

## L'AUTODECISIONE NEGATA<sup>1</sup>

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Bologna

CDU 323.15+327(497.5Istria/Fiume/Dalmazia)“194/195”  
Intervento  
Novembre 2014

*Riassunto: Uno dei principi che informano lo sviluppo della convivenza internazionale consiste nel rispettare la volontà delle popolazioni che caratterizzano un territorio, in particolare quando si tratta delle minoranze autoctone che rappresentano porzioni di realtà nazionali in territori a maggioranza di altre nazionalità. Gli Italiani della parte ceduta della Venezia Giulia sono stati separati dalla Madre patria e sono precipitati nella condizione di minoranza. A loro non sono state garantite né forme di autonomia politico-amministrativa nei termini assicurati a livello costituzionale negli stati democratico-liberali, né le garanzie legate all'autodeterminazione secondo i canoni condivisi del diritto internazionale.*

Parole chiave: autodeterminazione, minoranze nazionali, Venezia Giulia, plebiscito, esodo.

### 1. Introduzione

Uno dei principi che informano lo sviluppo della convivenza internazionale consiste nel rispettare la volontà delle popolazioni che caratterizzano un territorio. Questo è vero soprattutto quando su quel territorio insiste una comunità storica caratterizzata da una sua cultura, tradizione e lingua. Si tratta delle minoranze autoctone che rappresentano porzioni di realtà nazionali in territori a maggioranza di altre nazionalità. La questione è particolarmente sensibile quando una comunità territoriale faccia originariamente parte della maggioranza della popolazione di un paese e si trovi a divenire minoranza nell'ambito politico-territoriale di un altro. Gli Italiani della parte ceduta della Venezia Giulia, prima ancora della definizione delle nuove frontiere in seguito ai trattati di pace (1947) e c.d. di Osimo (1975), sono stati separati dalla Madre patria e sono precipitati nella condizione di minoranza. A loro non sono state garantite né forme di autonomia politico-amministrativa nei termini assicurati a livello costituzionale negli stati democratico-liberali, né le garanzie legate all'autodeterminazione secondo i canoni condivisi del diritto internazionale.

<sup>1</sup> Relazione presentata alla conferenza nazionale sul tema “Il confine orientale dal Memorandum di Londra all'allargamento dell'Unione Europea: pensieri, azioni ed omissioni nella difesa degli interessi nazionali in Istria”, indetta in occasione delle celebrazioni del 60° anniversario di fondazione dell'Unione degli Istriani, tenutasi il 22 novembre 2014 a Trieste.

## 2. L'illusione dell'autodeterminazione

È appena il caso di ricordare che, dal punto di vista meramente teorico, in Europa e nell'Italia dell'immediato dopoguerra teneva banco senza riserve la dottrina politica dell'"autodecisione dei popoli".

La premessa era offerta dagli otto principi di quella che venne definita la "Carta Atlantica", cioè dai "principi comuni della politica nazionale dei loro rispettivi Paesi" che, il 14 agosto 1941, il presidente americano Roosevelt e il primo ministro britannico Churchill annunciarono al mondo dalla corazzata *Prince of Wales*, al largo dell'isola canadese di Terranova. Il secondo di questi affermava che "non approveremo nessuna modificazione territoriale che non sia in accordo con il desiderio liberamente espresso dalle popolazioni interessate". In seguito, la Dichiarazione delle Nazioni Unite (1° gennaio 1942), la Dichiarazione di Teheran (1° dicembre 1943) e quella di Yalta (10 febbraio 1945) ribadirono il principio di autodeterminazione. Lo stesso fecero in seguito i due Patti internazionali sui diritti dell'uomo (16 dicembre 1966) all'articolo 1.

La Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945) all'articolo 1, paragrafo 2, garantiva il diritto dei popoli all'autodeterminazione in quanto *ius cogens*, cioè diritto supremo e inderogabile. La Carta ha assunto il rispetto del principio come uno tra i fini principali dell'organizzazione delle stesse Nazioni Unite, e l'ha incluso tra i criteri ispiratori delle disposizioni dedicate alla promozione dei diritti dell'uomo. Numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale hanno fatto riferimento al principio che viene considerato come "universale" e quindi da riconoscersi sempre e comunque.

Al principio di autodeterminazione si riconnette il ricorso alla libera manifestazione di volontà delle popolazioni, esplicabile tramite plebiscito da svolgersi con le opportune garanzie. Particolarmente importante è sottolineare che la volontà politica inizialmente manifestata dalle potenze vincitrici era nel senso di riportare all'autodeterminazione la decisione sulle modifiche territoriali. Pertanto "nessuna modificazione territoriale sarebbe dovuta avvenire senza il consenso delle popolazioni interessate".

Ma questo non significa che nella pratica ciò sempre avvenga.

Infatti, nessuna possibilità di esprimere una propria volontà in merito all'appartenenza allo Stato italiano o al passaggio a quello jugoslavo fu consentita ai giuliani al momento della decisione sulle frontiere.

Il mancato rispetto della considerazione della volontà delle popolazioni giuliane – in violazione di quanto previsto dalla Carta Atlantica circa la consultazione delle popolazioni interessate in caso di cambiamenti territoriali – fu ricordato da De Gasperi nel noto intervento del 10 agosto 1946 alla Conferenza

di Parigi e, successivamente, da Benedetto Croce nella sua perorazione contro la ratifica del Trattato di pace davanti all'Assemblea Costituente il 24 luglio 1947, quando affermava che nei confronti dell'Italia “contro gli impegni della cosiddetta Carta Atlantica, (sono) introdotte clausole che violano la sua sovranità sulle popolazioni che le rimangono”.

Ma va anche sottolineato che nessuna possibilità ebbe il Governo italiano di negoziare con le potenze vincitrici sulle garanzie da riconoscersi ai giuliani.

La decisione di quello che divenne il Trattato del 1947 spettava esclusivamente al Consiglio dei ministri degli affari esteri di USA, URSS, Gran Bretagna e Francia. La Conferenza della pace riunita a Parigi aveva unicamente il potere di formulare raccomandazioni ai governi. Al Governo italiano fu concesso di presentare proprie osservazioni e a sua volta il Governo utilizzò il contributo di una delegazione giuliana, ma nulla più. La relazione del ministro degli affari esteri Sforza all'Assemblea Costituente, che presentava il testo del Trattato per richiederne l'autorizzazione alla ratifica, spiegava con chiarezza che nessun potere di negoziare alcunché spettava all'Italia, potenza debellata. La reale decisione fu dunque presa dal Consiglio dei ministri delle potenze vincitrici a New York dal 4 novembre al 12 dicembre 1946. L'Italia firmò il 10 febbraio 1947 con la riserva della ratifica della Costituente, che avvenne il successivo 31 luglio. Nell'Assemblea si fronteggiavano tre posizioni. Quella del Governo che chiedeva subito la ratifica, per garantire l'esecuzione del Trattato in buona fede e pensare al futuro d'inserimento nelle Nazioni Unite; quella degli incerti che volevano il rinvio a dopo l'estate, per non soffocare la discussione e ponderare meglio pro e contro la situazione, attendendo che tutte le potenze ratificassero, in quanto mancava ancora l'Unione Sovietica; quella dei contrari, secondo cui andava respinta la ratifica imposta da pressioni estere, ratifica che diveniva mera formalità per una decisione imposta e non negoziata che comunque avrebbe visto prevalere la volontà dei vincitori. Nella votazione finale prevalse l'opzione imposta dalla *real politik* che dava la precedenza all'esigenza d'inserimento nel circuito delle Nazioni Unite.

### **3. Le voci che non ci furono**

La fase storica che ha preceduto i trattati di cessione del territorio italiano alla Jugoslavia è stata caratterizzata dalla preclusione della possibilità giuridica di far sentire a livello politico la voce della comunità italiana.

Intendiamo quindi dare per scontato il dato di fatto pacificamente assodato per cui gli Italiani dei territori occupati dagli jugoslavi erano stati privati di

qualsiasi possibilità di esprimere opinioni politiche e partecipare in qualche modo alla politica e amministrazione locale. Situazione questa in parte comprensibile nella fase antecedente alla fine del conflitto ma non giustificabile dopo la fine dello stato di guerra e l'entrata in vigore del Trattato di pace che avrebbe dovuto assicurare i diritti basilari di partecipazione politica imposti dallo Statuto delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo anche nei territori ceduti.

Nella fase successiva alla conclusione del conflitto ma antecedente al Trattato di pace gli Italiani furono privati del diritto di partecipazione politica all'attività nazionale.

Particolarmente grave è l'assenza dei rappresentanti dei territori occupati dagli slavi ai lavori dell'Assemblea Costituente. Infatti, l'Assemblea, sede in cui è stata elaborata e deliberata la nostra Costituzione, non ha visto la presenza dei costituenti da eleggersi nei collegi delle Province di Fiume, Pola, Zara, Gorizia e Trieste. Quindi sono mancati 13 deputati dei collegi della Venezia Giulia, che rappresentavano un milione d'Italiani. In questi territori nel giugno 1946, a causa dell'occupazione militare jugoslava, non si poterono fare le elezioni; come non si poterono fare nella Provincia di Bolzano perché era sotto occupazione americana e gli americani impedirono la costituzione dei seggi. Per cui la nostra Costituzione non ha avuto l'apporto dei parlamentari di quelle province. Questo per dire come già prima del Trattato di pace ci fosse stata un'amputazione del territorio nazionale, con una riduzione degli spazi di partecipazione e un'estraniazione delle nostre popolazioni dal processo costituente.

Le popolazioni giuliane nei territori occupati dalla Jugoslavia non poterono assumere decisioni sul loro futuro. Fu escluso, infatti, il ricorso al "plebiscito" finalizzato a decidere sulla loro permanenza nel quadro dello Stato italiano o sul loro passaggio a quello jugoslavo come a suo tempo prospettato<sup>2</sup>.

A differenza della questione della mancata partecipazione al processo costituente, abitualmente del tutto ignorata nel dibattito politico e storiografico, sul plebiscito mancato del 1946 si è molto parlato. L'ipotesi del plebiscito fu affrontata con insistenza e caldeggiata dal Comitato di liberazione nazionale (CLN) dell'Istria e da quello di Pola. Una proposta apposita fu presentata il 26 giugno 1946 dal CLN della Venezia Giulia, dal Comitato giuliano di Roma e dall'Associazione dei partigiani della Venezia Giulia. Inizialmente ebbe un forte sostegno dal segretario di Stato americano Byrnes che lo aveva proposto il 4 maggio 1946.

<sup>2</sup> Per una completa ricostruzione della trascurata tematica del plebiscito istriano cfr. lo studio di Paolo REDIVO, "Istria 1946: il plebiscito negato", in *Atti e memorie della Società istriana di archeologia e storia patria*, Trieste, vol. CX (2010), p. 313-406 e vol. CXII (2012), p. 121-196.

Byrnes era sicuramente condizionato da quanto previsto dall'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite in tema di autodecisione dei popoli.

In proposito è appena il caso di sottolineare come il suo svolgimento sarebbe stato del tutto problematico: sicura ostilità jugoslava, difficoltà di attuazione che ne garantisse la correttezza e affidabilità di risultati, freddezza da parte di De Gasperi che temeva analoga e inevitabile effettuazione in Alto Adige ove fosse stato autorizzato nella Venezia Giulia. Di solito si fa riferimento a quest'ultima motivazione per spiegare perché la consultazione popolare non fu tenuta. Nenni, divenuto ministro degli esteri, lo perorò alla riunione dei ministri a New York il 4 novembre 1946. In realtà a livello politico la strada del plebiscito fu solo ventilata, discussa fra Governo ed esponenti giuliani ma mai considerata come opzione su cui insistere più di tanto nelle trattative preliminari al trattato. In aggiunta alla non condivisione da parte di De Gasperi, la sua concreta attivazione si sarebbe presentata del tutto avventata a causa della presenza intimidatoria slava in larga parte del territorio giuliano, presenza che avrebbe reso falsati i risultati in un quadro sociale del tutto condizionabile dalla repressione poliziesca degli occupanti.

Il plebiscito quindi non ci fu e, diciamo anche, non ci poteva essere in quanto ne mancavano le premesse di fattibilità.

Come alternativa si disse che, non potendo votare in una consultazione popolare regolare, ai giuliani rimase inevitabile manifestare la propria volontà di appartenenza alla Nazione italiana tramite l'esodo. Vittorio Emanuele Orlando, nel dibattito alla Costituente sulla ratifica del Trattato di pace, il 30 luglio 1947 parlò di "città che danno al mondo la lezione eroica di un plebiscito in cui il voto è espresso col sacrificio supremo dell'abbandono in massa della propria terra e di ogni cosa diletta più caramente".

Da allora nella memorialistica l'esodo spesso è qualificato come surrogato del plebiscito.

Un plebiscito fu poi minacciato dal Governo Pella in polemica con Tito nel settembre 1953, prima della decisione del Memorandum del 1954. È appena il caso di osservare che in tale periodo il dissanguamento della comunità italiana ormai sconvolta dagli esodi avrebbe reso del tutto controproducente la consultazione popolare. L'esito sarebbe stato scontato a favore della controparte.

Le popolazioni giuliane non sono state coinvolte, tramite i loro rappresentanti dell'associazionismo degli esuli, né nelle trattative per addivenire al Memorandum del 1954, che in realtà fu un accordo internazionale di rinuncia di fatto alla sovranità italiana sulla Zona B, né per quelle per addivenire al trattato c.d. di Osimo del 1975, che confermava tale rinuncia. Quest'ultimo addirittura fu negoziato al di fuori del circuito ufficiale degli organi di formazione degli accordi

internazionali consistente nell'amministrazione degli esteri (Ministero degli affari esteri) e concordato clandestinamente con la controparte tramite il direttore generale della produzione industriale del Ministero dell'industria.

È particolarmente grave che questi accordi siano stati negoziati dall'Italia ignorando del tutto quello che poteva essere il contributo costruttivo offerto dai giuliani a causa della conoscenza diretta dei loro problemi. Quindi gli stessi si sono sempre trovati sulla testa una serie di decisioni del tutto pregiudizievoli e gravose essendo stati esclusi, in pratica, dalla possibilità di interferire o di collaborare con le istituzioni.

#### **4. Voci che ci furono ma risultarono inascoltate o comunque ininfluenti**

Prima ancora che l'esodo prendesse dimensioni irreversibili i giuliani tentarono di organizzarsi portando la loro voce nelle trattative precedenti al Trattato di pace e nei lavori della Costituente.

Nel territorio giuliano, sia nella parte occupata dagli jugoslavi e dagli anglo-americani che in quella sotto sovranità italiana, vi era stata continuità di presenze associative, in parte forzatamente clandestine, che coprivano un ampio arco politico. Vi rientravano disparate forze e associazioni: i partiti democratici italiani, radunati nel CLN giuliano e nel CLN clandestino dell'Istria, gli ex combattenti, gli ex partigiani italiani e associazioni costituite o ricostituite, come la Lega Nazionale, con lo scopo di difendere e rivendicare l'italianità dell'intera Venezia Giulia.

In quel periodo furono attivi i CLN dell'Istria - costituiti a fine conflitto nel gennaio 1946 - di Pola e di Trieste.

Il CLN dell'Istria fu attivo nel sostenere il ricorso al plebiscito quando nel luglio 1946 le grandi potenze prospettarono la costituzione del Territorio Libero di Trieste. Il risultato della consultazione popolare avrebbe dovuto garantire il nuovo confine seguendo una sorta di linea etnica dettata dal voto della popolazione direttamente interessata. La battaglia plebiscitaria si richiamava ai ricordati principi di autodeterminazione dei popoli contenuti nella Carta Atlantica e fatti propri al termine del conflitto dai "quattro grandi". L'autodeterminazione diveniva il manifesto della resistenza istriana, anche se non veniva mai presa in seria considerazione né dal Governo italiano né dai governi alleati.

Vi era poi il Comitato giuliano di Roma. Quest'ultimo si recò a New York, il 4 novembre 1946, e molteplici furono le iniziative per stabilire all'estero utili contatti per giungere all'accettazione della tesi della linea etnica da rispettarsi nel definire la sorte della popolazione italiana nella Venezia Giulia.

Il Governo aiutò i giuliani perché portassero la loro voce durante i lavori della Conferenza a Parigi organizzando una “delegazione” di esperti per la definizione del confine orientale in rappresentanza dei territori. Si trattò di un organismo composito, in cui non fu agevole trovare linee d'indirizzo del tutto omogenee. E questo soprattutto a proposito della richiesta di plebiscito, sostenuta con forza dagli istriani, che si sapevano in assoluto pericolo di abbandono, e in maniera meno impegnata o addirittura tiepida da goriziani e triestini, questi ultimi più confidenti nell'assegnazione del loro territorio all'Italia.

La delegazione giuliana fu presente alla Conferenza della pace fiancheggiando l'operato della nostra diplomazia, fornendo documentazione e interloquendo con insistenza sull'allora dibattutissimo tema del plebiscito. Da menzionarsi l'incontro del 7 e 8 agosto 1946 col presidente del Consiglio De Gasperi, precedente al suo noto intervento alla Conferenza del successivo 10 agosto. Nonostante l'impegno dimostrato, le perorazioni della delegazione a favore del plebiscito non furono condivise dal Governo italiano. La delegazione fu licenziata il 30 settembre 1946 in quanto la commissione politica per l'Italia in seno ai lavori della Conferenza aveva ormai approvato gli articoli del progetto di trattato interessanti il nostro Paese.

Le decisioni prese a Parigi non tenevano in considerazione né il principio di autodecisione sancito dalla Carta Atlantica, né quello della “linea etnica”, adottato il 19 settembre 1945 dal Consiglio dei ministri degli esteri di Londra, né le risultanze dell'indagine della Commissione di esperti che tra il 9 marzo e il 5 aprile 1946 aveva visitato alcune aree del Friuli orientale e della Venezia Giulia per appurarne la composizione nazionale.

## 5. Voci disperse

Una volta svoltosi l'esodo dalle zone prima occupate militarmente dalla Jugoslavia, e poi annesse dalla stessa in seguito ai trattati del 1947 e del 1975, i giuliani si trovarono sparpagliati sia sul territorio italiano sia in diversi continenti extraeuropei. Una voce comune per questa popolazione dispersa veniva quindi assicurata dall'associazionismo che si sviluppava in modo efficace e in pratica assumeva il ruolo di “sostituto delle comunità territoriali” di provenienza. Diversa era la situazione dei frammenti di comunità permanenti sui territori di origine, condizionati da un regime ideologico autoritario e repressivo e oggetto di una violenta politica assimilatrice.

Gli Italiani esodati dall'Istria, dal Fiumano e dalla Dalmazia migrarono dunque in diverse direzioni. Venne bocciata l'idea di una nuova *Pietas Julia* in

qualche parte del territorio italiano. Si deve in proposito prendere atto di una precisa opzione politica intesa a ottenere la dispersione dei profughi dalle province giuliane. Si trattò di una scelta precisa che il Governo del tempo fece nel timore che lasciando convivere insieme il popolo degli esuli si sarebbe creata una consistente massa critica che avrebbe posto problemi politici sia a livello interno sia di rapporti internazionali.

## 6. Conclusione

Nessun rispetto del principio di autodecisione fu assicurato per le popolazioni della Venezia Giulia.

Il Trattato di pace non era in armonia con i principi della Carta Atlantica in tema di autodeterminazione, uno dei fondamenti etici della guerra condotta dalle Nazioni Unite. Nella soluzione dei problemi di frontiera seguiva criteri strategici e politici in evidente contrasto con le aspirazioni nazionali delle popolazioni interessate, senza alcuna garanzia delle minoranze autoctone.

Le potenze vincitrici imposero la loro scelta a prescindere da quelle che apparivano le reali volontà delle comunità locali. Rifiutato il criterio del rispetto della linea etnica prevalse la volontà annessionista della Jugoslavia comunista assecondata o comunque accettata dalle quattro potenze. Poco ci si poteva attendere dagli interventi del Governo italiano in quanto espressione di un Paese che in quel momento era a sovranità sospesa. Attiva e impegnata fu la voce della delegazione giuliana presso la Conferenza parigina nel ruolo di consulente del Governo. Dopo sarebbero state le associazioni a rendersi interpreti delle esigenze del mondo della diaspora giuliano-dalmata.



## SAŽETAK

### *ONEMOGUĆENO SAMOOPREDJELJENJE*

Jedan od temeljnih načela međunarodnog suživota sastoji se od poštivanja volje stanovništva koje nastanjuje određeno područje, poglavito kada se radi o autohtonim manjinama koje su etnička realnost na teritoriju gdje su drugi narodi u većini. Talijani na ustupljenom dijelu Julijske krajine odvojeni su od matične države i spušteni na položaj manjine. Njima nije osigurana ni određena političko-upravna autonomija u onim okvirima koje garantiraju ustavi liberalno-demokratskih država, niti su im dane garancije vezane uz samoopredjeljenje na temelju opće prihvaćenih načela međunarodnog prava.

Ključne riječi: samoopredjeljenje, nacionalne manjinje, Julijska krajina, plebiscit, egzodus.

## POVZETEK

### *ZANIKANA SAMOODLOČBA*

Eno izmed načel, ki oblikujejo razvoj mednarodnega sožitja, je spoštovanje volje prebivalstva na določenem območju, še zlasti, kadar gre za avtohtone manjšine, ki predstavljajo deleže nacionalnih skupnosti na ozemljih z večinskim prebivalstvom drugih narodnosti. Italijani na odstopljenem delu Julijske krajine so bili ločeni od matične domovine in so se znašli v položaju manjšine. Niso jim bile zagotovljene oblike politično-upravne avtonomije, kot to velja na ustavni ravni v demokratično-liberalnih državah, niti jamstva, povezana s samoodločbo v skladu s soglasno sprejetimi pravili mednarodnega prava.

Ključne besede: samoodločba, narodnostne manjšine, Julijska krajina, plebiscit, množično izseljevanje.

## SUMMARY

### *DISABLED SELF-DETERMINATION*

One of the fundamental principles of international coexistence consists of respecting the will of the population that inhabits a particular area, especially regarding autochthonous minorities of ethnic reality in the territory of which the other nations are in the majority. The Italian minority on the consigned

area of Venezia Giulia is separated from the mother country and lowered to the position of minorities. They are neither insured nor certain to receive political and administrative autonomy in the framework guaranteed by the constitutions of liberal-democratic states, nor are they guaranteed self-determination based on the generally accepted principles of international law.

Keywords: self-determination, national minorities, Venezia Giulia, plebiscite, exodus.