

Antonio Trampus

*Stato di eccezione e problema del confine:
il caso di Trieste (secc. XVIII-XX)*

Premessa

L'obiettivo di questo intervento è quello di provare a misurare la relazione fra il cosiddetto «stato di eccezione» e la problematica del confine nello spazio italiano, per capire in particolare quanto i due fenomeni possano essere interdipendenti o quante e quali possano essere le reciproche influenze. Si tratta di un problema che, a quanto mi consta, non è stato oggetto di specifiche indagini e che per essere affrontato adeguatamente può giovare di un'indagine sul lungo periodo, relativa quantomeno – per le ragioni che vedremo fra breve – all'arco temporale che ha accompagnato il tramonto dell'Antico Regime e la nascita dello Stato costituzionale, cioè dalla fine del XVIII secolo al secondo Novecento. Entro questa cornice intendo proporre come caso di studio una particolare regione di confine, quella che ha avuto centro nella città di Trieste e che è stata variamente chiamata nei secoli Litorale Austriaco, poi città immediata dell'impero, Litorale Adriatico, Venezia Giulia e, nel periodo fra il 1945 e il 1954, Territorio Libero di Trieste.

È noto che il concetto di stato di eccezione ha conosciuto nel secondo Novecento una relativamente ampia elaborazione concettuale, sviluppando le prime tematizzazioni schmittiane, per diventare finanche – com'è oggi – un'espressione non necessariamente tecnica e largamente in uso nel vocabolario politico. I suoi contorni permangono tuttavia in parte ancora incerti, anche se vi si rintracciano alcune caratteristiche sulle quali gli interpreti sembrano concordare: il fatto cioè che lo stato di eccezione sia un concetto al confine tra la politica e il diritto, che sia espressione di uno squilibrio tra fatto politico e diritto pubblico e che si tratti di un utile strumento di diagnosi di una situazione in cui l'ordine giuridico e costituzionale rimane sospeso. La letteratura suggerisce che lo stato di eccezione può concretizzarsi in molti modi, o classicamente attraverso l'esercizio del diritto di resistenza e dell'insurrezione, oppure attraverso una estensione dei poteri dell'esecutivo che comprimono quelli del legislativo fino ad attenuarne o ad abolirne la distinzione. Si suole affermare che lo stato di eccezione appartiene alla sfera extragiuridica, ma

che può tuttavia essere regolamentato o addirittura costituzionalizzato. Come peraltro ha osservato Agamben in ultima istanza lo stato di eccezione non è né esterno né interno all'ordinamento giuridico perché la sua definizione dipende dalla soglia in cui il dentro e il fuori si indeterminano¹.

Convenzionalmente lo stato di eccezione nasce da un estremo pericolo, che rende necessaria una temporanea sospensione della norma in vista del suo ripristino. La relativa difficoltà a definire concettualmente lo stato di eccezione in tutte le sue connotazioni ha delle conseguenze notevoli sul piano non solo interpretativo ma anche storico, nel momento in cui se ne voglia ricostruire una storia.

Una ricerca di tipo linguistico e lessicale può offrire spunti interessanti. Se è vero, infatti, che gli interpreti fanno risalire l'origine dello stato di eccezione nello stato d'assedio sancito dal Direttorio francese il 27 agosto 1797 e poi dal decreto napoleonico del 24 dicembre 1811, occorre anche notare che l'elaborazione del concetto originario di «Ausnahmezustand», nel suo duplice significato di «stato d'assedio» e di «stato di eccezione» avviene precocemente anche nello spazio di lingua tedesca. Il lemma compare alla fine del XVIII secolo per riemergere nel 1848 e ricevere una definizione con la legge prussiana sullo stato d'assedio del 4 giugno 1851 e nella legge costituzionale del 1868². La necessità di guardare alla storia del lessico politico e istituzionale, anche del mondo tedesco, è rilevante nel caso di Trieste, una città posta storicamente su un confine fra area austriaca/tedesca e area italiana che è anche linguistico e che registra costantemente slittamenti di contaminazioni linguistiche, slittamenti di concettuali e trasformazioni di significati.

Stato d'eccezione e specialità istituzionale e giuridica

Una prima riflessione, suggerita dal tema di questo saggio, riguarda l'influenza che può produrre sul concetto di stato di eccezione, attraverso il contesto storico e soprattutto nel lungo periodo, la condizione di specialità istituzionale, giuridica e amministrativa di un determinato territorio. Specialità istituzionale e stato di eccezione non sono ovviamente la stessa cosa, attesa che lo stato di eccezione è caratterizzato tendenzialmente da una condizione di provvisorietà. Il problema però esiste e, in altri termini,

¹ Il riferimento è al noto testo di G. Agamben, *Lo stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, pp. 33-34.

² H. Boldt, *Ausnahmezustand*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, A-D. Klett-Cotta, Stuttgart 1972, 1, pp. 343-376; ma si veda anche la critica di F. Andrae, *Historisches Lexikon: Was ist ein Ausnahmezustand? Politisch-soziale Schlüsselwörter in Deutschland*, in *Die Zeit*, 16 febbraio 1973.

è quello di capire se una tendenza o un'attitudine protrattasi nel tempo, anche se limitato, nel conferire a un determinato spazio geografico o politico condizioni di specialità può influire o interferire con il presentarsi dei cosiddetti stati di eccezione.

Il caso di Trieste solleva problemi e interrogativi di questo tipo perché la città e il suo territorio a partire dal 1719 furono oggetto di una serie di legislazioni speciali, avvicinandosi sino al secondo Novecento, che per un verso li sottraevano all'ordinamento costituzionale generale dello Stato asburgico e poi a quello dello Stato italiano. Per altro verso il susseguirsi di legislazioni speciali nasceva dalla precisa volontà politica di rendere quest'area una sorta di laboratorio politico per le riforme istituzionali ed economiche, sia da parte asburgica sia da parte italiana³. Vi è dunque una sorta di parallelismo, pur non simmetrico, fra il succedersi delle condizioni di specialità politico-istituzionale e il denso susseguirsi di stati di eccezione, o di assedio o di emergenza per usare il linguaggio coevo. Il tema può essere infine anche di qualche interesse sul piano comparativo ove si osservi nella storia della penisola e degli antichi Stati italiani il succedersi di altre condizioni giuridiche di specialità, intervallate in qualche misura da stati di eccezione.

Stato d'eccezione e problema del confine

La condizione di specialità goduta dalla città di Trieste e dal suo territorio in età moderna e contemporanea e, di conseguenza, gli stati di eccezione che si sono susseguiti nel tempo presentano forti relazioni con la prossimità della città al confine degli Stati che si sono succeduti nel corso degli ultimi tre secoli: la monarchia asburgica, il regno d'Italia, il Litorale Adriatico nel III Reich, il Territorio Libero di Trieste sotto l'amministrazione anglo-americana e la Repubblica Italiana. Se dunque lo stato di eccezione corrisponde in linea generale a una situazione in cui è sospesa una sovranità, occorre anche capire in che misura la stabilità o l'instabilità del confine, che ha comportato nella storia delle relazioni internazionali a crisi e a rivendicazioni della sovranità stessa, possa avere influenzato la questione⁴. In altre parole, occorre capire se la presenza del confine è fattore rilevante per il formarsi dello stato d'eccezione e per la sua soluzione.

Sul tema del «confine» si è sviluppata negli ultimi due decenni un'ampia letteratura e in effetti le definizioni usate dai geografi, dagli antropologi, dai

³ Mi permetto di rinviare, per la fase sette-ottocentesca, al mio volume *Tradizione storica e rinnovamento politico. La cultura nel Litorale Austriaco e nell'Istria tra Settecento e Ottocento*, Del Bianco, Udine 2008².

⁴ G. Scotto, *Riflessioni su stato di eccezione, diritto internazionale e sovranità*, Aracne, Roma 2008, in particolare pp. 133-138.

linguisti e dagli storici non coincidono quasi mai tra loro. A volerne tenere conto – tutte assieme – si rischia di finire in un bazar lessicale e concettuale, come hanno dimostrato Claudio Donati e Alessandro Pastore in recenti volumi legati a queste tematiche⁵. Tuttavia l'attenzione storiografica lascia intravedere alcune linee di tendenza ben definite. Storicamente, il confine indica anzitutto un limite comune, cioè la separazione tra due spazi contigui; significa fondare uno spazio, nel senso di definire un punto fermo da cui partire e a cui fare riferimento, una linea certa e stabile; è infatti anche un modo per stabilire in via pacifica il diritto di proprietà o la sovranità di ognuno in un territorio conteso. Il confine è caratterizzato quindi dalla sua stabilità, dall'equilibrio della linea di contatto (con-fine), ed è un limite dal quale si può solo regredire. Il confine non è solo, nella prospettiva che ci interessa, il confine dello Stato, ma anche quello delle comunità o quello naturale (si pensi alla sedimentazioni tipiche delle situazioni di insularità, con riferimento alla Sicilia o alla Corsica). Il confine è affermazione della sovranità e interagisce con una condizione di eccezionalità o di emergenza in relazione al maggiore o minore grado di stabilità nell'affermazione della sovranità stessa.

Per comprendere i termini del problema possiamo partire da lontano e precisamente dalle parole con cui Giorgio Valussi in *Il confine nordorientale d'Italia*, delineava il nesso tra definizione del confine e definizione della sovranità:

Il confine è l'organo periferico dello Stato, che delimita il territorio su cui una popolazione, costituita in gruppo politico, esercita la sovranità. Esso è quindi un fatto politico localizzato sulla superficie terrestre in stretta relazione con altri fatti geografici, fisici e umani, organizzati dall'uomo in modo da costituire un paesaggio tipico.

Il confine, da un punto di vista geopolitico ma anche dal punto di vista istituzionale, si presenta quindi come «una linea di equilibrio fra la pressione politica di due stati, che soggiace a tensioni e a tendenze evolutive man mano che variano i rapporti di potenza e le dottrine politiche che presiedono alla definizione dei confini» e solo «l'avvento della dottrina del confine nazionale portò nella geografia politica un fattore di grande incertezza e una causa

⁵ C. Donati (a cura di), *Alle frontiere della Lombardia. Politica, guerre, religione nell'età moderna*, FrancoAngeli, Milano 2006; A. Pastore (a cura di), *Confini e frontiere nell'età moderna. Un confronto fra discipline*, FrancoAngeli, Milano 2007; la bibliografia sul tema è ormai enorme: una sintesi in B.A. Raviola, *Frontières régionales, nationales et historiographiques: bilan d'un programme de recherche italien et perspectives de recherche*, in «Cahiers de la Méditerranée», 83, 2011, pp. 257-272.

permanente di conflittualità»⁶. Il confine di un paese, come noto, presuppone la coincidenza del territorio con una comunità, che viene identificata dal punto di vista nazionale e attraverso il controllo esercitato dallo Stato in condizioni di sostanziale stabilità istituzionale e territoriale. Ne deriva la conseguenza che laddove tutto ciò non si realizza, dove aumenta il fattore di instabilità e dove le delimitazioni confinarie diventano più fluide, più facilmente si assiste al sorgere di «stati di eccezione» giustificati da esigenze di ordine pubblico o di emergenza⁷.

K4

Ho ripreso le parole di Valussi perché elaborate in un contesto di confine e perché restituiscono, e in maniera molto chiara, due concezioni del confine apparentemente diverse – visto come «linea di equilibrio» e rispettivamente come «fattore di stabilità/instabilità» – che riassumono le contraddizioni storico-istituzionali di quest'area. E, come si potrà notare, entrambi le prospettive spingono a considerare che il problema del confine si riduce comunque spesso a un esercizio di controllo e di sovranità sul territorio.

le

Come rileva quindi la problematica del confine dal punto di vista dello stato di eccezione? Abbiamo detto che l'instabilità del confine può essere un fattore di crisi della sovranità e quindi una causa dello stato di eccezione o di emergenza. Secondo una linea di pensiero che risale ancora una volta a Schmitt, il confine è rilevante però anche in quanto delimita esso stesso lo spazio, il territorio, entro il quale lo stato di eccezione rimane ~~delimitato~~; e anzi una caratteristica della globalizzazione, con l'attenuazione dei confini politici ed economici, sarebbe proprio l'estendersi, il debordare dello stato di eccezione al di fuori dei confini tradizionalmente fissati dallo Stato moderno attraverso le sue varie istituzioni territoriali, che non rimarrebbe più localizzato e stabile⁸.

definito

Il caso del Litorale Austriaco nel Settecento offre una prima sostanziale conferma di questo quadro, come si può notare esaminando, ad esempio, i fondi dell'Archivio di Stato di Trieste, in particolare quelli delle due principali amministrazioni che si susseguirono nel XVIII secolo, la Cesarea Regia Suprema Intendenza commerciale per il Litorale (1748-1776) e il Cesareo Regio Governo del Litorale. L'archivio dell'Intendenza è suddiviso in 868 buste e di queste solo quattro riguardano il problema del confine austro-veneto e contengono documenti per lo più risalenti alla fine del Seicento e

⁶ G. Valussi, *Il confine nordorientale d'Italia*, Lint, Trieste 1972, pp. 11-15. Si veda sul tema anche P. Zanini, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Bruno Mondadori, Milano 2000.

⁷ F. Vassallo Paleologo, *Dallo stato di emergenza umanitaria allo stato di eccezione*, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), http://www.asgi.it/public/parser_download/save/commento.dall.emergenza.umanitaria.allo.stato.di.eccezione.fulvio.paleologo.pdf.

⁸ M.R. Ferrarese, *Lo stato di eccezione nella globalizzazione*, in «Democrazia e diritto», II, 2004, pp. 145-156.

ai primi anni del Settecento, con un'ulteriore concentrazione di documenti negli anni Cinquanta, in coincidenza con il trattato di Gorizia⁹. L'archivio del Cesareo regio governo consiste in 1431 buste e di queste solo due riguardano specificamente il tema dei confini esterni¹⁰. Se ne possono trarre due prime, provvisorie considerazioni: che il confine degli Stati è essenzialmente una condizione di stabilità e che le situazioni di instabilità si producono soprattutto nella fascia di territorio interna allo Stato. Si tratta di un confine e del governo del territorio che non sarebbe cambiata sostanzialmente neppure con la Rivoluzione francese e le campagne napoleoniche, quando al confine ristretto, quello determinato solo dalle terre possedute, si sarebbe affiancato anche un confine esteso, quello segnato dalle terre rivendicate¹¹.

X
↓_{ro} ↓_e

Il confine intorno a Trieste è quindi effettivamente una linea di stabilità ma anche, nel significato prima richiamato, una delimitazione dello stato di eccezione e della condizione di specialità che si produce nella città e nel suo territorio come riflesso delle forme di instabilità derivanti dalla competizione fra sovranità diverse, che rivaleggiano sullo scenario internazionale. Queste situazioni di instabilità interna hanno portato sovente a un susseguirsi di stati di eccezione che possono essere intesi come la ricerca, la rivendicazione e l'affermazione di condizioni di specialità giuridica e istituzionale che richiedono la sospensione, per periodi di tempo più o meno lunghi, delle norme fondamentali proprie degli Stati che si sono succeduti nell'esercitare la loro sovranità.

Stati di eccezione, emergenze e ordine pubblico: alcuni esempi

Come accennato, nel caso di Trieste e del suo territorio situazioni di eccezionalità dal punto di vista istituzionale e politico si sono verificate sin dall'istituzione del porto franco nel 1719, per ripresentarsi nel 1813-'14 con la nascita del Governo del Litorale dopo l'occupazione napoleonica, nel 1850 con la costituzione di Trieste a città immediata dell'Impero¹², nel 1918 con l'amministrazione provvisoria italiana durata fino all'annessione di Trieste

⁹ Archivio di Stato di Trieste (in seguito ASTS), Cesarea Regia Suprema Intendenza Commerciale, buste 199 (*Confini austro-veneti 1711-1716*), 204 (*Controversie tra Trieste e Capodistria 1661-1662*), 207 (*Controversie di confine con Venezia 1705-1724*) e 208 (*Confine sul torrente Rosandra 1664-1749*).

¹⁰ ASTS, Cesareo Regio Governo del Litorale, busta 170 (*Affari di confine 1783*) e busta 478 (*Confini, controversie con Muggia, agrimensori 1786-1809*).

¹¹ P. Dorsi, *Dal confine alla frontiera. Innovazione e tradizione nella dinamica territoriale regionale al passaggio tra Sette e Ottocento*, in G. Bergamini, *1797. Napoleone e Campoformido*, Electa, Milano 1992, pp. 56-67.

¹² J. Žontar, *L'amministrazione della Stiria, della Carinzia, della Carniola e del Litorale fra il 1848 e il 1918*, in Id. (a cura di), *Manuali e carte sulle strutture amministrative nelle*

al Regno d'Italia del 1921, nel 1943-'45 con la creazione del Litorale Adriatico incorporato nel III Reich, nel 1945-1954 con la creazione, in forza dei trattati di pace, di un Territorio Libero di Trieste demilitarizzato e affidato all'amministrazione congiunta anglo-americana e jugoslava.

1) Sin dal 1719 una vasta area urbana e costiera attorno a Trieste, appena eretta a porto franco, venne sottratta alla giurisdizione municipale per essere dapprima amministrata in via provvisoria e per poi venire affidata trent'anni più tardi da Maria Teresa al governo dell'Intendenza Commerciale, un organo separato dall'amministrazione cittadina, soggetto al capitano civile e militare e dipendente direttamente da Vienna. Le ragioni di ordine politico-internazionale sono note: la vicinanza di Trieste al confine con Venezia, la conseguente competizione commerciale a livello internazionale e la strategicità di Trieste all'interno del sogno mercantilista di Carlo VI. Da questo momento, l'area del porto franco venne assoggettata a una legislazione speciale in materia economica, in materia fiscale e di cittadinanza, con magistrature apposite che sottraevano la cognizione delle cause di commercio alla giurisdizione municipale¹³. Si tratta di una condizione riaffermata e consolidata nel 1776 con la creazione di uno specifico organo di governo per il territorio di Trieste, la Cesarea Regia Suprema Intendenza commerciale. Si può senz'altro inserire questa vicenda nel contesto del lento, e sostanzialmente fallimentare, processo di trasformazione della monarchia asburgica in Stato moderno, dove il neo istituito Litorale Austriaco designava, dal punto di vista istituzionale, una serie di *enclaves* territoriali della monarchia affacciate sull'Adriatico da Aquileia a Carlopago, che avevano come riferimento amministrativo l'autorità provinciale di Trieste senza avere tuttavia una configurazione stabile e compatta.

Nel dibattito giuridico e politico sul territorio, rovesciando i termini della questione, la situazione appariva diversa. Trieste, in forza del patto politico-costituzionale che la legava alla monarchia sin dal 1382 (i sovrani asburgici vi governavano in quanto «signori di Trieste», non in quanto arciduchi d'Austria o imperatori), rivendicava e avrebbe rivendicato sino al 1814 l'autonomia in forza degli statuti municipali ritenuti le autentiche norme fondamentali per il governo del territorio. E la condizione di specialità riconosciuta alla città nuova, cioè quella parte dello spazio urbano (il cosiddetto «distretto commerciale» o «camerale» eretto in porto franco), veniva vista come un fenomeno transitorio – e di conseguenza eccezionale – in vista della completa riaffermazione della sovranità fiscale e amministrativa da parte delle

provincie di Carinzia, Carniola, Litorale e Stiria fino al 1918, Steiermärkisches Landesarchiv, Graz 1988, pp. 139-153.

¹³ D. Torbianelli Moscarda, *Vicende giuridico-amministrative a Trieste da Carlo VI a Leopoldo II*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 13-80.

magistrature municipali. Domenico Rossetti, avvocato e intellettuale di punta a cavallo tra XVIII e XIX secolo, avrebbe riaffermato ancora nel 1814 nelle sue *Meditazioni storico analitiche sulle franchigie della città e porto franco di Trieste* che le condizioni di specialità del porto franco dovevano intendersi come un'eccezione o una sospensione degli ordinamenti cittadini, esclusivamente in favore dell'area sottoposta al regime di porto franco, sia per quanto riguardava le particolari condizioni fiscali, sia per quanto riguardava le particolari norme fissate in materia di ordine pubblico e di polizia. Si riferiva ad esempio a quelle disposizioni in virtù delle quali il solo cittadino abitante nell'area del porto franco, in virtù della sua condizione speciale, poteva godere di una sostanziale immunità dal momento che «non può venir molestato né per la sua persona, famiglia, servitori e fattori né per i suoi beni a motivo di debiti incontrati o di delitti commessi in stato estero»¹⁴. La polizia, in questo contesto, era poi strumento posto alle dirette dipendenze del governatore, e non delle autorità municipali, che la utilizzava anzitutto ~~come~~ per sottrarre competenze agli organi comunali fino a quel momento affidate alla costituzione cittadina. Il diario del governatore Zinzendorf, primo governatore del Litorale Austriaco e capitano civile e militare del porto franco, mostra chiaramente come fosse il governatore stesso, che assommava quindi funzioni civili e militari, a scrivere i regolamenti di polizia (nel suo caso utilizzando anche il vocabolario della Crusca trovandosi in incertezza linguistiche), basandosi in parte sulle istruzioni che gli provenivano personalmente da Joseph von Sonnenfels e dall'altra sulla lettura di un capitolo dell'opera Johann August Schlettwein, quello intitolato *Von den gesetzen in den Staaten*¹⁵.

187

2) Con la fine del regime napoleonico l'area del Litorale Austriaco e quelle vicine dell'Istria interna austriaca e della fascia costiera già veneta si trovarono accomunate in una nuova condizione di eccezione, caratterizzata dal fatto di essere territori tutti considerati di occupazione militare. Gran parte di questo assetto venne stabilito attraverso i cosiddetti «decreti Nugent» del settembre 1813, dal nome del generale Laval Nugent von Westmeath (1777-1862); si tratta di decreti che non ebbero una particolare forma di pubblicità, dei quali non esiste edizione a stampa e che circolarono solo in forma manoscritta e in versioni talvolta divergenti tra loro. Nell'area del Litorale

¹⁴ D. Rossetti, *Meditazione storico analitica sulle franchigie della città e porto franco di Trieste*, Picotti, Venezia 1814, pp. 155-156.

¹⁵ Così nel 1779 in G. Klingenstein, A. Trampus, E. Faber (a cura di), *Europäische Aufklärung zwischen Wien und Triest: Die Tagebücher des Gouverneurs Karl Graf von Zinzendorf 1776-1782*, 2, Böhlau, Wien 2009. Si tratta del cap. 13 di J.A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Giessen, in der Kriegerischen Buchhandlung, 1779: Dreizehndes Kapitel von den Gesetzen in den Staaten, pp. 447-483.

Austriaco questo assetto istituzionale avrebbe poi comportato la conseguenza che fino al *Vormärz*, cioè fino al 1848, sarebbe continuato a sopravvivere l'assetto amministrativo esistente al tempo dell'occupazione napoleonica con la sospensione dell'introduzione del nuovo ordinamento costituzionale post Restaurazione vigente invece nelle altre province austriache.

Il Litorale rimase caratterizzato quindi come un'entità puramente amministrativa, priva quindi di un'identità «costituzionale» che veniva viceversa riconosciuta ad altre province dell'Impero. Una delle conseguenze più importanti fu il fatto che, dinanzi alle soppressioni di età napoleonica, non vennero più ripristinati i tradizionali organi rappresentativi dei ceti locali (gli Stati Provinciali a Gorizia, il consiglio patriziale a Trieste), diversamente da quanto avvenne altrove. Lo stato di eccezione è rappresentato quindi dal fatto che si creava uno spazio giuridico distinto rispetto all'ordinamento costituzionale che accomunava le altre province austriache, e questa condizione veniva fissata da una *Organisationsverordnung*, un atto cioè emanato dal potere esecutivo che poteva istituire, modificare o sopprimere strutture amministrative. Pure nell'Istria già veneti i decreti Nugent diedero vita a un'organizzazione giuridica e amministrativa estranea al sistema asburgico mantenendo, a titolo transitorio ma con pieno vigore, la legislazione, le procedure e la struttura amministrativa dell'occupazione francese. Secondo gli interpreti del tempo questa condizione di eccezionalità era determinata da motivazioni non tanto militari quanto politiche (si riteneva che incontrasse il favore della popolazione), o addirittura emotive¹⁶.

Questo stato di eccezione rimase in vigore anche nel momento in cui venne istituita la nuova Intendenza dell'Istria in Trieste (1813-1814) che doveva amministrare due aree nettamente distinte sul piano giuridico e istituzionale: la fascia di territorio da Monfalcone a Trieste con il Carso, in cui vigevano la legislazione e l'organizzazione franco-illirica; e la fascia di territorio capodistriana con il sistema restaurato dai decreti Nugent: il tutto con ricadute anche sul piano dell'amministrazione della giustizia, atteso che il tribunale d'appello per i giudizi di Trieste veniva fissato a Lubiana e quello per i giudizi di Capodistria a Klagenfurt. Queste specificità istituzionali possono anche essere spiegate, almeno in parte, dal fatto che nell'ordinamento austriaco del tempo il termine *provincia* aveva un significato che andava al di là del riferimento a una mera circoscrizione amministrativa, ma rappresentava anche l'istituto attraverso il quale venivano organizzate le forme di rappresentanza cetuale, soprattutto nobiliare, dinanzi al sovrano. In questo senso, l'instaurazione e la sopravvivenza di uno stato di eccezione, a mezzo

¹⁶ P. Dorsi, *Il Litorale Austriaco nel processo di modernizzazione della monarchia austriaca*, Del Bianco, Udine 1994, p. 137; G. Quarantotti, *Trieste e l'Istria nell'età napoleonica*, le Monnier, Firenze 1954, pp. 318-319.

dei decreti Nugent del 1813, appariva anche funzionale a creare o a riorganizzare il sistema di rappresentanza del territorio dinanzi alle autorità viennesi.

3) Con il 1848-1850 il termine *Ausnahmezustand* venne utilizzato esplicitamente dapprima nel Reichstag di Francoforte del 1848 per indicare la sospensione delle garanzie costituzionali a causa dell'insurrezione nei territori della corona boema¹⁷. Il dibattito si fece intenso anche in tutti i territori della monarchia asburgica e i giuristi iniziarono a interrogarsi in particolare se una legislazione provvisoria (*provisorische Gesetzgebung*) potesse giustificare uno stato di emergenza in materia impositiva e per quale durata¹⁸. Il riferimento andava alle due ordinanze del maggio 1848 che eccezionalmente – in nome di una parziale libertà di stampa – sospendevano per i giornali l'obbligo di versare una cauzione, quello della presentazione di copie d'obbligo alle autorità, l'inasprimento delle pene detentive, l'obbligo per i direttori dei giornali di essere cittadini austriaci, che quel momento in poi potevano essere anche solo abitanti nell'Impero. Questi provvedimenti straordinari costituivano per i contemporanei gli unici benefici di uno stato d'eccezione, che altrimenti comportava tutte le restrizioni tipiche dello stato d'assedio. A Trieste il «Telegrafo della Sera Foglietto politico», del 27 marzo 1849 spiegava ai suoi lettori:

Lda

Lo stato d'assedio è stato eccezionale; tutti i poteri della provincia sono sottoposti al militare; misure preventive si possono prendere, alcune libertà e diritti sono sospesi; tutto ciò è giusto, o almeno è giustificato dall'uso di tutti gli Stati costituzionali¹⁹.

Nel '48 triestino c'era già la consapevolezza che lo stato d'eccezione era incompatibile con lo stato costituzionale e più concretamente il problema veniva misurato soprattutto in relazione alla sospensione o alle restrizioni poste alla libertà di stampa. Nel ragionamento portato avanti nei giornali del tempo tutto ciò questo si traduceva in un paradosso: se nello stato costituzionale era prevista una legge sulla stampa che imponeva restrizioni, attraverso cauzioni o altre garanzie poste a carico di giornali ed editori per prevenire illeciti amministrativi o di polizia sanzionabili *ex post*, queste cautele non si giustificavano nello stato d'eccezione dove gli abusi non potevano aver luogo in virtù dei provvedimenti eccezionali che consentivano il controllo *ex ante*. Ed è in base a questa logica che i giornali triestini del 1848-'49, nel permanere dello stato d'assedio conseguente ai moti insurrezionali, invocarono

L più

¹⁷ *Ergänzungsblätter zu allen Conversationslexiken*, Leipzig 11.10.1848,

¹⁸ H. Bischoff, *Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung historisch und dogmatisch*, Verlag der Ferber'schen Universitäts-Buchhandlung, Giessen 1860, p. 133.

¹⁹ «Il Telegrafo della Sera, Foglietto politico», 27 marzo 1849, anno II, nr. 86, p.47.

la sospensione della censura preventiva e del meccanismo delle cauzioni imposte alle direzioni dei giornali.

La risposta ai moti triestini del 1848-'49 fu tuttavia un nuovo tipo di stato di eccezione, cioè lo stato d'assedio destinato a rimanere in vigore dal 1849 al 1854, con l'attribuzione di tutte le funzioni di carattere civile a un governatore militare, e a produrre una nuova legislazione speciale. Fu in questo frangente, infatti, che venne formato il nuovo Statuto di Trieste o, più propriamente, la *Verfassung der reichsunmittelbaren Stadt Triest*, la «costituzione della città immediata dell'Impero Trieste» emanata con patente sovrana del 12 aprile 1850 che modificò, solo per la città di Trieste, i criteri di composizione dei corpi elettorali. In virtù di questa costituzione il consiglio comunale veniva a svolgere anche le funzioni di Dieta e in sede dietale il podestà assumeva le funzioni di Capitano provinciale. I consiglieri comunali, nell'occasione, assumevano le vesti di deputati e come tali godevano di immunità parlamentare. Secondo la nuova «costituzione» l'imperatore, se in via d'eccezione sorgevano circostanze che impedivano l'invio dei deputati alla Camera a mezzo di una dieta e cioè ogni qualvolta non era possibile per un qualunque motivo procedere alla composizione del parlamento viennese secondo le procedure ordinarie previste dalla costituzione dell'impero, si riservava il diritto di ordinare l'elezione direttamente a mezzo delle rappresentanze del territorio, della città e delle corporazioni di Trieste²⁰. Come scriveva un grande storico austriaco, Adam Wandruszka, almeno fino al 1853 rimase in vigore in molte parti dell'impero austriaco e di conseguenza anche nella città di Trieste un «nachrevolutionäre Ausnahmezustand», uno stato d'eccezione postrivoluzionario²¹.

Nella seconda metà dell'800 la tendenza che si afferma è quella di tradurre ogni crisi politica prossima al confine nell'instaurazione di stati di eccezione più o meno prolungati: 2 maggio 1859 venne proclamato lo stato d'assedio a Trieste, Pisino Gorizia e rispettivi territori; 10 maggio 1859 lo stato d'assedio venne esteso a tutto il Litorale Austriaco, dal Piave al litorale dalmata²². Nel 1860 il termine «stato d'eccezione», cioè *Ausnahmezustand* veniva esplicitamente utilizzato dalla «Bayreuther Zeitung» con riferimento alle problematiche di Trieste nei rapporti col confine austro-veneto²³. Della necessità di un «Ruf nach der Verfassung», cioè di un ritorno alla costitu-

²⁰ C. Pagnini, B. Cocceani, *Trieste della "Bella époque"*, Libreria Universitas, Trieste 1971, p. 11.

²¹ A. Wandruszka, *Verwaltung und Rechtswesen*, in Id., P. Urbanitsch (a cura di), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Verwaltung und Rechtswesen*, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1975, p. 341.

²² F. Salata, *Il diritto d'Italia su Trieste e l'Istria. Documenti*, Fratelli Bocca, Torino 1915, p. 295.

²³ *Bayreuther Zeitung*, 113 (1860), p. 177.

zione, si scriveva in occasione dello stato di eccezione e della sospensione delle libertà personali proclamata nel 1866²⁴.

4) Con lo scoppio del primo conflitto mondiale e soprattutto con l'ingresso in guerra dell'Italia contro l'impero austroungarico il problema dello stato di eccezione si ripresentò più drammaticamente. Il governo austriaco dichiarò infatti lo stato di assedio il 23 maggio 1915 e sciolse il consiglio comunale di Trieste, ma la situazione di eccezionalità era destinata a prolungarsi ben oltre la fine del conflitto.

Cessata la sovranità asburgica a Trieste nel 1918 e nelle more dei trattati di pace di Saint Germain (10 settembre 1919) e di Rapallo (12 novembre 1920), il Parlamento italiano ratificò infatti solo con la legge del 19 dicembre 1920 l'annessione al regno dei territori appartenuti allo scomparso impero, tra cui Trieste con la sua provincia. Tuttavia nemmeno questo provvedimento coincise con un'integrazione formale delle nuove province nell'ambito costituzionale dello Statuto albertino. Per quattro anni la Venezia Giulia fino a Zara fu soggetta a un governatorato militare e ad una legislazione speciale, sostanziata in circa 300 provvedimenti, e resa necessaria dal fatto che – in base alla convenzione dell'Aja del 1907 – fino alla conclusione delle trattative di pace nei territori soggetti a occupazione militare, come Trieste, si era obbligati a rispettare il sistema istituzionale, amministrativo e legislativo previgente²⁵. Da un punto di vista giuridico e istituzionale ciò comportava la sospensione dello Statuto e l'impossibilità di estendere la legislazione del Regno e di disapplicare la normativa previgente. Ma vi era un altro problema che rendeva più evidente lo stato di eccezione: la consapevolezza, in capo al governo Nitti, che vi fossero nelle nuove province (ex austroungariche) istituti amministrativi ed economici più avanzati rispetto a quelli italiani, che andavano dunque in qualche modo preservati se non addirittura estesi a tutto il Regno. Tipico il caso, forse più noto, del regime tavolare per il censimento degli immobili, che in un primo tempo si pensò di estendere a tutta la penisola in sostituzione del catasto fondiario e che alla fine rimase – e rimane – nelle sole aree appartenute all'impero austroungarico come forma di pubblicità immobiliare concorrente rispetto al catasto edilizio urbano e fondiario²⁶.

²⁴ G. Kolmer, *Parlament und Verfassung in Österreich*, I, Carl Fromme, Wien und Leizig 1902, p. 229.

²⁵ P. Ziller, *Le nuove province nell'immediato dopoguerra*, in F. Salimbeni (a cura di), *Dal Litorale Austriaco alla Venezia Giulia*, Del Bianco, Udine 1991, pp. 243-274; E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana: legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Giuffrè, Milano 1992.

²⁶ Tra i più recenti F. Pedinelli, *La disciplina del trasferimento immobiliare nel codice civile austriaco e la sua applicazione nei territori italiani*, «Studi trentini di scienze storiche», sez. 1, 84 2005, pp. 465-480.

A livello istituzionale e amministrativo l'Ufficio centrale per le nuove provincie venne istituito con il R. D. Ltg. 4 luglio 1919, n. 1.081 e tuttavia appena nel 1928 venne steso il progetto di estensione della legislazione italiana alle nuove provincie, che venne recepito nel r. d. 4 nov. 1928 n. 2325 (*Disposizioni per la unificazione legislativa dei territori annessi al Regno*) e in base al quale rimasero eccezionalmente in vigore le norme austriache concernenti le società a responsabilità limitata, il giudizio arbitrale in borsa e l'istituto dei libri tavolari.

5) L'ultimo stato di eccezione sul quale conviene soffermarsi, anche per le sue analogie con quello verificatosi in Sicilia dopo lo sbarco degli Alleati, riguarda il Territorio Libero di Trieste. Si tratta della trasformazione della provincia di Trieste e di Capodistria in Stato neutrale prevista dal trattato di Parigi del 1947, sulla cui integrità e indipendenza avrebbe dovuto vigilare il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il mancato completamento istituzionale di questo Stato indipendente e la sostanziale inefficacia della dichiarazione tripartita nel 1948 che prefigurava un ritorno di Trieste all'Italia contribuirono alla permanenza di condizioni di eccezionalità²⁷. Lo stato di eccezione era contraddistinto dalla disapplicazione o non applicazione della costituzione italiana e dalla confusione, a livello istituzionale, fra il legislativo e l'esecutivo. I poteri attribuiti al governatore generale – con funzioni di capo dello Stato nominato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite^j – producevano infatti una commistione fra potere legislativo e potere esecutivo tipico dello stato di eccezione, in quanto gli *ordini* del governatore generale e gli altri suoi provvedimenti formavano una legislazione che rimase a lungo concorrente e in parte suppletiva rispetto a quella italiana. Anche il corpo di Polizia civile del governo militare alleato, istituito nel 1947 sul modello inglese, presentava caratteristiche particolari: diretto da un colonnello proveniente da Scotland Yard, era formato da quadri ufficiali esclusivamente inglesi mentre solo gli agenti e i subalterni erano invece italiani. Questi vari aspetti di eccezionalità sarebbero stati frequentemente affrontati nel lungo processo di transizione dal Territorio Libero di Trieste allo Stato italiano, soprattutto in tema di pubblico impiego. Vanno segnalati a tale proposito la proposta di legge dell'8 ottobre 1958 alla Camera dei Deputati per assimilare i componenti della Polizia civile agli impiegati civili dello Stato italiano, proposta poi respinta perché il personale della Polizia civile venne assimilato a quello militare, e poi le numerose sentenze della giustizia amministrativa sulla regolamentazione dei rapporti d'impiego

²⁷ La documentazione più completa sullo statuto giuridico e internazionale del Territorio Libero di Trieste rimane quella curata da D. De Castro, *La questione di Trieste: l'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, 2 voll., Lint, Trieste 1981.

e in materia di trattamenti pensionistici pronunciate dal Consiglio di stato fino alla fine degli anni '60²⁸.

Come si può notare da quest'analisi di lungo periodo, il problema del confine ha costantemente interferito con il verificarsi e il protrarsi di stati di eccezione nella città di Trieste e nella regione circostante. V'è da domandarsi quanto questa vicenda sia a sua volta «eccezionale» rispetto ad altri contesti di confine, ma vale anche la pena di segnalare che una sua ulteriore conseguenza è stata ravvisata dalla dottrina nell'attivazione delle regioni a statuto ordinario nel decennio 1968-1977. Da questo momento in poi, infatti, il principio di specialità tipico di queste aree avrebbe cessato di essere uno stato di limitata eccezione rispetto all'amministrazione dello Stato per trasformarsi in principio relazionale tra ordinamento regionale ordinario e ordinamenti regionali speciali²⁹.

²⁸ Si veda per tutte Consiglio di Stato, VI Sezione e IV Sezione, entrambe in «La Settimana Giuridica», parte I, 1967, pp. 169 e 193.

²⁹ A. Ferrara, D. Scarpone, *Il caso delle regioni speciali e delle province autonome*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano 2012, p. 141.