⁴⁴ A. DE' BERSA, *Il Consiglio decennale. Appunti di storia municipale triestina*, vol. I, Trieste 1887, p. 43. Per la posizione del ceto mercantile si rinvia a *Pasquale Revoltella (1795-1869). Sogno e consapevolezza del cosmopolitismo triestino*, catalogo della mostra, Civico Museo Revoltella, Trieste, marzo-giugno 1996, Udine 1996, in particolare i contributi di G. CERVANI, *Figure rappresentative nella prima metà dell'Ottocento: Pasquale Revoltella da negoziante a barone*, pp. 11-27 e A. MILLO, *Pasquale Revoltella. Una biografia tra Trieste e oltre*, pp. 29-51. Il 5 marzo 1861 il Consiglio municipale di Trieste accolse il seguente indirizzo inoltrato all'imperatore Francesco Giuseppe, in cui si legge tra l'altro: «Accolga dunque Vostra Maestà le profonde e sentite grazie della fedelissima Trieste, che quale città immediata del Vostro Impero, con giubilo saluta in fronte alla legge di suo ordinamento provinciale il riconoscimento di quell'autonomia che, immedesimata all'atto di sua dedizione alla gloriosa Dinastia d'Asburgo, fu ognora tenuta ferma dagli Augusti Vostri predecessori, e quale retaggio degli avi nostri gelosamente serbata pel volgere di cinque secoli a palladio di esistenza ed arra di prosperità»; il testo è pubblicato da L. LUZZATTO, *Ricordo del lux genetliaco di Sua Maestà Francesco Giuseppe I. Imperatore d'Austria, Re d'Ungheria ecc. ecc.*, Trieste 1888, pp. 19-20.

⁴⁵ G. QUARANTOTTI, *Il principio autonomistico nell'Istria dell'Ottocento*, in "AMSI", vol. LVIII, Venezia 1958, pp. 129-130.

⁴⁶ E. SESTAN, *Le riforme costituzionali austriache del 1860-1861*, in *La crisi dell'impero austriaco* cit., p. 83.

che il *Sabor* di Zagabria desiderava accorparsi alla Croazia-Slavonia. Eugen Kvaternik riteneva si dovesse emulare il Risorgimento italiano e imparare da quella lotta per l'unità, raggiungendo l'unificazione del Regno di Croazia, dal Danubio a Cattaro⁴⁷. Si trattava in realtà del programma della Grande Croazia; in quel frangente taluni, come il vescovo Strossmayer, ritenevano che si dovessero liberare anche la Bosnia e l'Erzegovina, allora province dell'impero ottomano⁴⁸.

⁴⁷ I. PERIĆ, *Hrvatska državnotvorna misao u XIX. i XX. stoljeću*, Zagreb 2002, p. 176. L'unità del Regno di Croazia-Slavonia sarebbe stata raggiunta con l'inclusione delle aree del Confine militare (*Vojna krajina*), del Regno di Dalmazia, di Ragusa e Cattaro, delle isole del Quarnero e dell'Istria fino all'Arsa. Inizialmente, nel 1861, erano considerate anche delle porzioni dei circoli sloveni della Carniola (Novo mesto e Metlika) e della Stiria (sino al fiume Drava), asserendo che storicamente avessero costituito parte integrante delle contee (*županije*) croate, J. ŠIDAK - M. GROSS - I. KARAMAN - D. ŠEPIĆ, *Povijest hrvatskog naroda g. 1860-1914*, Zagreb 1968, p. 19; P. KORUNIĆ, *Jugoslavenska ideologija u hrvatskoj i slovenskoj politici. Hrvatsko-slovenski politički odnosi 1848-1870*, Zagreb 1986, p. 230; J. HORVAT, *Politička povijest Hrvatske*, II ed., vol. I, Zagreb 1990, p. 166; *Hrvatski sabor 1861.: zaključci i drugi važnji spisi*, a cura di A. Kolak Bošnjak, T. Markus e S. Matković, Zagreb 2018, pp. 6, 41.

⁴⁸ C.A. MACARTNEY, *L'impero degli Asburgo* cit., p. 593.

Appendice I

“GAZZETTA DI FIUME”,
a. I, n. 70, Fiume 12 marzo 1861, p. 2

Prima seduta della nuova Congregazione Municipale

Quest'oggi ebbe luogo la prima seduta della nuova Rappresentanza municipale, di cui, attesa l'ora tarda, diamo soltanto un breve sunto.

Dietro proposta del sig. Capitano Civile venne nominata una Commissione composta di 12 rappresentanti, allo scopo di fissare il personale dei nuovi impiegati municipali, ed i rispettivi stipendj.

In seguito a mozione del sig. V. Bolt venne unanimemente votato un indirizzo di ringraziamento alla cessata Rappresentanza municipale, per avere coraggiosamente difesi i diritti e l'autonomia di Fiume.

Il sig. Anto. Giacich, dopo un breve quadro delle condizioni politiche in cui attualmente versa Fiume, conchiuse onde venga votato un indirizzo a Sua Maestà, per chiedere:

1. Che dissipate le nebbie che attualmente avvolgono la Sacra Corona di Santo Stefano, ritorni questa Città a far parte del Regno ungarico.
2. Che non si disponga di Fiume senza Fiume.
3. Che non si mandino deputati alla prossima Dieta croata, perchè con ciò si verrebbe a riconoscere uno stato di cose, contro il quale si protesta.
4. Che la libera città di Fiume sia del tutto indipendente, tanto in via politica che finanziaria, dal Comitato.

Tali proposizioni del sig. Dr. Giacich vennero accolte con entusiasmo generale, e votate ad unanimità.

Avendo il Gasparo Matcovich esposto un quadro rattristante della decadenza del commercio di questa Città durante gli ultimi dodici anni,

il sig. Dr. A. Giacich propose di sospendere il pagamento dell'imposta addizionale della provincia.

Finalmente il sig. Giov. Carina protestando contro l'ultimo conchiuso della cessata Rappresentanza, circa l'importo di f. 1200 annui votati quale pensione al cessato Borgomastro Cavaliere Francesco de Troyer, domandò che tale pensione venisse ridotta a f. 600. – Messa una tale proposizione a voti per levata e seduta, ottenne l'approvazione della maggioranza.

Data quindi lettura di una lettera colla quale il sig. Dr. Andrea Rubessa domandava d'essere sollevato dal posto di rappresentante municipale, fu a lui sostituito il sig. Giorgio Frank, che aveva ottenuto il maggior numero di voti (170).

La seduta fu quindi levata.

Appendice II

“L’ISTRIANO”,

a. II, n. 9, Rovigno 3 aprile 1861, p. 72

Dieta provinciale dell’Istria che siederà in Parenzo

MEMBRI DI DIRITTO

Monsignor Vescovo di Trieste e Capodistria

Monsignor Vescovo di Parenzo e Pola

Monsignor Vescovo di Veglia

DEPUTATI ELETTI

dal Grande Possesso

Dott. Antonio Barsan di Rovigno I.R. Notajo in Pola

March. Giampaolo Polesini di Parenzo - Possidente

Dott. Francesco Venier di Pirano - Avvocato

Dott. Cristoforo Belli di Capodistria - Medico

Pietro Tommasini di Montona - Possidente

Dalle città, borgate e luoghi industriali

DI ROVIGNO

Dott. Giuseppe Basilico di Rovigno - Avvocato

DI PIRANO

Dott. Francesco Gabrielli di Pirano - Possidente

DA CAPODISTRIA ED ISOLA

Dott. Nazario Stradi di Capodistria - Avvocato in Pirano

DI PARENZO, UMAGO E CITTANOVA

Dott. Giuseppe Vergottini di Parenzo - Avvocato

DI DIGNANO, POLA, ALBONA E FIANONA

Dott. Ercole Boccalari - I.R. Notajo in Dignano

DI MONTONA, BUJE, VISINADA E PINGUENTE

Dott. Andrea Amoroso di Buje - Avvocato in Montona

DI PISINO, VOLOSCA, CASTUA, LOVRANA E MOSCHENIZZE

Dott. Adamo Mrak di Pisino - Avvocato

DI LUSSINPICCOLO, CHERSO E VEGLIA

Dott. Francesco Vidulich di Lussinpiccolo - I.R. Notajo

DELLA CAMERA DI COMMERCIO ED INDUSTRIA

Cap. Gio. Venceslao Vidulich di Lussinpiccolo - Possidente ed Armatore

Dott. Matteo Campitelli di Rovigno - Segretario della Camera

Dalle Comuni foresi

Nel Distretto elettorale di Rovigno, composto de' Distretti politici di
Rovigno, Parenzo, Dignano e Pola

Dott. Luigi Barsan di Rovigno - Medico

Dott. Domenico Padovan di Parenzo - Medico

Nel Distretto elettorale di Capodistria, composto de' Distretti politici di
Capodistria e Pirano

Gio. Domenico Piccoli di Rovigno - I.R. Pretore in Capodistria

Dott. Antonio de Madonizza di Capodistria - Avvocato

Nel Distretto elettorale di Montona, composto de' Distretti politici di
Montona, Buje e Pinguente

Dott. Giorgio Franco di Buje - Avvocato

Giuseppe Corazza di Montona - Possidente

Nel Distretto elettorale di Pisino, composto de' Distretti politici di Pisino
ed Albona

Dott. Egidio Mrak di Pisino - Possidente

Dott. Antonio Scampicchio di Albona - Avvocato

Nel Distretto elettorale di Volosca, composto de' Distretti politici di Volosca e Castelnuovo

Dott. Girolamo Minak di Volosca

Giuseppe Samsa

Nel Distretto elettorale di Lussinpiccolo, composto de' Distretti politici di Lussin, Veglia e Cherso

Dott. Francesco Ferretich di Veglia - Canonico

Dott. Illuminato Zadro di Cherso - Medico

Appendice III

“LA VOCE DALMATICA.
GIORNALE ECONOMICO-LETTERARIO”,
a. II, n. 20, Zara 18 maggio 1861, p. 159

Cose patrie

Da lettere e telegrammi [*sic*] di Fiume venivamo informati che essendosi sparsa in quella città la notizia sulla possibilità, che la deputazione della nostra Dieta avesse a prendere quella via pel ritorno in patria, si stesse preparando colà una degna accoglienza alla rappresentanza della nostra nazione, la quale per stornare gli effetti di certi intrighi e maneggi, compì un atto del più nobile patriottismo, e guadagnò la stima e l'ammirazione di tutta l'Europa.

Saputosi però che i nostri Deputati avevano ripresa la medesima via di Trieste, e ritornavano in patria alla spicciolata, ogni preparata ovazione in Fiume divenne inutile, ogni progetto dovette sparire.

In noi, edotti di ciò, il silenzio sarebbe una colpa, ond'è che adempiendo al grato dovere che ci incombe, ringraziamo in nome della nazione che abbiamo la soddisfazione e l'onore di rappresentare nell'arduo e spinosissimo campo del giornalismo, quei generosi ed invitti Fiumani, che per allontanare un vassallaggio increscioso, danno stupendo esempio di fermezza e di civile coraggio.

Ai nostri fratelli Istriani egualmente porgiamo grata la destra pelle dimostrazioni di simpatia da essi pure preparate ai nostri Deputati, e pell'invio fatto ai medesimi d'approdare su quelle rive gentili.

Ai Dalmati di Trieste finalmente dobbiamo un tributo di riconoscenza pelle loro premure e pel loro amore verso la patria.

E a Trieste, all'Istria ed a Fiume voremmo [*sic*] sempre più si stringessero

i nostri rapporti di reciproco scambio d'idee e di simpatie, chè l'avvenire di quei paesi sarà pure il nostro, nè questa bella ed ospitale spiaggia orientale dell'Adriatico potrà fra se stessa essere divisa da diversi interessi, da disuguali destini.

B

Ester Capuzzo
Università La Sapienza di Roma

L'AUTONOMIA NELLE NUOVE PROVINCE

All'indomani della fine del primo conflitto mondiale i governi liberali che si susseguivano sino all'avvento del fascismo dovevano confrontarsi con i problemi derivanti dalle annessioni del Trentino-Alto Adige e della Venezia Giulia cioè di Trieste, del Friuli austriaco (provincia di Gorizia), dell'Istria e di quella parte della Dalmazia attribuita dal Patto di Londra, territori denominati nel linguaggio burocratico dell'epoca Nuove Province. Tra le grandi questioni affrontate vi era un tema di rilievo: quello del sistema amministrativo vigente nei territori annessi diverso per molti aspetti da quello italiano, un sistema che aveva caratterizzato dalla metà del XIX secolo i rapporti tra centro e periferia nel mondo asburgico, che veniva ora rivendicato dalle popolazioni locali abituate, potremmo dire, a forme di *self-government*. In effetti alle Diete provinciali (*Landtage*), una sorta di mini parlamenti presenti in ciascuno dei *Länder*, era riconosciuta la facoltà di legiferare su alcune materie specifiche di loro assoluta pertinenza come i trasporti, l'istruzione, la sanità, l'agricoltura, il turismo ossia su quelle materie più prossime alle necessità della vita dei cittadini.

Questo sistema aveva mosso i primi passi dopo le due sconfitte militari subite dall’Austria nella II guerra d’indipendenza italiana (1859) e nella guerra austro-prussiana (1866) che avevano determinato da un lato la perdita della Lombardia prima e del Veneto poi, nonché l’isolamento dell’Austria in Europa. Dall’altro Francesco Giuseppe era stato spinto a seguire una politica più conciliante nei confronti delle nazionalità, che erano animate da spinte indipendentistiche e centripete, e di maggior favore verso il riconoscimento dell’autonomia e dei particolarismi dei vari regni e paesi.

Dopo l’emanazione della patente del 1861, con la quale venivano promulgate le costituzioni provinciali dei regni e paesi dell’Austria, e dopo l’*Ausgleich* del 1867, che sanciva l’unione della corona austriaca con quella ungherese nella persona di Francesco Giuseppe, si giungeva alla ripartizione del Consiglio dell’impero, organo consultivo dell’Imperatore e parlamento per tutto lo Stato, tra la Camera dei Deputati e quella dei rappresentanti dei Regni e dei Paesi dell’Impero.

Le Diete provinciali non avevano un reale potere politico in quanto era il governo centrale a stabilire i limiti dei poteri dei *Länder* e benché le competenze assegnate in materia legislativa alle Diete provinciali fossero formalmente molto vaste erano, però, limitate dal meccanismo della cosiddetta “sanzione imperiale”, prevista per tutte le leggi emanate in Austria. Quando l’Italia annetteva nel dopoguerra le nuove province si trovò, quindi, di fronte a un sistema amministrativo locale che era molto diverso da quello italiano e che si rifaceva, come sappiamo, a una concezione di Stato centralizzato quale quella che era stata adottata all’indomani dell’unificazione nazionale nel 1861, sebbene – va detto – non fossero mancati sino allo scoppio della Prima guerra mondiale proposte e progetti in tema di decentramento locale.

Nell’immediato dopoguerra, l’idea di salvaguardare almeno in parte l’assetto autonomistico delle province ex asburgiche veniva presa in considerazione dai governi liberali. Sin da subito il governo guidato da Francesco

Saverio Nitti manifestava una prudente apertura nei confronti del regime autonomistico per i territori in via di annessione, adottando una serie di provvedimenti in materia tra cui, in particolare, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un Ufficio centrale per le nuove province del Regno cui spettava il compito, precedentemente affidato durante il conflitto al Segretariato Generale per gli Affari Civili, di provvedere alla sistemazione politico-amministrativa ed alla ricostruzione economica delle terre in via di annessione, predisponendo, in concorso con i singoli ministeri e sulla base delle rispettive competenze, i provvedimenti che avrebbero agevolato il graduale passaggio delle Nuove Province dallo stato armistiziale a quello d'annessione.

Alla sua direzione veniva posto Francesco Salata, convinto autonomista. La scelta del liberale istriano indicava chiaramente la volontà politica del governo italiano di muoversi nell'ottica dell'aggregazione consensuale e non autoritaria dei nuovi territori alle strutture del Regno. Salata, che già durante il conflitto aveva diretto l'Ufficio amministrativo del Segretariato Generale per gli Affari Civili e nel dopoguerra partecipava alla delegazione italiana alla Conferenza di pace di Parigi, rappresentava in ambito liberale uno dei maggiori esperti dei problemi istituzionali e legislativi relativi ai territori in via di annessione per le competenze acquisite, in epoca prebellica, in campo politico ed amministrativo in qualità di assessore della Dieta provinciale del Margraviato d'Istria.

Si trattava di fatto di una scelta strategica, perché a sostenere dall'interno delle istituzioni italiane il mantenimento del sistema amministrativo asburgico erano uomini politici provenienti dalle nuove province che si facevano interpreti delle richieste avanzate dalle popolazioni locali non solo come l'istriano Francesco Salata, ma anche come il trentino Alcide De Gasperi, eletto deputato alla Camera nel 1921. Uomini politici che potevano essere considerati dei veri e propri mediatori tra il sistema vigente nelle loro terre d'origine e il quadro istituzionale e normativo italiano per l'appoggio offerto al mantenimento del sistema autonomistico

asburgico in quelle parti che meglio si integrassero con l'ordinamento italiano senza, però, concepire soluzioni separatiste o federaliste.

Anche a livello locale, in particolare in Trentino, tutti i partiti concordavano sulla necessità di mantenere in vista della sistemazione definitiva del paese l'impianto autonomistico provinciale, dotato di facoltà e competenze simili a quelle della cessata Dieta tirolese, e quello comunale, compresi gli statuti propri per le città maggiori (Trento, Rovereto, Bolzano). Le diversità riguardavano il quadro territoriale dell'autonomia che i liberali avrebbero preferito regionale, i socialisti assegnato a ognuna delle due province, il Trentino e l'Alto Adige, ed i popolari alla regione strutturata in due province, anch'esse autonome. La richiesta della conservazione del sistema di autogoverno indicava come, per i trentini, l'autonomia non rivestisse solo un significato di tutela nazionale ma corrispondesse ad un modello di stato decentrato opposto al livellamento del centralismo italiano. Il carattere di difesa etnica era invece nodale per il gruppo sudtirolese come appariva dal progetto d'autonomia del *Deutscher Verband* presentato al presidente del Consiglio Nitti nel marzo 1920. Per il gruppo sudtirolese l'autonomia era considerata strumentalmente anche come un mezzo per rendere più facile l'accettazione dello Stato centralizzato da parte delle popolazioni locali e, in particolare, dalle minoranze linguistiche.

Il tema delle autonomie delle nuove province emergeva a più riprese nell'Italia del primo dopoguerra come in occasione della discussione parlamentare sui disegni di legge di approvazione dei Trattati di pace di St. Germain-en-Laye e del Trattato di Rapallo, discussioni che facevano emergere un orientamento favorevole a una soluzione rispettosa del sistema autonomistico delle province annesse, ammettendo addirittura la superiorità della legislazione asburgica in materia di autonomie provinciali e comunali. A conferma di ciò vi era l'emanazione di leggi finalizzate al coordinamento della legislazione italiana con le autonomie provinciali e comunali. In tal senso gli ultimi governi liberali di Nitti, Giolitti e Bo-

nomi si ponevano in forma programmatica su questa strada non soltanto in riferimento alle nuove province, ma anche come disegno generale di riforma dello Stato.

Il confronto parlamentare sui temi autonomistici riprendeva vigore in particolare durante il V governo di Giolitti in un clima politico che si stava avviando verso cambiamenti profondi con le elezioni del maggio del 1921, con le quali entravano nel Parlamento i rappresentanti politici dei nuovi territori. Era questa l'occasione per dare una espressione politica alle aspettative delle popolazioni delle Nuove Province e per porre termine agli organismi consultivi, non elettivi quindi, che erano stati precedentemente costituiti. La contestuale entrata nelle aule parlamentari di un'agguerrita pattuglia di parlamentari fascisti e nazionalisti non favorevoli alle rivendicazioni avanzate dai deputati delle Nuove Province segnava, però, il primo passo verso quelle difficoltà che con l'avvento di Benito Mussolini al potere avrebbero determinato l'esclusione del tema dell'autonomia dall'agenda politica. Sull'opportunità di conservare il regime autonomistico, anche come scelta strategica in un'ottica complessiva di riforma dell'ordinamento del paese, si soffermava nel suo discorso d'esordio alla Camera dei Deputati De Gasperi, illustrando il progetto autonomistico legittimato dalla tradizione storica e dalla speranza di comporre il conflitto tra le minoranze linguistiche per la prima volta presente in Italia, nella considerazione che potesse essere un utile strumento per «una possibile convivenza con diverse nazionalità sulla frontiera settentrionale».

Alle richieste avanzate di mantenimento del sistema di decentramento amministrativo in ambito provinciale e comunale avanzate in più sedi e riconosciuto anche dal discorso della Corona del 1920, le istituzioni italiane rispondevano con una serie di atti ufficiali che nei contenuti sembrano presagire quell'assetto autonomistico differenziato che sarebbe stato riconosciuto decenni più tardi nell'Italia repubblicana con le regioni a statuto speciale cercando di coordinare il rispetto delle autonomie locali delle Nuove Province con l'ordinamento centralizzato dello Stato

italiano. Come già rilevato, il tema dell'autonomia e del decentramento era un tema che era stato già avanzato in più occasioni nei primi cinquant'anni di vita dello Stato unitario e che veniva riproposto ora su scala nazionale come espressione di un'istanza di rinnovamento delle istituzioni e di un ampliamento della partecipazione politica da attuarsi anche mediante il trasferimento dal Parlamento ad altri organi rappresentativi a carattere territoriale del compito di dettare norme primarie su materie di interesse locale.

Tuttavia, con l'entrata in Parlamento dei deputati fascisti, il clima politico nel paese iniziava a mutare e prendeva sempre più corpo l'ipotesi di una svolta in senso autoritario che contribuiva a minare qualsiasi possibilità di evoluzione in senso democratico dell'ordinamento liberale, e quindi anche in senso autonomistico. Il mutarsi del clima politico colpiva anche i sostenitori dell'autonomismo come Salata che nel giugno del 1921 veniva fortemente criticato da Mussolini in Parlamento mentre l'obiettivo della concessione di istituti di autonomia alle province annesse sembrava allontanarsi, travolto da un nazionalismo sempre più intollerante verso l'idea di una articolazione istituzionale volta a soddisfare peculiari esigenze delle popolazioni dei territori di confine, malgrado le promesse e le aperture che erano state manifestate verso le minoranze alloglotte sin dal periodo armistiziale.

Dopo la caduta di Giolitti, con il successivo governo Bonomi venivano tentati ulteriori passi per mantenere aperto il discorso sull'ipotesi di uno speciale regime amministrativo per le nuove province, con l'istituzione di Giunte provinciali straordinarie di nomina governativa cui venivano affidate le funzioni amministrative delle Diete provinciali dell'ordinamento asburgico. L'istituzione delle Giunte provinciali straordinarie nell'agosto del 1921, insieme con le commissioni regionali e centrali create per lo studio di questi problemi, erano, di fatto, l'ultima iniziativa di rilievo compiuta dallo Stato liberale per delineare una soluzione in senso autonomistico del problema delle «Nuove Provincie». Nel novembre

del 1921, sotto il governo di Ivanoe Bonomi, venivano istituite quattro commissioni consultive per i problemi riguardanti i territori annessi, già previste da Nitti all'atto della costituzione dell'Ufficio centrale. Questi organi, data la presenza di diritto dei parlamentari appena eletti, ebbero un peso politico importante, per la loro rappresentatività. A esse era demandato un importante ruolo propositivo per l'assetto politico e amministrativo dei nuovi territori, in stretto raccordo con l'Ufficio centrale, il cui direttore, Francesco Salata, era nominato presidente della Commissione consultiva centrale, di stanza a Roma. Alla Commissione centrale erano affiancate tre Commissioni consultive regionali per la Venezia Giulia, la Venezia tridentina e di Zara. La composizione delle commissioni consultive risultava largamente indicativa della volontà del governo Bonomi di rispettare le richieste politiche delle popolazioni interessate, comprese le minoranze etniche, espresse nelle elezioni del 1921. Fino al loro definitivo scioglimento, avvenuto al termine del 1922, esse rappresentarono l'ultimo tentativo delle istituzioni liberaldemocratiche di dare una risposta non autoritaria all'unificazione legislativa delle nuove province alle strutture del Regno.

Era proprio, però, dai lavori di queste commissioni che ci accorgiamo che ormai lo Stato liberale stesse cedendo il passo a una dimensione politica sempre meno liberale, perché alle tesi autonomistiche sostenute al loro interno da popolari e socialisti, favorevoli già nel nesso asburgico a soluzioni di decentramento amministrativo, si contrapponevano le posizioni oltranziste degli esponenti nazionalisti. Di là a poco più di un anno si scatenava la violenza delle squadre fasciste, voluta da Mussolini ed organizzata da Francesco Giunta nelle regioni di frontiera, che portava all'occupazione di Bolzano e di Trento tra la fine di settembre e i primi di ottobre del 1922 e che, nel complesso, costituiva una sorta di prova generale della marcia su Roma.

Dopo tali vicende, il destino delle autonomie delle nuove province era segnato: a metà dell'ottobre del 1922 uno degli ultimi atti del gover-

no di Luigi Facta portava alla soppressione dell'Ufficio centrale con il contestuale trasferimento delle funzioni e dei servizi ai singoli Ministeri competenti per materia, determinando lo smantellamento di un organismo speciale, creato per definire le linee guida di una sperimentazione rivolta alle nuove province, che sarebbe, però, potuta divenire, suscettibile, in un diverso contesto politico, di ulteriori sviluppi per tutto il territorio nazionale. L'amministrazione periferica delle nuove province veniva omologata a quella del Regno, mediante l'istituzione delle diverse prefetture a dimensione sovraprovinciale e i commissari generali per la Venezia Giulia, la Venezia Tridentina e la Dalmazia venivano sostituiti dai rispettivi prefetti, con i poteri tradizionalmente loro attribuiti. I vice-commissari generali civili, invece, presenti non nei capoluoghi di regione, ma nei centri più piccoli, erano sostituiti da vice-prefetti e i commissariati civili erano trasformati in sotto-prefetture, secondo l'articolazione territoriale dell'ordinamento del Regno. Venivano così soppressi gli organi dell'amministrazione straordinaria posti in essere nell'immediato dopoguerra e liquidato l'Ufficio centrale per le nuove province che per più di un triennio aveva svolto un'azione di coordinamento, di integrazione e di revisione di tutti i provvedimenti legislativi e regolamentari emanati per le province annesse.

Con l'avvento di Mussolini al governo si realizzava definitivamente l'estensione alle nuove province, previe opportune modificazioni, della legge e del regolamento comunale e provinciale italiano. Venivano così stabilite le competenze degli organi provinciali, fissate le nuove circoscrizioni amministrative provinciali e affidato al prefetto l'esercizio delle funzioni di autorità politica distrettuale nel circondario del capoluogo di provincia. Nell'immediatezza della presa del potere di Mussolini ci si illudeva ancora, come faceva il deputato altoatesino Edoardo Reuth Nicolussi in una discussione alla Camera il 17 novembre 1922, a poco meno di un mese dalla marcia su Roma e dalla formazione del nuovo esecutivo, che l'autonomia delle nuove province potesse essere «la base di una forma

di libertà democratica che andasse a vantaggio della libertà nazionale» e quindi potesse divenire anche uno strumento di garanzia di espressione per le minoranze linguistiche presenti nelle nuove provincie.

Come sappiamo, però, l'affermazione politica del fascismo accelerava e portava a termine il processo di normalizzazione e di riconduzione dei territori annessi al modello uniforme di amministrazione vigente in tutto il paese. Nel gennaio del 1923, con l'estensione della legge provinciale e comunale del Regno, venivano abrogate le disposizioni che stabilivano il coordinamento e l'adattamento della legislazione italiana rispetto a quella asburgica, disposizioni che avevano rappresentato il principale risultato conseguito dall'autonomismo di Salata, confortato dai propositi giolittiani di riforma generale dello Stato in senso decentrato che non erano riusciti, però, a realizzarsi.

Dario Stevanato

Università degli Studi di Trieste, membro della delegazione della Regione Veneto nel negoziato con lo Stato per il conseguimento di ulteriori forme di autonomia

Diciamo che la mia è una relazione di chiusura, che non ha carattere storico come quelle che mi hanno preceduto, ma intende fare brevemente il punto su quali sono le prospettive e la situazione attuale nell'ambito di un discorso sull'autonomia delle Regioni.

Diciamo che, con dei piani che si intrecciano, sul versante politico-istituzionale e giuridico-costituzionale, abbiamo avuto in un recentissimo passato due fondamentali punti di emersione o di riemersione del tema dell'autonomia che, come è stato ricordato, figura anche a livello di autonomia politica nelle norme della Costituzione, laddove si rinviene il riconoscimento del pluralismo istituzionale. Secondo la Costituzione, appunto, la Repubblica si compone non solo dello Stato, ma anche di Regioni, Province e Comuni. Dunque i due punti di emersione rilevanti mi sembrano quello che ha portato alla cosiddetta stagione del federalismo e del federalismo fiscale, che ha visto dei momenti salienti prima nella riforma del Titolo V, poi nell'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale del 2009, la legge 42/2009, e successivamente in alcuni dei decreti attuativi. Esperienza che in un certo senso è rimasta un po' sospesa, un po' a metà, cioè le spinte di quell'epoca, risalenti a una

dozzina di anni fa, verso un assetto maggiormente federalista dello Stato italiano, non si sono poi realizzate in modo coerente e compiuto, sono rimaste solo parzialmente attuate. C'è quindi stato il dato più recente, di ancor maggiore attualità, che è quello che si lega alle prospettive della cosiddetta autonomia differenziata.

Molti, immagino, sanno a cosa mi riferisco. È, infatti, in atto un tentativo da parte di alcune Regioni, tra queste direi un ruolo guida importante lo sta avendo proprio il Veneto, di attivare quella possibilità prevista da una norma della Costituzione riformata nel 2001, però rimasta fino ai giorni nostri non attuata, e cioè di esplorare un regionalismo rafforzato, chiamiamolo così, o differenziato e quindi anche, se vogliamo, un'autonomia che potremmo definire a geometria variabile. Vale a dire un'autonomia che non procede per tutte le entità regionali allo stesso modo, ma procede soltanto in modo selettivo sulla base di richieste che le singole Regioni avanzano nei confronti dello Stato, a seguito delle quali si dovrebbe innescare una vera e propria trattativa, anche di carattere politico e giuridico-istituzionale, per arrivare a delle intese – così le definisce l'articolo 116, comma 3 della Costituzione italiana – che poi devono essere ratificate con legge rinforzata, approvata dal Parlamento a maggioranza qualificata.

In questo modo si avrebbe un assetto per cui, rispetto alla delimitazione ed elencazione delle materie che fa la Costituzione all'articolo 117, in cui accanto al nucleo di materie e funzioni pubbliche tradizionalmente ritenute come essenziali, a competenza esclusiva dello Stato e in cui lo Stato da sempre, o quasi da sempre, interviene, vi è un elenco ancor più nutrito, invece, di materie a legislazione concorrente. Ebbene, su queste ultime, oltre che alcune materie a legislazione esclusiva, in particolare tre, la singola Regione può chiedere - ed eventualmente ottenere - maggiori spazi di autonomia, nuove competenze a cui si dovrebbero anche accompagnare, evidentemente, maggiori risorse finanziarie da destinarsi alla Regione che ha ottenuto l'ampliamento delle competenze.

Questa norma costituzionale, come dicevo, è rimasta ad oggi non attuata, però negli ultimi anni, come forse molti sanno, vi è stato un tentativo, che può essere considerato in un certo senso ancora in corso, anche se nell'ultimissimo periodo, grosso modo nell'ultimo anno, complici anche, almeno in parte, le vicende della pandemia, ha subito un rallentamento o, a essere pessimisti, una vera e propria battuta d'arresto. Questo è difficile al momento stabilirlo. Vi era stato però, indubbiamente, questo tentativo di ottenere l'autonomia differenziata, che si pone in un'ottica che poi ha sollevato, nonostante l'appoggio di alcuni, anche un forte movimento oppositivo. È un tentativo che si colloca, come qualcuno ha ricordato in precedenza, nell'ambito dei confini del tema della sovranità nazionale, cioè non è una fuga in avanti di alcune Regioni verso linee di rottura: è stato ricordato il caso della Catalogna e di una spinta secessionista che in quella Regione vi è stata e vi è tuttora. Diciamo che qui siamo, invece, ben all'interno del perimetro costituzionale, in cui, appunto, altro non stanno chiedendo le Regioni in questione – le ricordo: il Veneto, l'Emilia Romagna e la Lombardia – di ottenere quei maggiori spazi che la Costituzione stessa prevede nell'ambito di un sistema, come anche altri hanno ricordato in questa sede, in cui già esiste la differenziazione delle autonomie, perché l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale è appunto il caso più eclatante di un regionalismo di tipo differenziato, in cui gli assetti per le Regioni a Statuto speciale sono molto diversi da quelli che, invece, vivono le Regioni a Statuto ordinario.

Quindi si avrebbe, applicando l'articolo 116, comma 3 della Costituzione, ovvero attraverso l'autonomia differenziata, una terza categoria di Regioni, cioè le Regioni ad autonomia differenziata, che avrebbero maggiori competenze e maggiori risorse di quelle a Statuto ordinario, però non avrebbero ancora le prerogative delle Regioni a Statuto speciale.

Questo tentativo, peraltro, in due casi su tre, nel caso del Veneto e nel caso della Lombardia, è supportato da una consultazione referendaria: si sono tenuti il 22 ottobre 2017 i referendum consultivi e, in particolar

modo nel Veneto, questo appuntamento ha riscontrato una elevata partecipazione, che è andata oltre il 50% degli elettori, la larghissima parte dei quali si è espressa naturalmente a favore del riconoscimento di queste forme di autonomia.

Da qui è partita una lunga trattativa con il Governo, che aveva dato luogo ad un primo risultato tangibile con la firma di quella che era stata chiamata una “preintesa” con il Governo Gentiloni. Su quelle basi si sarebbe dovuto ripartire e si è in effetti cercato di meglio definire il quadro degli interventi e delle competenze. Poi, però, va detto che ovviamente, come dicevo, il tema è anche politico e culturale, e mi pare che si sia assistito all’emergere di un’anima che a me sembra abbia sempre, ma naturalmente non essendo uno storico posso sbagliarmi, innervato la storia dello Stato italiano, cioè un’anima legata all’uniformità e ad una visione di stampo napoleonico, di uno Stato centrale in cui, insomma, le autonomie locali sono poco più che tollerate. Lo si vede anche da tanti segni: ad esempio penso alle tante volte in cui le Regioni tentano delle incursioni, assolutamente legittime, a mio avviso, come nei tanti casi che conosco nel settore dell’attivazione di forme di autonomia tributaria, con leggi che vengono impugnate regolarmente dallo Stato di fronte alla Corte Costituzionale. Si vede che c’è un atteggiamento di gelosia delle prerogative che lo Stato esercita nei confronti delle Regioni e perciò tentativi di assumere maggiore autonomia in senso politico e finanziario non sono esattamente ben tollerati.

Il discorso veramente potrebbe essere molto lungo, ma il punto di caduta che, a mio avviso, si è toccato nelle richieste di autonomia differenziata riguarda alla fine non tanto, mi è sembrato o mi sembra, una critica o un dubbio che alcuni manifestano circa l’effettiva capacità di singole Regioni, in questo caso alcune Regioni del Nord, di esercitare in modo più efficiente ed efficace le prerogative che verrebbero loro assegnate.

Direi che, invece, le critiche e le opposizioni riguardano maggiormente se non quasi esclusivamente - mi è sembrato nell’ultima fase - il tema

delle risorse finanziarie. Il timore che viene cioè esplicitato è che, attraverso l'attribuzione di maggiori competenze, quindi maggiori prerogative nell'ambito delle materie che già le Regioni esercitano – penso, in particolare, al tema dell'Istruzione, oltre a quello ovviamente della Sanità, quindi quei settori dove maggiori sono l'uso e il bisogno di risorse finanziarie – questo porti indirettamente ad una diversa allocazione delle risorse. Si teme di arrivarci attraverso l'attivazione di altri meccanismi di finanziamento delle autonomie che la Costituzione prevede, ma che ad oggi sono stati, ancora una volta, poco e male attuati, ovvero attuati in modo contrario al loro spirito (mi riferisco al tema delle partecipazioni al gettito, spettanti ai territori). Attraverso l'attribuzione di maggiori forme di autonomia, quindi accompagnate da una diversa distribuzione delle risorse, che dallo Stato passerebbero a una gestione su base regionale, vi sarebbe un'alterazione degli attuali, chiamiamoli così, equilibri di finanza pubblica. Cioè, in buona sostanza, il timore è quello di altre Regioni, oltre che dello Stato, di vedere alterato a proprio svantaggio l'attuale assetto distributivo.

Questo ci porterebbe a interrogarci – e qui si aprirebbe un altro fronte, troppo lungo, ma che mi limito ad accennare – se l'attuale assetto distributivo debba essere considerato giusto, corretto ed equilibrato, oppure se, invece, gli assetti legati al modo in cui la spesa pubblica viene allocata tra i diversi territori debbano essere ripensati. In verità, anche qui, i dati ordinamentali sono chiari: questi assetti dovrebbero essere ripensati e ritirati, abbandonando il criterio della spesa storica, che purtroppo avvantaggia le situazioni più inefficienti e invece svantaggia quelle più virtuose, a favore del criterio della spesa standard, dei costi standard e dei fabbisogni standard, i quali, però, stentano a trovare applicazione.

Per cui la difficoltà di dare attuazione ai principi del federalismo fiscale, cioè il passaggio dalla spesa storica alla spesa standard, il fatto che lo Stato è da molti anni inerte e non ha dato corso alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie che li richiedono (cioè in particolare

salute, istruzione e assistenza), sta determinando una sorta di paralisi o comunque un utilizzo di questi argomenti per rallentare se non bloccare l'iter volto all'ottenimento dell'autonomia differenziata. Le preoccupazioni per il riassetto allocativo delle risorse finanziarie, la mancata approvazione dei livelli delle prestazioni essenziali, che peraltro sarebbe lo Stato a dover porre in essere, diventano degli argomenti che qualcuno – e io sono tra questi – potrebbe vedere come delle scuse per non dare corso alle richieste che le Regioni hanno fatto. Ripeto: Regioni che, in due casi su tre, sono anche supportate, e in particolare il Veneto lo è, da una forte richiesta da parte del corpo elettorale.

Quindi, per concludere questo discorso, visto che l'argomento della relazione era sulle prospettive dell'autonomia, mi pare che ci sia ancora molto da fare. In buona sostanza, al di là degli aspetti istituzionali imprescindibili, penso che vi sia ancora da compiere una parte significativa di tragitto sul versante culturale e politico, e ovviamente parlo a chi crede alla prospettiva autonomistica, perché ovviamente vi sono anche le persone convinte che, invece, sia meglio restare ancorati saldamente a un assetto fortemente centralizzato dell'intervento pubblico. Peraltro, i risultati dell'Italia sul piano economico-sociale mi sembrano così deludenti, negli ultimi vent'anni, da indurre a una seria riflessione su questo punto: basta vedere a tal riguardo il dato fondamentale della mancata crescita del PIL italiano negli ultimi vent'anni oppure il riscontro di una produttività stagnante, cioè tutti indicatori che ci stanno dicendo che c'è qualcosa che chiaramente non va.

Invece le prospettive ed il maggior dinamismo, che potrebbe portare una gestione di competenze a livello locale e regionale, devono trovare argomenti per convincere una parte maggioritaria della popolazione, soprattutto al di fuori delle Regioni richiedenti, perché questo è il vero tema. Il problema non è convincere i veneti sicuramente, ma penso nemmeno i lombardi o gli emiliano-romagnoli della bontà di questi progetti, poi peraltro da verificare sul campo, ma almeno in astratto e in principio

sussiste la bontà di questi progetti, ma di convincere anche la restante parte delle Regioni e della popolazione, oltre naturalmente ai grandi soggetti culturali del Paese, ma potremmo anche usare la parola *influencers*, che va di moda, e quindi la stampa, la grande stampa, le università, le associazioni sindacali, le associazioni di imprenditori e via discorrendo. Cioè convincere in sostanza, con un'operazione culturale e politica, della bontà dei progetti di autonomia differenziata che sono gli unici possibili a legislazione vigente. Ho paura che se non si riesce in questo intento le prospettive, appunto, dell'autonomia e dell'autonomia differenziata rimangano con una prognosi infausta, perché, se non si supera questa diffidenza, che è espressa in modo efficace da alcuni *pamphlet* che vedono questi tentativi come delle forme mascherate di secessione, addirittura di secessione dei ricchi, cioè di secessione della parte più produttiva e più ricca del Paese nei confronti dell'altra, ecco, se non si riesce a superare questa visione sarà difficile trovare il consenso prima in sede governativa e poi parlamentare per far approvare queste intese.

Stampato nel dicembre 2021
dalla Stamperia del Consiglio regionale

L'esperienza della cosiddetta Dieta del Nessuno – episodio avvenuto il 6 aprile 1861, a meno di un mese dalla proclamazione del Regno d'Italia – appare emblematica quanto paradigmatica. Preso atto della sollecitazione d'inviare due rappresentanti per il Consiglio dell'Impero, dei trenta membri dell'organismo di rappresentanza locale – la Dieta Provinciale Istriana, per l'appunto – ben ventuno, di madrelingua italiana e spinti dalle idee liberali e risorgimentali tanto in voga al tempo, dopo una riunione segreta presso la casa dei de Vergottini a Parenzo, decisero di astenersi dalla scelta, apponendo nell'urna la scheda con l'indicazione «Nessuno». Si manifestava così una chiara volontà secessionista, temuta dal governo austriaco proprio in quanto proveniente dalle classi dirigenti locali. Un episodio pressoché sconosciuto ma dall'alto valore simbolico, che si innesta all'interno del complesso e difficile percorso che ha caratterizzato l'Alto Adriatico tra Ottocento e Novecento.

(Davide Rossi)