

# La posizione giuridica internazionale di Fiume (1918-1924)

ALESSANDRO AGRÌ

## 1. *Considerazioni introduttive*

Dopo la prima guerra mondiale, i delegati delle Potenze vincitrici si riunirono a Parigi per definire il nuovo assetto geo-politico mondiale<sup>1</sup>. Le trattative, iniziate il 18 gennaio 1919, culminarono nei trattati di Versailles<sup>2</sup>, Saint Germain<sup>3</sup> e Neuilly<sup>4</sup>, mentre nel 1920 vennero siglati gli accordi di Trianon e Sèvres<sup>5</sup>. Tali accordi segnarono definitivamente il tramonto degli Imperi Centrali<sup>6</sup> e contribuirono alla definizione del nuovo 'scacchiere' geo-politico mondiale<sup>7</sup>.

La dissoluzione del multietnico Impero asburgico<sup>8</sup> ridusse drasticamente l'estensione territoriale, nonché il ruolo, dell'Austria e dell'Ungheria. Sorgeranno infatti nuovi Stati indipendenti<sup>9</sup> quali la Cecoslovacchia<sup>10</sup>, il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (SHS)<sup>11</sup> e la Polonia<sup>12</sup>. Con la firma del Trattato di Saint Germain (10 settembre 1919), l'Italia ottenne l'annessione<sup>13</sup> degli ex territori asburgici del Trentino e del Tirolo cisalpino<sup>14</sup>.

La definizione dei confini orientali, invece, risultò assai più intricata<sup>15</sup>. Le rivendicazioni territoriali italiane erano destinate giocoforza a scontrarsi con le richieste jugoslave. Se i delegati italiani (il presidente del Consiglio Vittorio Emanuele Orlando e il ministro degli Esteri Sidney Sonnino) invocarono la rigida applicazione del Patto di Londra<sup>16</sup>, siglato segretamente il 26 aprile 1915 tra Italia, Francia, Russia e Gran Bretagna, il neo nato Regno SHS si appellò al principio di nazionalità<sup>17</sup> per giustificare la richiesta di annessione dell'Istria e della Dalmazia. Le pretese italiane andarono però ben oltre a quanto pattuito a Londra<sup>18</sup>: ai territori già inclusi nel Patto di Londra fu aggiunta la città di Fiume<sup>19</sup>, non contemplata negli accordi del 1915 e destinata quindi a trasformarsi in una questione internazionale. Peculiare infatti fu il caso della città liburnica. I turbolenti eventi del 28 e il 29 ottobre 1918<sup>20</sup> portarono alla coesistenza di due poteri. Zoltan Jekelfalussy, governatore ungherese di Fiume<sup>21</sup>, abbandonò la città su ordine del presiden-

te dei ministri a Budapest. Innanzi ai primi disordini<sup>22</sup> e considerata l'imminente dissoluzione della Monarchia, egli cedette i poteri al sindaco Antonio Vio<sup>23</sup>, con l'intesa di trasmetterli al Comitato cittadino di Fiume-Sušak (dipendente dal Consiglio nazionale di Zagabria del Regno SHS) in attesa di una decisione definitiva da parte della Conferenza di pace<sup>24</sup>. Inoltre, Jekelfalussy consegnò il palazzo del governatore al 'conte supremo', ossia al prefetto designato dal Consiglio nazionale di Zagabria<sup>25</sup>. Si costituirono immediatamente un Consiglio nazionale croato<sup>26</sup> e un Consiglio nazionale italiano (CNI)<sup>27</sup>. I rappresentanti del Regno SHS occuparono il Palazzo del Governo, la Capitaneria di porto e la stazione ferroviaria<sup>28</sup>, e proclamarono l'annessione di Fiume evidenziando un'incongruenza tra i rescritti imperiali del 1776 e 1779<sup>29</sup>.

Il CNI, guidato da Antonio Grossich<sup>30</sup>, non riconobbe l'autorità croata, confermò 'per volere del popolo' il sindaco in carica, istituendo una guardia civica e un organo esecutivo, il Comitato direttivo (CD)<sup>31</sup>. Dal 29 ottobre due bandiere sventolarono dal palazzo del Governo, il tricolore croato e la bandiera fiumana<sup>32</sup>. Entrambi gli autoproclamati Governi invocavano l'annessione del territorio fiumano<sup>33</sup> appellandosi al principio dell'autodeterminazione dei popoli<sup>34</sup>. Il CNI proclamò l'annessione della città di Fiume al Regno d'Italia, affidando «il suo deciso sotto la protezione dell'America, madre di libertà e della democrazia universale» e attendendo «la sanzione dal Congresso della pace»<sup>35</sup>. Il 30 ottobre la dichiarazione del CNI (*Proclama di annessione di Fiume all'Italia*)<sup>36</sup> fu ratificata dal voto plebiscitario<sup>37</sup>. Anche i membri del Comitato Fiume-Sušak (dipendenti dal Consiglio nazionale di Zagabria) si riuni-

rono. Presso il palazzo del Governo, il loro rappresentante, Rojčević, dichiarò di assumere il potere statale sulla città (*Protocollo di assunzione dei pubblici poteri*)<sup>38</sup>. La decisione fu comunicata alla cittadinanza attraverso un proclama bilingue: si garantiva a tutti i cittadini indipendentemente dalla nazionalità l'incolumità e il rispetto della libertà personale e dei beni<sup>39</sup>. Una vera e propria diarchia si creò il 31 ottobre allorquando Mihailović (il bano di Croazia Slavonia e Dalmazia che riconosceva come autorità sovrana il Consiglio Nazionale di Zagabria) nominò Rikardo Lenac conte supremo della città e distretto di Fiume. Questo dualismo generò inevitabilmente tensioni. I primi scontri tra filoitaliani e croati si verificarono tra il 2 e il 4 novembre. Proprio in quei giorni, grazie all'intercessione del poeta Sem Benelli, una delegazione di cittadini fiumani chiese ed ottenne un colloquio con l'ammiraglio Thaon di Revel. Egli propose ad Orlando, impegnato nelle trattative di pace, di occupare Fiume prima della conclusione dell'armistizio. In seguito all'approvazione del presidente del Consiglio, quattro navi della Marina italiana fecero il loro ingresso nel porto di Fiume guidate dall'ammiraglio Rainer, suscitano le proteste del Consiglio Nazionale di Zagabria. Ad accoglierlo vi erano i membri del CNI, il sindaco, il conte Lenac e il comandante del presidio croato Teslić. Rainer, nonostante le trattative condotte con i croati, assicurò che avrebbe a qualsiasi costo tutelato l'ordine, la vita e gli interessi della cittadinanza italiana e dell'Italia. Il sindaco Vio invece ribadì con forza l'italianità di Fiume, liberata dagli ungheresi ma occupata e minacciata dai croati. Sull'altro versante, Fiume era considerata da Zagabria parte integrante del nuovo Regno, con l'approva-

zione dell'Intesa che mirava a ridurre l'influenza italiana nell'Adriatico<sup>40</sup>. A riprova di ciò, appare eloquente l'ingresso di due torpedinieri francesi nel porto di Fiume il 10 dicembre. Il comandante transalpino, ignorando totalmente il CNI, dialogò solo con Lenac.

La situazione si fece sempre più ambigua dopo il 17 novembre<sup>41</sup>, allorché le truppe italiane entrarono ufficialmente in città su ordine di Orlando<sup>42</sup> e a nome dell'Intesa<sup>43</sup>. Nonostante il 17 dicembre possa considerarsi una 'svolta', in quanto determinò la fine dell'occupazione croata e della diarchia, tuttavia il contesto fiumano rimase ancora assai caotico. In quei giorni infatti la città fu soggetta ad un'occupazione interalleata: si insediarono, oltre ai contingenti francesi<sup>44</sup>, anche quelli inglesi e americani.

Nel quadro di una situazione così instabile, il 3 dicembre 1918 il CD redasse una bozza di progetto costituzione che entrò in vigore il 21 gennaio 1919 (*Norme per il funzionamento del Consiglio Nazionale di Fiume*)<sup>45</sup>. Iniziava a muovere i primi passi uno Stato indipendente: il CNI, organo supremo della città, del suo porto e distretto, si presentava quale «ente politico indipendente con pieni poteri statali entro i limiti del suo territorio, determinato dalla leggi civiche»<sup>46</sup>. Tale dichiarazione, comunicata all'Intesa il 16 dicembre, fu da quest'ultima accettata. Lungi dall'essere risolta, nel corso del 1919 la questione fiumana si trasformò in una vera e propria *impasse*<sup>47</sup>. Gli scontri tra truppe italiane e francesi erano all'ordine del giorno e raggiunsero l'apice il 2 luglio 1919<sup>48</sup>. Alla Conferenza di pace di Parigi la questione fiumana<sup>49</sup> divenne sempre più marginale e, nell'aprile del 1919, il presidente americano Woodrow Wilson<sup>50</sup>,

la 'sponda favorevole' dei nazionalisti, si rivolse al popolo italiano, chiedendo di rinunciare a qualsiasi pretesa sulla città di Fiume<sup>51</sup>. Nel settembre del 1919, al cospetto di un siffatto scenario, gli Alleati imposero lo scioglimento del CNI, sostituito da un Governo provvisorio sotto il controllo di una commissione militare interalleata. Il CNI raccolse dei fondi per finanziare un imminente colpo di stato: il rifiuto da parte di Sem Benelli<sup>52</sup>, futuro fondatore della Lega italiana<sup>53</sup>, convinse il nazionalista fiumano Giovanni Host-Venturi<sup>54</sup> a rivolgersi a Gabriele d'Annunzio. Molti membri del CNI rimasero all'oscuro di tale proposta. È il preludio alla marcia di Ronchi. Il 12 settembre 1919 il poeta-soldato entrò a Fiume con un gruppo di legionari, costituito in massima parte da arditi e nazionalisti. Dal 13 ottobre, egli assunse il comando militare della città con l'obiettivo di annessere Fiume al Regno d'Italia. Grossich concesse pieni poteri al nuovo comandante ma d'Annunzio rifiutò, riconfermando i poteri statali del CNI e precisando che tutti gli atti riguardanti l'ordine pubblico e quelli aventi effetti politici sarebbero dovuti passare al vaglio del neo istituito Comando, entrando in vigore il giorno successivo all'approvazione<sup>55</sup>.

Da questo momento operavano a Fiume due organismi, uno, il CNI, legittimato dal voto plebiscitario del novembre 1919, l'altro, il Comando, privo di legittimazione popolare e imposto *ex abrupto*. La coesistenza tra i due organi fu contrassegnata dalle fumose trattative per la divisione dei poteri e per il controllo delle risorse. Al fine di ripartire le competenze tra il Comando e del CNI e forse anche per controllare l'imprevedibile e carismatico d'Annunzio, il delegato alla giustizia del Consiglio, l'avvocato



*I legionari di D'Annunzio a Fiume, 1919*

Arturo Nascimbeni<sup>56</sup>, predispose un Progetto di Statuto fondamentale della libera città di Fiume. Il nuovo Statuto fu concepito al fine di riformare le Norme sul funzionamento del CNI, emanate con urgenza nel gennaio 1919 e non più rispondenti alle mutate assetto politico-istituzionale della città<sup>57</sup>. Non è chiaro se nel novembre 1919 Nascimbeni iniziò a redigere il progetto del nuovo Statuto di propria iniziativa o su esplicita richiesta del Consiglio o del Comitato. Evidente invece è la necessità di tracciare le basi di un nuovo documento costituzionale fiumano che sostituisse, fino all'annessione, il vecchio statuto municipale alla luce del mutato assetto istituzionale e politico dell'ex 'corpo separato'. Lo Statuto, per scongiurare il pericolo di una possibile deriva autoritaria e dittatoriale, decretava la nascita di un governo costituzionale-parlamentare, confermando il Proclama del 30 ottobre 1918. Esso salvaguardava il princi-

pio della continuità dell'amministrazione cittadina e prescriveva che solo un cittadino fiumano avrebbe potuto rivestire l'incarico di comandante. Appresa la notizia, d'Annunzio chiese di consultare il progetto. Nascimbeni inviò personalmente il testo al comandante ma non all'assemblea del CNI. Tuttavia, quest'ultimo ne fu comunque informato, come testimonia un comunicato del Consiglio stesso, pubblicato anche dal *Bollettino del Comando fiumano* del 12 agosto 1920, n. 29. Ad oggi uno studio specifico sul progetto costituzionale non è ancora stato condotto. Per dirla con Carlo Ghisalberti, lo Statuto «può, quindi, essere interpretato come il tentativo dell'ambiente politico locale di condizionare in certa misura d'Annunzio, ponendo qualche vincolo al ruolo di capo carismatico investito di poteri illimitati che avrebbe potuto svolgere ove avesse ignorato del tutto le attese della Città e le istanze del suo Consiglio nazionale»<sup>58</sup>.

Il 12 novembre 1920 i primi ministri Giovanni Giolitti e Milenko Vesnić stipularono a Rapallo l'accordo che definì i confini tra il Regno d'Italia e il Regno SHS<sup>59</sup>. L'Italia estese la sua sovranità su Trieste, Gorizia e Gradisca, l'Istria e alcuni distretti della Carniola (Postumia, Bisterza, Idria, Vipacco, Sturie), mentre la città di Fiume, liberata dall'occupazione dannunziana, fu costituita in Stato libero<sup>60</sup>. L'impasse del confine orientale fu così risolta ma per Fiume si aprì un futuro incerto e all'insegna dell'instabilità politica e istituzionale. Questo periodo di transizione, durante il quale si succedettero effimeri Governi provvisori e Commissariati militari, si protrasse sino al 1924, allorché lo Stato di Fiume fu annesso al Regno d'Italia (Trattato di Roma del 27 gennaio 1924)<sup>61</sup>. Mentre le Nuove Province orientali<sup>62</sup> furono aggregate al Regno d'Italia immediatamente dopo il Trattato di Rapallo (legge del 21 dicembre 1920 n. 1778), il 'caso fiumano'<sup>63</sup> fu assai più complicato soprattutto sotto il profilo del diritto internazionale<sup>64</sup>. Nell'arco temporale tra il crollo dell'Impero asburgico e l'istituzione della Provincia italiana di Fiume (regio decreto legge del 22 febbraio 1924 n. 213) l'ambigua situazione politico-istituzionale della città di Fiume fu foriera di un acceso dibattito tra i giuristi italiani.

Sin dal 1918, quando il Consiglio nazionale fiumano dichiarò unilateralmente l'annessione al Regno d'Italia, dottrina e giurisprudenza disquisirono sulla natura e sullo *status* giuridico dell'ex 'corpo separato' di Fiume, annesso alla Corona di Santo Stefano (Regno di Ungheria)<sup>65</sup>.

La città di Fiume poteva considerarsi uno Stato indipendente (*de iure* o solamente *de facto*)? E quando acquisì personalità di diritto internazionale? Tra le voci più auto-

revoli che animarono tale dibattito emerge quella di Santi Romano. Il suo saggio del 1925, *Di una particolare figura di successione di Stati. A proposito dell'annessione di Fiume*, riordinò i confusi orientamenti dottrinali sul tema, analizzando con acume e meticolosità la controversa vicenda fiumana sotto il profilo del diritto internazionale. Gli studiosi croati, Ferdo Čulinović e Bogdan Krizman su tutti e di recente l'internazionalista Vesna Crnić Grotić e lo storico del diritto Željko Bartulović, hanno dedicato approfonditi studi al tema in parola sotto il profilo storico-giuridico<sup>66</sup>. Tuttavia, se si eccettua il pregevole contributo di Silverio Annibale<sup>67</sup>, pubblicato nel 2011, manca ancora, sul versante italiano, un'analisi giuridica della posizione internazionale della città di Fiume durante il primo dopoguerra. La presente ricerca si pone, perciò, l'obiettivo di ordinare, analizzare e confrontare le diverse posizioni della dottrina italiana, ricostruendo così il dibattito internazionalistico attorno alla questione di Fiume.

## 2. «Una semplice, quasi geometrica dimostrazione»: la tesi di Vittorio Scialoja

Un'originale e isolata posizione, concepita per sostenere le rivendicazioni nazionaliste italiane e criticata dalla dottrina maggioritaria, è quella del romanista Vittorio Scialoja<sup>68</sup>. Il 30 dicembre 1919, in un celebre discorso al Senato denso di sentimenti patriottici e di retorica nazionalista, Scialoja espresse la sua «semplice, quasi geometrica dimostrazione»<sup>69</sup>. Egli, per contrastare lo 'spettro' della vittoria mutilata<sup>70</sup>, chiese di puntare i riflettori sulla questione fiumana, riconoscendo il «diritto storico»

all'autonomia della città di Fiume e il suo «schietto e indomato animo italiano»<sup>71</sup>.

Scialoja definì il Proclama del 30 ottobre 1918<sup>72</sup> «dichiarazione indistruttibile, a meno che non la si distrugga con la violenza»<sup>73</sup>. Tale dichiarazione, imperniata sul diritto all'autodeterminazione dei popoli<sup>74</sup>, era dotata di salde basi giuridiche e chi avesse voluto metterne in discussione la validità avrebbe disatteso i «canoni del Presidente Wilson», nonché le «norme di diritto pubblico accettate da tutti i popoli»<sup>75</sup>.

Dopo aver brevemente ricostruito le origini romane dell'antica città di *Tersaticum*, Scialoja sottolineò l'antica tradizione autonomistica di Fiume, interrotta solo a causa della temporanea annessione alla Croazia (1776)<sup>76</sup>. Con il decreto del 29 aprile 1779, Maria Teresa d'Asburgo restituì alla città la sua secolare autonomia<sup>77</sup>, attraverso la creazione di un *corpus separatum* annesso alla Corona d'Ungheria, e non più dipendente né confuso con il Regno di Croazia. Da questo momento, a parte un nuovo periodo di ingerenza croata<sup>78</sup> e la fine dell'idillio fiumano-magiaro<sup>79</sup>, «quella costituzione del Comune di Fiume fu sempre riconosciuta, tanto che per causa dell'italiana Fiume le leggi ungheresi si promulgarono anche in testo italiano. Nessuna più esplicita ricognizione di questa si potrebbe desiderare»<sup>80</sup>.

Il nucleo centrale della tesi di Scialoja, nei confronti della quale verranno mosse veementi critiche da parte della dottrina maggioritaria, è imperniato sulla convinzione che l'autonomia storica di cui godeva da secoli la città si trasformò, all'indomani della caduta dell'Impero Austro-Ungarico, in indipendenza politica. Nacque così, un legittimo Stato indipendente<sup>81</sup> che, tramite

il suo organo principale (il Consiglio nazionale italiano), dichiarò di rinunciare «alla propria autonomia per congiungersi alla madre patria in una sfera di libertà ancora maggiore»<sup>82</sup>. La deliberazione del Consiglio nazionale appariva quindi volontà libera e sovrana, «produttiva di solo effetto giuridico»<sup>83</sup>.

Nel momento in cui Scialoja declamò la sua celebre orazione, invitando i politici italiani ad ascoltare «le invocazioni dei nostri fratelli fiumani»<sup>84</sup>, le truppe dannunziane avevano già occupato da tre mesi la città di Fiume. In seguito a tale irregolare occupazione da parte dei legionari, la questione fiumana diventava un 'nodo' diplomatico sempre più difficile da sciogliere. Il governo instaurato da Gabriele d'Annunzio provocava l'imbarazzo dei diplomatici italiani alla Conferenza di Pace di Parigi. Scialoja avvertì la tensione politica e diplomatica che aleggiava attorno alla vicenda fiumana. Egli assicurò ai fiumani che nessuna violenza sarebbe stata perpetrata contro di loro, figli dell'«Italia che loro apre le braccia», poiché nessuno avrebbe mai potuto «opporli all'amplesso del figlio con la madre»<sup>85</sup>.

Vani saranno però gli auspici dello Scialoja: un anno più tardi si consumerà un vero e proprio scontro fratricida tra italiani, allorché l'esercito italiano farà irruzione a Fiume nel Natale del 1920, decretando la fine dell'occupazione dannunziana<sup>86</sup>.

### 3. *Le tesi di Luigi Peteani e di Arrigo Cavaglieri*

La dottrina maggioritaria stigmatizzò la tesi di Scialoja, muovendo ad essa numerose critiche. Tra le varie eccezioni sollevate, la

principale è quella relativa al concetto di autonomia fiumana e ai suoi riflessi giuridici in seguito al crollo dell'Impero. Molti giuristi infatti ritennero errato in punto di diritto il ragionamento di Scialoja, il quale faceva derivare l'indipendenza politica di Fiume dall'autonomia di cui la città godette sin dal periodo teresiano.

L'avvocato Luigi Peteani<sup>87</sup>, così come altri esponenti della dottrina italiana<sup>88</sup>, sostenne che l'antica autonomia fiumana fosse una mera «qualifica interna», una concessione imperiale, inidonea ad attribuire lo *status* giuridico di nuova entità statale. Tale qualifica «col dissolversi dell'organismo statale doveva perire e non poteva convertirsi ipso iure in indipendenza politica»<sup>89</sup>. Egli individuò quale momento costitutivo dello Stato indipendente il Proclama dell'ottobre 1918<sup>90</sup>. Attraverso la dichiarazione d'annessione, la città di Fiume, ponendo il suo diritto sotto la protezione degli Stati Uniti d'America, avrebbe acquisito direttamente personalità di diritto internazionale, anche in virtù delle relazioni sviluppate con altri Stati quali Ungheria, Italia, Montenegro e Vaticano<sup>91</sup>. Al di là delle relazioni tra Stati, il territorio fiumano si sarebbe dovuto considerare soggetto di diritto internazionale ben prima del Trattato di Rapallo sulla base della teoria dell'effettività<sup>92</sup>, abbracciata da Peteani, in opposizione a quella del riconoscimento costitutivo<sup>93</sup>.

Anche la posizione di Peteani non fu immune da critiche. Diversi studiosi casarono la tesi dell'avvocato fiumano, asserendo che in quel periodo a Fiume non si sarebbe potuto instaurare alcun governo, nemmeno *de facto*, stante l'inesistenza di un potere unico, effettivo e completo a causa della coesistenza di due poteri: il Consiglio

nazionale italiano (CNI)<sup>94</sup> e quello croato (espressione del Regno SHS). Il Proclama fu considerato dalla dottrina maggioritaria una pura manifestazione di volontà simile a quella che potrebbe esprimere un partito politico<sup>95</sup>, una «semplice dichiarazione *de facto*, ma che non ebbe una sanzione giuridica»<sup>96</sup>. Si trattò insomma di un'espressione quindi meramente politica delle rivendicazioni irredentistiche italiane.

Una tesi leggermente diversa rispetto a quella del Peteani fu espressa dal codirettore della Rivista di diritto internazionale, Arrigo Cavaglieri<sup>97</sup>. Quest'ultimo, invece di individuare nel Proclama dell'ottobre 1918 la carta istitutiva del nuovo Stato fiumano, focalizzò l'attenzione su un'altra dichiarazione del CNI, quella del 7 dicembre 1918. Tramite questa solenne comunicazione, inviata il 16 dicembre all'Intesa che la accettò e la ratificò, il Consiglio si dichiarò suprema e unica istituzione della città, del distretto e del porto di Fiume. Nacque, così, secondo Cavaglieri, un ente politico indipendente dotato di «pieni poteri statali entro i limiti del suo territorio determinato dalle leggi civiche»<sup>98</sup>.

Nemmeno questa tesi sembrò soddisfare l'annosa questione relativa alla nascita di uno Stato fiumano. La dottrina maggioritaria, infatti, considerò impossibile l'instaurarsi di un'entità statale a Fiume in questo periodo, vuoi per il contesto di totale anarchia, vuoi per la presenza di contingenti interalleati italiani, francesi, inglesi e americani dal 17 novembre 1918<sup>99</sup>. La comunicazione di dicembre e il Proclama di ottobre non furono, quindi, espressione giuridica d'instaurazione di un nuovo ordinamento statale, bensì mera «espressione della volontà italiana di quella popolazione»<sup>100</sup>. È questa la posizione maggioritaria

secondo la quale solo a partire dall'occupazione dannunziana<sup>101</sup>, e *a fortiori* in seguito alla proclamazione della Reggenza italiana del Carnaro e alla promulgazione della Carta del Carnaro<sup>102</sup>, si configurò a Fiume un vero e proprio Governo *de facto*.

#### 4. *Fiume, una «larva di Stato»: la posizione di Manlio Udina*

Tra il 1925 e il 1930, Manlio Udina<sup>103</sup> dedicò diversi studi alla questione adriatica. Egli negò che dall'occupazione dannunziana fosse sorto un Stato autonomo *de facto*. Pur essendo priva del riconoscimento internazionale<sup>104</sup>, la nuova organizzazione era dotata potenzialmente di tutti i requisiti per essere considerata un'entità di fatto, tranne uno. Mancava, secondo Udina, l'elemento della volontà, talvolta troppo trascurato dalla dottrina. L'occupazione dannunziana quindi era caratterizzata dall'assenza della «volontà da parte dell'elemento popolo ossia degli organi da esso espressi o ad esso impostisi, di costituire, sia pure in via transitoria, effettivamente uno Stato e non semplicemente un'organizzazione per conseguimento di altri determinati fini immediati, tra i quali questo della propria aggregazione ad uno Stato precedente»<sup>105</sup>. Udina ipotizzò, pertanto, la configurazione del cosiddetto 'partito insorto' o del 'governo di fatto locale'.

*Nulla quaestio*, invece, sulla proclamazione della Reggenza italiana del Carnaro, considerato da Udina uno Stato indipendente e sovrano, nonché sull'acquisizione della personalità di diritto internazionale dello Stato libero di Fiume in seguito al Trattato di Rapallo. Tuttavia dagli accordi li-

guri, «reciproco riconoscimento dello stato di fatto» nacque una «larva di Stato»<sup>106</sup>. Le decisioni assunte a Rapallo rimasero in parte inattuate<sup>107</sup> e, secondo Udina, lo Stato libero ideato dai rappresentanti del Regno d'Italia e del Regno SHS «effettivamente non sorse mai o, se sorse, dopo l'entrata in vigore di questo cessò di esistere per interna disgregazione prima dell'entrata in vigore dell'accordo di Roma»<sup>108</sup>. Anche in questo caso si trattò di un atto internazionale avente il carattere di reciproco riconoscimento del passaggio delle sovranità dei due Stati su quei territori «contestati e divenuti *nullius* dal punto di vista del diritto internazionale in seguito al Trattato di Trianon»<sup>109</sup>. Analizzando gli accordi pattuiti presso il Palazzo del Trianon, Udina negò si trattasse un atto di cessione ad *incertam personam* o addirittura di cessione, per analogia con qualche altra disposizione dei trattati di pace, alle principali Potenze Alleate<sup>110</sup>; fu invece, una «vera e propria rinuncia abdicativa»<sup>111</sup>.

#### 5. *Emilio Morpurgo e la controversia adriatica*

Un pregevole contributo dedicato all'analisi giuridica della controversia adriatica porta la firma di Emilio Morpurgo<sup>112</sup>. Il problema più spinoso che l'Autore si propose di affrontare fu quello di definire la posizione giuridica internazionale di Fiume tra il Proclama del 30 ottobre 1918 e il 12 settembre 1919, giorno dell'occupazione dannunziana. Secondo parte della dottrina, in questo periodo non si configurò affatto la nascita di uno Stato; tra coloro invece che rigettavano quest'ultima ipotesi, si accese un dibattito circa il momento a partire dal

quale Fiume assunse la veste di persona di diritto internazionale.

La prima tesi che Morpurgo cercò di demolire era quella di Scialoja. «Pur inchinandoci al nome dell'insigne giurista»<sup>113</sup>, l'opinione del giurista torinese risultava insostenibile<sup>114</sup>. Infatti, nonostante la presenza dell'elemento sostanziale personale (popolo) e reale (territorio), mancò per dirla con Emer de Vattel<sup>115</sup>, «l'autorità pubblica»<sup>116</sup>. Tale requisito, trascurato da alcuni giuristi, fu espresso con lucidità da Georg Jellenik, il quale lo ritenne indispensabile<sup>117</sup>. Nel periodo preso in considerazione dunque la città di Fiume non poté costituirsi in ente autonomo e indipendente, in quanto priva di un'organizzazione avente «forza di legiferare, di far osservare le leggi che emana e di amministrare la comunità»<sup>118</sup>. Perciò, le dichiarazioni del CNI non ebbero alcuna rilevanza giuridica: Morpurgo le assimilò a delle mere «espressioni di volontà di un partito politico»<sup>119</sup>. Egli corresse Scialoja in merito ad un aspetto di diritto internazionale: quest'ultimo non considerò il fatto che tra il 1918 e il 1919, l'Ungheria, pur essendo uscita sconfitta dal primo conflitto mondiale, mantenne ancora la sovranità su Fiume fino al Trattato di Trianon (stipulato il 4 giugno 1920, ed entrato in vigore il 26 luglio dello stesso anno)<sup>120</sup>. Anche in seguito all'occupazione dannunziana, pur essendo innegabile la configurazione di uno Stato *de facto*, nulla mutò sotto il profilo del diritto internazionale: Fiume acquisì la qualità di «provincia insorta sotto la sovranità ungherese»<sup>121</sup>. La riflessione di Morpurgo non si fermò qui. Pur consapevole che la Reggenza non fu mai riconosciuta da nessun altro Stato (nemmeno dall'Italia)<sup>122</sup>, egli si interrogò sullo *status* di persona di diritto internazionale<sup>123</sup>.

La dottrina maggioritaria riteneva essenziale il requisito del riconoscimento, facendo dipendere da quest'ultimo elemento l'attribuzione della personalità di diritto internazionale. Questa teoria, lucidamente espressa dal giurista tedesco Lassa Francis Lawrence Oppenheim<sup>124</sup>, dovette confrontarsi con un opposto orientamento. Alcuni giuristi, infatti, asserirono che l'esistenza *de facto* e *de iure* di uno Stato fosse subordinata esclusivamente alla sussistenza dei tre requisiti essenziali (popolo, territorio, autorità pubblica). Il riconoscimento, per i seguaci di tale indirizzo come Frantz Despagnet<sup>125</sup>, si sarebbe configurato anche implicitamente, attraverso la «manifestazione esterna del volere degli Stati riconoscenti di stringere accordi con lo Stato nuovo»<sup>126</sup>. E sotto questo aspetto, non mancarono accordi tra Fiume e altri Stati europei. Tuttavia, le teorie intorno al riconoscimento internazionale persero qualsivoglia rilevanza in seguito alla stipulazione del Trattato di Trianon. Tale accordo, stipulato tra l'Ungheria e le Potenze vincitrici, sanzionò ufficialmente la rinuncia ungherese ad ogni diritto e titolo su Fiume<sup>127</sup>.

Un ulteriore problema sollevato da Morpurgo era quello dell'eccessiva fumosità e generalità della formula di rinuncia di cui al sopracitato art. 53. Essa, infatti, non menzionava espressamente lo Stato cessionario. Pertanto, secondo l'Autore, la rinuncia ungherese ad ogni titolo su Fiume avvenne «a favore di chi aveva l'esercizio della sovranità su Fiume»<sup>128</sup>, ossia il Governo dannunziano<sup>129</sup>, diversamente le parti contraenti avrebbero dovuto indicare in maniera esplicita lo Stato cessionario<sup>130</sup>.

Infine, con l'art. 4 del Trattato di Rapallo, il Regno d'Italia e il Regno SHS riconobbero la piena libertà e indipendenza di Fiume.

me, determinando i confini del nuovo Stato libero. L'accordo del 1920 fu considerato da Morpurgo un «atto utile e vantaggioso in quanto servì a far cessare quella sorda lotta che da tempo continuava ad agitare i due paesi con permanente pericolo per la pace»<sup>131</sup>. Secondo Morpurgo non potevano sorgere dubbi circa la nascita di uno Stato fiumano *de facto* prima di Rapallo, mentre appariva controversa l'esistenza, in questo lasso di tempo, di uno Stato *de iure*<sup>132</sup>. Ammettendone l'esistenza in diritto, si sarebbe configurato, almeno dal momento della firma del Trattato di Trianon, un'aperta violazione del diritto internazionale, «in quanto che, stipulato tra due Stati, trattato di materia interessante un terzo Stato non partecipante all'accordo»<sup>133</sup>. Anche avvertendo tale orientamento, è innegabile però affermare che in seguito al Trattato di Rapallo, Fiume acquisì personalità giuridica internazionale, trasformandosi in uno Stato *de iure* pienamente sovrano e indipendente.

Un'ultima considerazione che merita di essere sottolineata è quella relativa alle conseguenze del 'Natale di sangue': secondo Morpurgo, tale evento causò l'estinzione solamente *de facto* dello Stato di Fiume. Il territorio fiumano fu occupato dall'esercito italiano e la sovranità fu esercitata dal Regno d'Italia in base alla Convenzione d'armistizio del 29 dicembre 1920 tra il Comando italiano e la Rappresentanza della città di Fiume. Uno Stato fiumano continuò, in un certo senso, ad esistere *de iure*, poiché «era necessario un ulteriore atto internazionale che ne sancisse la definitiva scomparsa»<sup>134</sup>. Tale atto non tarderà ad arrivare. Con il Trattato di Roma del 1924 calerà per sempre il sipario sullo Stato fiumano<sup>135</sup> e, al contempo, si risolverà, ma solo provvisoriamente, «la controversia politica per la

determinazione e la assegnazione dei territori adriatici»<sup>136</sup>: il secondo dopoguerra infatti infiammerà nuovamente il confine orientale<sup>137</sup>.

## 6. La tesi di L.G. Nardi

La tesi di Scialoja fu criticata anche dal Nardi. L'argomentazione con cui quest'ultimo contestò la posizione eccessivamente 'romantica' del giurista torinese era imperniata sul fatto che l'autonomia e i privilegi attribuiti alla città di Fiume non ebbero alcuna rilevanza per il diritto internazionale. Si trattava, secondo Nardi, di mere «qualificazioni interne»<sup>138</sup>. Pertanto, gli atti in base ai quali Fiume vantava la sua autonomia erano «leggi, nome appartenenti esclusivamente all'ordinamento interno»<sup>139</sup>. Rifacendosi a Jellinek<sup>140</sup>, Nardi inquadrava i privilegi fiumani nell'alveo dell'autonomismo municipale «che non può perciò convertirsi *ipso iure* in indipendenza politica»<sup>141</sup>. Il governo del CNI, pur essendo dotato di due elementi costitutivi essenziali (territorio e popolo), risultava privo del potere statale, ossia di quel «potere di dominazione al quale nessuno può sottrarsi e che spetta esclusivamente allo Stato»<sup>142</sup>. Mancava dunque un vero e proprio «potere d'imperio indipendente»<sup>143</sup>. Il Consiglio era incapace di «compiere tutte quelle funzioni che sono necessarie alla propria esplicazione ed attuazione (funzioni legislative, giudiziarie e amministrative)»<sup>144</sup>: esso ebbe vita breve a causa dell'occupazione dannunziana e proprio tale fattore impedì «lo sviluppo della vita autonoma di uno Stato»<sup>145</sup>. Così, Nardi considerò le proclamazioni del Consiglio

mere manifestazioni di volontà prive di valore giuridico<sup>146</sup>: il rapporto tra il Consiglio e il popolo fiumano era perciò assimilabile alla relazione tra un partito politico e i suoi seguaci piuttosto che al legame Stato-suditi<sup>147</sup>.

L'«innegabile indeterminatezza»<sup>148</sup> che connotava l'art. 53<sup>149</sup> del Trattato di Trianon pose i giuristi davanti ad una *impasse*. L'esplicita rinuncia ungherese ad ogni diritto e titolo su Fiume senza la precisa indicazione dello Stato beneficiario convinse il sottosegretario americano agli Affari esteri Frank Lyon Polk<sup>150</sup> ad interpretare l'articolo in parola come una rinuncia a favore delle Potenze dell'Intesa e del Regno SHS. Scialoja, invece, affermò si trattasse di una «rinuncia generica e indeterminata»<sup>151</sup>. Nardi rigettò tale interpretazione, avallando invece quella formulata dal sottosegretario americano. Quest'ultimo infatti affermò: «mi sembra non possa adottarsi altro criterio per un'interpretazione che abbia dal punto di vista giuridico qualche valore se non quello dell'analogia, concludendo che anche nell'art. 53 la rinuncia debba intendersi fatta solo a favore delle sole Potenze alleate ed associate»<sup>152</sup>.

In merito all'occupazione dannunziana, Nardi formulò la teoria che si potrebbe definire del 'duplice effetto'. La prima conseguenza dell'impresa fiumana analizzata dal punto di vista del diritto interno dei singoli Stati, fu la doppia violazione della sovranità ungherese e dei diritti che le Potenze dell'Intesa vantavano su Fiume. Di conseguenza, l'occupazione «fu internazionalmente non più e non altro che un semplice fatto»<sup>153</sup>. Dall'impresa scaturirono alcuni effetti internazionali, primo tra tutti le gravi responsabilità del Regno d'Italia. Il contegno dello Stato italiano e l'assenza di

misure precauzionali e repressive tali da contenere e reprimere l'azione dannunziana configurarono, secondo Nardi, un caso di colpa o negligenza<sup>154</sup>.

Il secondo effetto dell'occupazione fu la nascita di una comunità statale *in fieri*. Essa si perfezionò con l'istituzione della Reggenza, «figura eccezionale e provvisoria di Governo assoluto determinato dalla particolare gravità del momento»<sup>155</sup>; fu in grado di esercitare le tre funzioni essenziali (legislativa, giurisdizionale, amministrativa) configurandosi così, a differenza del precedente Governo<sup>156</sup>, quale entità statale pienamente indipendente, sovrana ed autonoma<sup>157</sup>. La tesi di Nardi contrastava con quella di Arrigo Cavaglieri e con la posizione di quei giuristi che, enfatizzando l'elemento volontario, sottolinearono la «mancanza di una volontà tendente ad un vero stato di autonomia ed indipendenza, risultandone anzi la volontà dei supremi organi dello Stato di Fiume di essere soggetti alla sovranità italiana»<sup>158</sup>.

Per smontare la tesi che negava l'esistenza di uno Stato indipendente e che sosteneva invece una sovranità italiana su Fiume, Nardi prese le mosse dal decreto del CNI per cui ogni atto pubblico doveva essere intestato al re d'Italia. A parer dell'Autore, la mera intitolazione non poteva costituire «l'elemento su cui debba basarsi la natura di un atto e dell'organo che l'ha emesso»<sup>159</sup>. Se da un lato appare pacifico che la solenne intitolazione ebbe giustificazioni di natura politica, essa non avrebbe mai potuto «far apparire come emanazione della sovranità italiana un atto al quale essa è rimasta completamente estranea»<sup>160</sup>. E l'intitolazione che d'Annunzio assegnò al nuovo Stato (Reggenza italiana del Carnaro) era parimenti una «enunciazione di valore geogra-

fico e politico»<sup>161</sup>. La Reggenza appariva, per così dire, lo specchio delle aspirazioni nazionali dalle quali essa stessa aveva tratto origine, rappresentando quindi «quasi la personificazione del suo più alto ideale: l'unione all'Italia»<sup>162</sup>. Ideale astratto dunque non realtà. Nardi, ad avviso di chi scrive, fu l'unico studioso a distinguere nettamente i due piani, quello dell'aspettativa, che si potrebbe definire 'romantico-ideale', da quello giuridico della realtà. «Una realtà – precisava lucidamente l'Autore – posta in essere è vero per il raggiungimento di quell'ideale, ma che intanto non può, per il solo fatto che non sia ancora raggiunto, perdere comunque la si consideri, storicamente e giuridicamente, quel suo carattere che di realtà che esiste»<sup>163</sup>. La conclusione a cui giunse Nardi, ovvero quella di considerare Fiume una «comunità statale di fatto in conseguenza all'occupazione dannunziana»<sup>164</sup>, implicava giocoforza un approfondimento sulla dibattuta questione del riconoscimento tra Stati<sup>165</sup>. La teoria tradizionale era quella della personalità giuridica. Tale impostazione, ormai desueta negli anni Venti, era imperniata sull'identità di due elementi: l'esistenza di fatto e la personalità internazionale. Alla luce di questo orientamento, la personalità giuridica interna e internazionale è una qualità connaturata all'esistenza stessa di uno Stato, il quale contiene *in nuce* tale elemento. Secondo questa teoria, il riconoscimento di uno Stato «ha valore declaratorio della sua personalità: poiché questa, che è una qualità giuridica, già esisterebbe di per sé nello Stato, non appena esso esista come potenza naturale»<sup>166</sup>. Come ebbe modo di evidenziare Dionisio Anzilotti<sup>167</sup>, la dottrina però aveva cambiato decisamente orientamento, rigettando il carattere declaratorio del ri-

conoscimento<sup>168</sup>. Sicché, a parte qualche posizione isolata<sup>169</sup>, «questa concezione è oggidi totalmente abbandonata, essendo inammissibile che si possa far derivare dalla esistenza naturale dell'individuo o dell'ente una qualità giuridica, che non può essere conferita se non da un ordinamento giuridico»<sup>170</sup>.

Nardi, mutuando il pensiero di Oppenheim<sup>171</sup>, intese il riconoscimento quale «atto reciproco e bilaterale, costitutivo della personalità dello Stato»<sup>172</sup> abbracciando, pertanto, la concezione «comunemente accettata come scientificamente più esatta e più rispondente alla pratica seguita dai governi»<sup>173</sup>. Applicando tale teoria alle vicende fiumane post-belliche, Nardi ritenne corretto affermare che dall'occupazione dannunziana non sarebbe mai potuto sorgere un soggetto di diritto internazionale. Lo Stato fiumano ebbe quindi, in questo periodo, una mera esistenza di fatto.

Nella seconda parte del saggio, Nardi si concentrò sugli articoli 4 e 5 del Trattato di Rapallo. Il Regno d'Italia e il Regno SHS riconobbero la «piena libertà e indipendenza dello Stato di Fiume», impegnandosi a «rispettarla in perpetuo»<sup>174</sup>. Secondo l'Autore, si trattava di due distinte dichiarazioni di volontà (italiana e jugoslava) volte alla effettiva costituzione della personalità internazionale di Fiume dalle quali sorgeva un obbligo contrattuale reciproco. Tuttavia, «un'offerta rilevante ed efficace di riconoscimento»<sup>175</sup> potrebbe intravedersi nella consegna ufficiale di due note del Governo italiano, la prima del 18 novembre 1920 con la quale si dava atto ai rappresentanti del nuovo Stato di Fiume del Trattato e la seconda del 20 novembre 1920 con cui si comunicava il testo del Trattato stesso. Gli atti del Governo italiano appaio-

no però assai contraddittori. Se nelle note immediatamente successive al Trattato di Rapallo si ammette chiaramente l'esistenza dello Stato di Fiume quale ente dotato di personalità interna e internazionale, in seguito alla dichiarazione di guerra intimita della Reggenza nei confronti del Regno d'Italia la questione di Fiume appare un mero affare di ordine interno. Le relazioni tra il Regno e la Reggenza venivano così qualificate come rapporti intercorrenti tra uno Stato e un gruppo di sudditi ribelli. Tale mutamento, che trova una spiegazione in ragioni di opportunità politica, non ha però alcuna giustificazione giuridica, in quanto, ricordava Nardi, l'articolo 4 costituiva una offerta tacita di riconoscimento e la risposta della Reggenza escludeva ogni dubbio circa l'accettazione dell'offerta<sup>176</sup>. Dunque, l'articolo 4 sarebbe una garanzia del «pieno e validamente costituito»<sup>177</sup> riconoscimento dello Stato di Fiume, il quale accettò, tramite uno scambio di atti con il Governo italiano, l'offerta di riconoscimento proveniente dai due Stati contraenti. Il riconoscimento però non andrebbe confuso, avvertiva l'Autore, con l'accettazione della parte contrattuale del Trattato stesso, che fu rigettato da d'Annunzio: tale rifiuto non implicava infatti alcuna rinuncia dal beneficio di essere stata riconosciuta come Stato libero e indipendente.

Un aspetto sul quale la dottrina dell'epoca non aveva concentrato l'attenzione era il momento perfezionativo del riconoscimento. Se due Stati concludono un trattato, essi tacitamente si riconoscono soggetti di diritto. Ma nel caso in cui due Stati non si siano ancora riconosciuti e uno di essi, di solito quello che faceva già parte della comunità internazionale, solennemente riconosce l'altro, *quid iuris*? Il momento per-

fezionativo coincide con il costituirsi delle due personalità oppure andrebbe ricercato nell'atto con cui il nuovo Stato presta la sua accettazione? Gli esempi offerti dalla pratica internazionale, come il caso dell'Austria e dell'Ungheria nei confronti della Cecoslovacchia e del Regno SHS, «indicano come 'avvenuto' il riconoscimento al momento in cui lo Stato vecchio riconosce il nuovo»<sup>178</sup>, indipendentemente dall'atto di riconoscimento dei neo-costituiti Stati. Tuttavia, precisava Nardi, la consuetudine, così come la legge, non può mai forzare chi è estraneo all'ordinamento giuridico (come sono gli Stati prima di riconoscersi) e neppure può «regolare la formazione di un rapporto che non è giuridico, ma costitutivo del diritto, qual è appunto il riconoscimento»<sup>179</sup>.

Dunque, secondo Nardi, se non si vuole contraddire il principio della reciprocità e bilateralità del riconoscimento né discostarsi dall'uso internazionale, «il concetto secondo il quale, in questa seconda serie di casi, il momento in cui si perfeziona il riconoscimento coincide con l'atto in cui lo Stato preesistente riconosce il nuovo, non potrebbe avere altra base che in quella richiesta continuata del nuovo Stato, intesa come un'offerta della quale l'atto dell'altro Stato costituisce l'accettazione»<sup>180</sup>.

Poiché tramite l'accettazione si perfeziona l'accordo delle parti, sarà questo allora il momento in cui si costituiranno le personalità. Ciononostante, Nardi rilevava alcuni dubbi e difficoltà di applicazione. Un nuovo Stato ha, in linea teorica, tutto l'interesse e volontà di accettare il riconoscimento della sua personalità offerto da altri Stati ma può anche verificarsi il caso in cui, innanzi a uno o più Stati, il nuovo Stato non abbia tale intenzione vuoi per motivazioni politiche vuoi per ragioni storiche. Tale

considerazione ben si adatta al caso fiumano. Il Regno SHS aveva riconosciuto lo Stato di Fiume nel Trattato di Rapallo e ciò sarebbe sufficiente per far sì che, da quel momento, i due Stati si considerassero «investiti di personalità internazionale»<sup>181</sup>. Tuttavia, dalle dichiarazioni ufficiali della Reggenza del 21 novembre 1920 si evince la mancanza di volontà da parte di quest'ultima di riconoscere il Regno SHS, con il quale si trovava «in così aspro conflitto di idealità e di interessi»<sup>182</sup>. L'interpretazione offerta da Nardi, contraria all'uso internazionale, spostava il consueto momento perfezionativo del riconoscimento e conduceva alla seguente conclusione: in assenza di una manifestazione di volontà certa da parte dello Stato di Fiume di riconoscere il Regno SHS non si costituì alcun accordo tra i due Stati, i quali si sarebbero così trovati «in una pura condizione di fatto» e «non ancora sottoposti al diritto»<sup>183</sup>.

Dopo aver affermato la «piena ed incondizionata costituzione di Fiume in subietto di diritto internazionale»<sup>184</sup>, Nardi prendeva in disamina la validità, il valore e gli effetti delle disposizioni del Trattato di Rapallo nei confronti di Fiume. È ben nota la massima dottrinale secondo la quale *res inter alios acta tertio neque prodest, neque nocet*<sup>185</sup>. Vale a dire, ogni Stato è libero di non tener in considerazione una convenzione internazionale alla quale, pur essendo interessato, è rimasto estraneo<sup>186</sup>. Ed è proprio questo il caso di Fiume. La dottrina, ricordava Nardi, aveva elaborato, a tal fine, «varie figure a cui può dar luogo la *res inter alios acta*»<sup>187</sup>, desumendole soprattutto dal diritto privato: 1) promessa ad un terzo; 2) trattato che lede i diritti del terzo; 3) stipulazione a favore del terzo subordinata alla condizione dell'accettazione da parte del terzo consapevole

(efficacia condizionale)<sup>188</sup>. Tali figure, pur differenziandosi per il contenuto, non divergono per l'effetto che possono produrre tra il terzo e i contraenti «che è unico e scaturisce dalla norma generale accennata, che qualsiasi trattato ha effetto solo tra i contraenti»<sup>189</sup>. Sicché, stante l'incondizionata e completa costituzione dello Stato di Fiume in persona di diritto internazionale ne deriva che quest'ultimo non avrebbe mai potuto essere obbligato al riconoscimento del Trattato di Rapallo.

L'articolo 4 del Trattato in parola potrebbe costituire, *prima facie*, una violazione del diritto dello Stato di Fiume di disporre del proprio territorio. La Reggenza, infatti, non esitò a impugnare la validità del capoverso inserito nell'articolo 4<sup>190</sup>. Ciò, rilevava Nardi, avrebbe rappresentato solo in apparenza una violazione. La determinazione dei confini attribuiva allo Stato di Fiume un'estensione di territorio maggiore rispetto a quella precedente, sicché l'articolo in questione non solo non costituiva una violazione di un diritto dello Stato di Fiume sul suo territorio ma andrebbe interpretata come un «esplicito riconoscimento del suo potere su di esso, accompagnato dall'offerta di estenderlo ancora in una certa zona»<sup>191</sup>.

Una reale violazione del diritto di Fiume si potrebbe rilevare invece nell'articolo 5, avente ad oggetto le operazioni di tracciamento e delimitazione dei confini, assegnate dal Trattato alle Commissioni di delimitazione costituite per metà da delegati del Regno d'Italia e per metà da rappresentanti del Regno SHS. Queste operazioni costituiscono, infatti, una limitazione, anche se minima, della sovranità territoriale degli Stati interessati, essendo attività che non potrebbero essere avocate da alcuni ma spetterebbero a tutti i soggetti coinvolti.

Nel contesto dell'intricata vicenda fiumana, tale diritto, avendo un'esigua rilevanza pratica, passò in secondo piano. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, esso è foriero di interessanti riflessioni, sulle quali la dottrina si era concentrata in maniera superficiale e confusa, elaborando «soluzioni aprioristiche e arbitrarie»<sup>192</sup>. Si tratta di capire insomma se una convenzione (Rapallo) contraria ai diritti di un terzo Stato (Fiume) sia: 1) perfettamente valida; 2) annullabile in seguito a protesta del terzo; 3) nulla con possibilità di sanatoria da parte del terzo. Parte della dottrina, riflettendo sul valore e sugli effetti di un simile trattato tra i contraenti, optava per quest'ultima soluzione<sup>193</sup>, altri giuristi sostenevano l'annullabilità<sup>194</sup>. Nardi abbracciò la teoria della nullità, asserendo che l'articolo 5 del Trattato di Rapallo si sarebbe dovuto considerare nullo con possibilità di sanatoria da parte del terzo leso, ossia la Reggenza.

Il Governo italiano, così come quello jugoslavo, avrebbe dovuto, concludeva Nardi, sciogliersi dall'impegno che scaturiva dall'articolo 5, chiedendo all'altro contraente di far partecipare i funzionari fiumani alle operazioni di tracciamento e delimitazione dei confini dello Stato di Fiume. L'illiceità fu sanata solo dopo il 'Natale di sangue', quando con il Patto di Abbazia del 31 dicembre 1920, i rappresentanti della Reggenza (Host-Venturi e Gigante) aderirono pienamente al Trattato di Rapallo.

Resta ora da analizzare quale sia stato l'atteggiamento del Governo fiumano nei confronti degli obblighi derivanti dal Trattato di Rapallo. Dopo l'approvazione del Trattato da parte della Camera e del Senato, il 19 dicembre 1920, il comandante delle regie truppe della Venezia Giulia Enrico Caviglia comunicava alla Reggenza il testo del

Trattato «perché ufficialmente conoscesse la volontà e gli ordini della Patria»<sup>195</sup>. A questi ordini, la Reggenza decise di non prestare osservanza. La reazione di Caviglia fu immediata<sup>196</sup>. Al Comando della Reggenza fu intimato senza ulteriori discussioni: 1) di provvedere allo sgombero delle isole di Veglia/Krk e Arbe/Rab, occupate dai legionari fiumani<sup>197</sup>; 2) di lasciare uscire liberamente le regie navi che si trovavano nel porto di Fiume; 3) di sciogliere e allontanare le forze armate non costituite da cittadini fiumani, considerate «elementi di perturbazione e minaccia alla leale applicazione dei patti conclusi a Rapallo, e ormai diventati legge dello Stato»<sup>198</sup>. La Reggenza ribadì, in qualità di Stato riconosciuto sovrano e indipendente, la volontà e il diritto di opporsi al Trattato. Ciò portò al 'blocco' del territorio fiumano, a partire dalla sera del 21 dicembre 1920, e alla conseguente dichiarazione di guerra della Reggenza nei confronti del Regno d'Italia<sup>199</sup>.

Per ragioni politico-diplomatiche e con l'obiettivo di ottenere da Fiume il rispetto del Trattato, il Governo italiano fece ricorso al miglior strumento per legittimare la sua azione, inserendola nel campo dell'ordinamento interno, anziché in quello internazionale. Lo si desume chiaramente dagli atti del Governo italiano: quest'ultimo infatti aveva intimato al Comando fiumano di «obbedire alle leggi della Patria»<sup>200</sup> e considerava i legionari «semplicemente di un gruppo di cittadini italiani che [...] mantiene la sua dittatura sulla città e non esita a portare le armi contro la Patria»<sup>201</sup>. Sembra dunque che il Governo italiano non avesse voluto agire contro lo Stato di Fiume (Reggenza) bensì contro d'Annunzio e i legionari, ossia contro quei «sudditi italiani ribelli che con la violenza opprimono la li-

bera volontà del popolo fiumano»<sup>202</sup>. Sul punto, «ciò che assolutamente non regge – eccepiva Nardi – è quel voler separare lo Stato di Fiume dai sudditi italiani che si incorporano nelle file legionarie»<sup>203</sup>. Nonostante il riconoscimento dei Governi sia generalmente considerato necessario al regolare sviluppo delle relazioni internazionali, la mancanza di tale requisito non può produrre altro effetto che quello di una semplice interruzione di relazioni, non già la perdita della personalità dello Stato e dei suoi diritti e doveri. E ancora, sarebbe contrario ai principi di diritto internazionale universalmente riconosciuti l'imposizione di una forma di governo. Ne deriva, concludeva Nardi, «che l'azione italiana non possa giustificarsi per il fatto puro e semplice di considerarla come diretta contro il Governo che in quel momento reggeva lo Stato di Fiume»<sup>204</sup>.

Infine, Nardi passava a sviscerare le tre questioni che costituivano il fulcro della controversia tra Regno d'Italia e Reggenza. L'imposizione dello scioglimento delle legioni di volontari fiumani avrebbe potuto basarsi su valide ragioni politiche ma dal punto di vista giuridico non costituiva un diritto per il Regno d'Italia. Piuttosto esso avrebbe configurato un'illecita intromissione negli affari interni di uno Stato. È pacifico inoltre che il rifiuto della Reggenza di consegnare le navi da guerra regie costituiva, in linea di principio, un atto contrario al diritto. Tuttavia, considerata la controversia tra i due Stati, essa andrebbe letta e valutata quale misura di rappresaglia contro il 'blocco'<sup>205</sup> italiano del 21 dicembre 1920. Solo adottando tale interpretazione, l'inottemperanza della Reggenza sarebbe lecita e giustificabile.

Impossibile invece ammettere la liceità dell'occupazione delle isole di Veglia ed

Arbe. La Reggenza tentò tuttavia di giustificare l'azione invocando il diritto di auto-decisione e i principi affermati nella Carta del Carnaro<sup>206</sup>. Dal punto di vista giuridico, l'occupazione delle isole (prima da parte delle truppe italiane e successivamente della Reggenza) presentava le stesse caratteristiche della 'presa di Fiume'. In seguito all'armistizio e dopo il trattato di pace con l'Ungheria, le isole si trovarono nella medesima posizione giuridica di Fiume, con la differenza che in quest'ultimo caso l'occupazione ebbe l'effetto di costituire un nuovo Stato, mentre nel primo caso quello di ampliarne l'estensione. Lo stato di fatto costituitosi a Fiume con l'occupazione dei legionari ricevette però una legittimazione giuridica attraverso il riconoscimento, trasformando di conseguenza lo stato di fatto in stato di diritto; mentre l'occupazione di Veglia ed Arbe diede luogo alla protesta del Regno d'Italia che controllava tali isole in nome dell'Intesa. Solo il Patto di Abbazia pose fine al conflitto tra i due Stati: il Trattato di Rapallo divenne obbligatorio per la Reggenza, sanando così l'illiceità dell'articolo 5 del Trattato stesso<sup>207</sup>.

7. *«A proposito dell'annessione di Fiume»:  
Santi Romano e la questione fiumana*

All'indomani dell'annessione della città di Fiume al Regno d'Italia, Santi Romano analizzò, in un saggio pubblicato nel 1925 sulla Rivista di diritto internazionale<sup>208</sup>, i risvolti giuridici connessi a tale evento. La vicenda fiumana rappresentò un caso emblematico e interessantissimo di successione tra Stati<sup>209</sup> e fece emergere il problema della cosiddetta «continuità dell'ordinamento

dello Stato annesso»<sup>210</sup>. Il vincolo di continuità tra Stato annesso e Stato annettente si configura allorché il primo, nel periodo precedente l'annessione abbia posto in essere azioni tali da creare le condizioni idonee e indispensabili a consentire l'unione con il secondo. Un decreto di annessione, anche quando non lo dichiara espressamente, riconosce e legittima il precedente Governo provvisorio e tutti gli atti da esso compiuti con efficacia retroattiva, stante il vincolo di continuità dovuto all'inscindibile connessione (materiale e giuridica) tra lo Stato annesso e quello annettente<sup>211</sup>. «Lo Stato – precisava Romano – deve far suo tutto il procedimento che condusse al nuovo assetto anche quando (è proprio il caso di Fiume) il procedimento medesimo si debba ad un altro Stato che l'abbia regolato con il suo diritto. Se ciò potesse non fare, il nuovo ordinamento avrebbe la facoltà di rinnegare in parte se stesso, la sua origine: il che è assurdo»<sup>212</sup>.

Lo Stato di Fiume nacque *ipso iure* il 7 dicembre 1918, in seguito all'estinzione del Regno d'Ungheria. Tale evento, rifletteva Romano, ebbe l'effetto di far acquisire al 'corpo separato' piena indipendenza politica. L'esistenza di questo Stato fu successivamente riconosciuta dal Regno d'Italia in tre occasioni<sup>213</sup>: 1) il 4 giugno 1920 nei confronti del Regno d'Ungheria attraverso l'art. 53 del Trattato di Trianon; 2) il 12 novembre 1920 nei confronti del Regno SHS con l'art. 18 del Trattato di Rapallo; 3) infine il 18 e 19 novembre 1920 nei confronti dello stesso Stato di Fiume tramite uno scambio di note indirizzate ai rappresentanti della Reggenza italiana del Carnaro. I tragici fatti del 'Natale di sangue' non fecero altro, secondo Santi Romano, che «mettere in rilievo la persistenza dello Stato fiumano e

del suo riconoscimento da parte dell'Italia»<sup>214</sup>.

Dunque, al giurista siciliano sembrò giuridicamente esatto e necessario attribuire a Fiume la qualifica di Stato indipendente sia alla luce del suo ordinamento interno sia con riferimento all'ordinamento internazionale. Si trattò di un'indipendenza provvisoria, in quanto Fiume manifestò, in molteplici occasioni, l'intenzione di unirsi al Regno d'Italia<sup>215</sup>. Così, il decreto di annessione del 1924 potrebbe essere letto come il mero «epilogo e la felice conclusione di tutto un procedimento che si era iniziato molto prima e che anche giuridicamente deve essere valutato nel suo giusto valore»<sup>216</sup>.

Se il delicato equilibrio delle relazioni internazionali impedì all'Italia di riconoscere esplicitamente lo Stato di Fiume tra il 1918 e il 1923<sup>217</sup>, dopo il decreto di annessione nulla vietò al Governo italiano di riconoscere *ex post* i Governi provvisori fiumani<sup>218</sup>, consacrando come 'suoi' alcuni degli atti da quest'ultimi emanati<sup>219</sup>. Sul punto, la dottrina italiana era molto chiara. In occasione delle annessioni di altri Stati e di altre Province all'Italia, i giuristi ritennero necessario evitare la separazione dei prodromi del procedimento dal risultato finale. In altre parole, era opportuno «non scindere arbitrariamente ciò che nella realtà storica è stato, per dir così, continuo e ininterrotto»<sup>220</sup>. L'*iter* da cui deriva un'annessione sarebbe costituito, secondo Romano, da due fasi: quantunque nella prima esso si sostanziasse in un mero procedimento di fatto non regolato, quindi, dal diritto positivo e talvolta addirittura *contra legem*, la seconda fase, coincidente con il completamento dell'*iter* stesso, avrebbe assegnato all'intero procedimento il sigillo

di legittimità, conferendogli carattere ed efficacia giuridica. Si trattava, per dirla con Romano, di «una esigenza elementare, non solo di giustizia e di equità ma anche di diritto»<sup>221</sup>. Così tra Stato annettente (Regno d'Italia) e Stato annesso (Stato di Fiume) si stabiliva un rapporto di vera e propria successione, «in cui la continuità dei due soggetti è così intima e ininterrotta che, sotto certi aspetti, essi quasi si unificano e si compenetrano in uno solo»<sup>222</sup>, anche prima dell'annessione formale.

La questione fiumana rappresentò, secondo Romano, un caso emblematico in cui «i principi relativi alla successione tra Stati si intrecciano con quelli che concernono l'efficacia degli atti di un governo provvisorio che tende a preparare l'annessione che poi effettivamente ha luogo e da essi rimangono, intrinsecamente e in modo tipico, lummeggiati e ribaditi»<sup>223</sup>.

## 8. Conclusioni

Anche la coeva giurisprudenza offre interessanti spunti e riflessioni sul tema. La tesi del 1919 di Scialoja fu avallata dalla Corte d'Appello di Milano<sup>224</sup> e successivamente anche i tribunali di secondo grado di Genova<sup>225</sup> e Roma<sup>226</sup> seguirono tale linea interpretativa. Volgendo lo sguardo all'estero, la Corte d'Appello di Parigi dichiarò che Fiume «s'était constitué en Etat autonome»<sup>227</sup> ancor prima dell'occupazione dannunziana.

Ben più contorto e contraddittorio appare invece il parere del Consiglio di Stato del 28 febbraio 1925. Nella prima parte del suddetto parere, i giudici asserirono che a Fiume tra il 1919 e il 1920 venne istituito un

governo autonomo «il quale legiferò, e in qualche momento trattò, come un governo di fatto, pur senza mai essere ufficialmente riconosciuto». Nella seconda parte, invece, il Consiglio affermò che non si trattò nemmeno di governo di fatto, poiché gli organi popolari avrebbero dato vita ad una mera organizzazione locale di carattere insurrezionale, in quanto sarebbe mancata la volontà di costituire un vero e proprio Stato.

L'intricata questione fiumana è foriera di implicazioni e riflessioni politiche destinate ad alimentare un dibattito a sfondo nazionalista. Proprio per questo, la presente ricerca è sorta con l'obiettivo di analizzare le diverse posizioni della dottrina italiana circa lo *status* giuridico internazionale della città di Fiume, attraverso le voci di autorevoli giuristi del calibro di Santi Romano ma facendo luce altresì sulle posizioni espresse da studiosi meno noti.

Le riflessioni giuridiche si piegano, in alcuni casi, alle esigenze della politica e appaiono intrise di un'accentuata retorica nazionalista, come dimostra l'arringa parlamentare di Vittorio Scialoja; altre volte, invece, le posizioni risultano, per così dire, spogliate di ogni idealità. Il dibattito dottrinale sul tema appare più maturo soprattutto al termine dell'occupazione dannunziana.

Consapevole che il suo lavoro avrebbe attirato le critiche dei nazionalisti più accesi, Nardi rimarcò più volte il carattere prettamente giuridico del suo studio. L'esame logico e giuridico dei complessi avvenimenti di Fiume infatti avrebbe potuto condurre a conclusioni assai sgradite ai nazionalisti, ponendosi altresì in contrasto «con l'aspetto politico di alcuni fatti e condizioni di cose»<sup>228</sup>.

Conclusioni di tal sorta si sarebbero dovute comunque accettare perché il dirit-

to, chiosava Nardi, «esiste proprio come scienza, distinta dalla politica, in genere, e dalla realtà delle azioni umane, in particolare, in quanto non è una riproduzione di esse, ma serve al loro regolamento e alla loro valutazione, ossia presuppone possano divergere e contravvenire alle sue norme»<sup>229</sup>. Perciò, ogni volta in cui ci si avvicina allo studio delle vicende fiumane, «già di per sé tanto complicate e mal certe da rendere possibili nel campo stesso della storia e della politica questioni e divergenze», è opportuno «spogliarle almeno delle idealità e prenderle come effettivamente sono»<sup>230</sup>.

E proprio le indagini compiute tra il 1921 e il 1922 dal Nardi contribuirono in manie-

ra determinante ad inquadrare per la prima volta la vicenda fiumana in una prospettiva prettamente giuridica «tentando di subire il meno possibile l'influenza del molto che si è scritto sull'argomento nel campo della politica»<sup>231</sup>. Sulla scia di tali riflessioni, chi scrive ha tentato di far luce su una pagina controversa e per certi versi scomoda della storia del nostro Paese, inserendola così nel solco del dibattito internazionalistico relativo ad importanti tematiche quali il riconoscimento degli Stati e la personalità giuridica internazionale.

<sup>1</sup> Per un quadro concernente la Conferenza di pace di Parigi (18 gennaio 1919-21 gennaio 1920) si rimanda a H. Nicolson, *Peacemaking 1919*, London, Constable, 1933; G. Golberg, *The peace to end peace. The Paris Peace Conference of 1919*, London, Pitman, 1970; A. Sharp, *The Versailles Settlement. Peacemaking in Paris 1919*, New York, St. Martin's Press, 1991; M. MacMillan, *Paris 1919. Six months that changed the world*, New York, Random House, 2002; E. Conze, *Die grosse Illusion. Versailles 1919 und die Neuordnung der Welt*, München, Siedler, 2018; A. Sharp, *Versailles 1919. A centennial perspective*, London, Haus, 2018. Sui riflessi economici della pace celebri sono le riflessioni di J.M. Keynes, *Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages (1920). Le conseguenze economiche della pace*, trad. it. F. Salvatorelli, Milano, Adelphi, 2007.

<sup>2</sup> Si vedano, tra tutti, i recenti lavori di L.L. Beckenbaugh, *Treaty*

*of Versailles. A primary document analysis*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2019; M.S. Neiberg *The treaty of Versailles. A very short introduction*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2019.

<sup>3</sup> Il Trattato di Saint-Germain fu «l'atto internazionale che finalmente trasformava in sovranità internazionale la potestà d'impero in fatto esercitata nel territorio stesso, e costituiva l'annessione nei rapporti internazionali» (M. Udina, *Le recenti annessioni territoriali al Regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 9, 1930, p. 321). La legge del 26 settembre 1920 n. 1322 fu l'atto interno di annessione (in vigore dal 16 ottobre 1920), ossia l'atto di approvazione del Trattato stesso, che convertì in legge il decreto del 6 ottobre 1919 n. 1804. La Venezia Tridentina fu però internazionalmente annessa al Regno d'Italia a far data dal 16 luglio 1920, giorno dell'avvenuto deposito delle ratifiche da parte dell'Austria e di tre

delle principali Potenze alleate. La Venezia Giulia continentale invece fu annessa al Regno agli effetti interni ai sensi della legge 19 dicembre 1920, entrata in vigore il 5 gennaio 1921, ed emanata in seguito al Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920. Sugli effetti del Trattato di Saint-Germain si consultino G. Morgain, *La couronne autrichienne depuis le traité de Saint-Germain*, Paris, Sirey, 1927; M. Udina, *L'estinzione dell'Impero Austro-Ungarico nel diritto internazionale*, Trieste, R. Università di Trieste, 1933, pp. 189-212; *The Treaty of St. Germain. A documentary history of its territorial and political clauses, with a survey of the documents of the Supreme Council of the Paris Peace Conference*, a cura di N. Almond, R.H. Lutz, Stanford, Stanford University, 1935; *La pace impossibile. A 90 anni dal Trattato di Saint Germain. Atti del convegno 26 e 27 febbraio 2009, Sala Baroncini delle Assicurazioni Generali*, Trieste, Gens Adriae-Istituto ita-

- liano di grafologia, 2010. Mentre con riferimento ai diversi atti internazionali che sancirono l'annessione delle Nuove Province e circa la suddivisione, in base della sfera d'efficacia degli atti internazionali, di queste ultime in quattro diversi gruppi di territori cfr. Udina, *Le recenti annessioni*, cit., in particolare pp. 340, 341.
- <sup>4</sup> Cfr. G.P. Ghénoff, *Le traite de paix de Neuilly au point de vue du droit international public et privé. Conférence faite au troisième congrès des juristes bulgares*, 6 et 7 mai 1926, Sofia, 1927; F. Guida, *La Bulgaria dalla guerra di liberazione sino al trattato di Neuilly, 1877-1919. Testimonianze italiane*, Roma, Bulzoni, 1984.
- <sup>5</sup> Cfr. M. Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., pp. 212 ss.; C.A. Macartney, *Hungary and her successors. The treaty of Trianon and its consequences 1919-1937*, London-Oxford, University Press, 1937; F. Deak, *Hungary at the Paris Peace Conference. The diplomatic history of the Treaty of Trianon*, New York, Howard Fertig, 1972; I. Romsics, *A trianoni bekeszerzodes (The dismantling of historic Hungary. The peace treaty of Trianon 1920)*, trad. ingl. M.D. Fenyo, Wayne, Center for Hungarian Studies and Publications, 2002.
- <sup>6</sup> Cfr. A. Canepa, *La politica degli imperi centrali*, Sanremo, Tip. Conti&Gandolfi, 1917; R. Piloti, *La preparazione del dopoguerra negli imperi centrali*, Bologna, Zanichelli, 1918; R. Blaas, *Gli imperi centrali*, in «Bibliografia dell'età del risorgimento», n. 3, 1974, pp. 331-436.
- <sup>7</sup> Sulle conseguenze del primo conflitto mondiale si vedano da ultimi P.O. Cohrs, *The unfinished peace after World War 1. America, Britain and the stabilisation of Europe 1919-1932*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; R. Gerwarth, *La rabbia dei vinti. La guerra dopo la guerra 1917-1923*, Roma-Bari, Laterza, 2019.
- <sup>8</sup> Secondo alcuni giuristi è improprio parlare di «smembramento

della monarchia austro-ungarica». La sconfitta dell'Austria e dell'Ungheria, legate dal vincolo di unione reale in virtù dei compromessi del 1867 e del 1907, provocò non già l'estinzione di uno Stato Austro-ungarico, bensì lo scioglimento del vincolo preesistente. Tale orientamento fu ben delineato da Arrigo Cavaglieri, *L'esecutività delle recenti sentenze di divorzio pronunziate a Trieste e a Fiume*, in «Foro Italiano», I, 1921, pp. 212 ss; cfr. Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., pp. 15-37; A. Valori, *L'Italia e il crollo dell'impero austro-ungarico*, Roma, Fondazione Marco Besso, 1931. Per un'analisi approfondita circa la nascita e il declino dell'Impero Austro-ungarico si vedano L. Valiani, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Milano, Il Saggiatore, 1966; A. Sked, *The decline and fall of the Habsburg Empire 1815-1918*, London-New York, Longman, 1989 (*Grandezza e caduta dell'impero asburgico 1815-1918*, trad. it. R. Ricci, Roma, Laterza, 1992); J. Berenger, *Histoire de l'Empire des Habsbourg 1273-1918*, Paris, Fayard, 1990 (*Storia dell'impero asburgico*, trad. it. R. Falcioni-S. Levati, Milano, Il Giornale, 2008); J.W. Mason, *The dissolution of the Austro-Hungarian empire 1867-1918*, London-New York, Routledge, 1996 (*Il tramonto dell'impero asburgico*, trad. it. N. Raino, Bologna, il Mulino, 2000); M. Rauchensteiner, *Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburgermonarchie 1914-1918*, Wien, Böhlau, 2013; M. Bellabarba, *L'impero asburgico*, Bologna, il Mulino, 2014; Id., *Un impero multinazionale nella guerra delle nazioni. Lo strano caso dell'impero asburgico*, in «Studium», a. 110, n. 6, 2014, pp. 830-840; P. M. Judson, *The Habsburg empire. A new history*, Cambridge, The Belknap press of Harvard University Press, 2016 (*L'impero Asburgico. Una nuova storia*, trad. it. M. Mansuelli, E. Antonini, L. Mastroddi, Rovereto, Keller, 2021); M. Bresciani, *L'Im-*

- pero Asburgico, una storia d'Europa (1740-1918?)*, in «Passato e Presente», n. 102, 2017, pp. 145-155; S. Beller, *The Habsburg Monarchy 1815-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018; *Embers of empire. Continuity and rupture in the Habsburg successor states after 1918*, a cura di P. Miller, C. Morelton, New York-Oxford, Berghahn Books, 2019; G. Schininà, *Reinterpretare le ultime decadi dell'Impero Asburgico. Stato e società nelle nuove letture storiografiche*, in «Memoria e ricerca. Rivista di storia contemporanea», n. 1, 2020, pp. 109-132. Mentre, con riferimento alla dissoluzione all'Impero Ottomano si rimanda a M. Dogo (a cura di), *Schegge d'impero, pezzi d'Europa. Balcani e Turchia fra continuità e mutamento, 1804-1923*, LEG, Gorizia 2006; e per uno sguardo agli eventi ed alle conseguenze della 'grande guerra' in Medioriente si veda *The Great War in the Middle East. A clash of empires*, a cura di R. Johnson-J.E. Kitchen, London-New York, Routledge, 2019.
- <sup>9</sup> Per un'analisi concernente il cosiddetto 'fermento costituzionale post-bellico' si vedano A. Headlam-Morley, *The new democratic constitutions of Europe. A comparative study of post-war european constitutions with special reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, The Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes and the Baltic States*, London, Oxford University Press H. Milford, 1928; M. Toscano, *Costituenti europee post-belliche (1918-1931)*, Firenze, Sansoni, 1946.
- <sup>10</sup> Cfr. *Tra storia e diritto. Dall'Impero austro-ungarico al Nation building del primo dopoguerra. La parabola della Repubblica cecoslovacca (1918-2018)*, a cura di R. Orrù, F.F. Gallo, L.G. Sciannella, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020.
- <sup>11</sup> Cfr. F. Šišić, *Dokumenti o postanku kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914-1919*, Zagreb, Naklada Matice hrvatske, 1920; I.J. Lederer,

- La Jugoslavia dalla conferenza di pace al trattato di Rapallo*, Milano, Il Saggiatore, 1963; *Gradja o stvaranju jugoslovenske država*, Institut društvenih nauka, a cura di D. Janković, B. Krizman, Beograd 1964; I. Pellicciari, *Tre nazioni, una costituzione: storia costituzionale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (1917-1921)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004; V.B. Sotirović, *Creation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, 1914-1918*, Vilnius, Vilnius University Press, 2007; A. Becherelli, *Il regno dei Serbi Croati e Sloveni nell'Europa di Versailles (1918-1921)*, Ariccia, Aracne, 2017. Per un'ampia panoramica si consultino i due volumi di Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1961.
- <sup>12</sup> Cfr. H. Roos, *Geschichte der Polnischen Nation 1916-1960* (1961), *A history of modern Poland. From the foundation of the state in the first world war to the present day*, trad. ingl. J.R. Foster, New York, Knopf, 1966.
- <sup>13</sup> Si trattò, secondo Udina, di annessione e non già di incorporazione come sostenne parte della dottrina guidata dall'internazionalista modenese Donato Donati (*Stato e territorio*, Roma, Athenaeum, 1924, pp. 309 ss.). Sulle differenze tra incorporazione e fusione si veda invece la particolare ed isolata posizione di Gaetano Arancio-Ruiz (*Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Fratelli Bocca, 1913, p. 112).
- <sup>14</sup> Cfr. A. Folgheraiter, *Un popolo, due patrie. Il Trentino nel vortice della grande guerra (1914-1918)*, Trento, Curcu & Genovese, 2015; *Il Trentino e i trentini nella grande guerra. Nuove prospettive di ricerca*, a cura di M. Bellabarba, G. Corni, Bologna, il Mulino, 2017.
- <sup>15</sup> In merito alle modalità e ai problemi emersi durante il processo di unificazione legislativa nelle cosiddette Nuove Province, si vedano le riflessioni di Giulio Diena (*Sui conflitti tra le leggi di diritto privato in vigore nelle Nuove Province del Regno e quelle vigenti nelle Antiche: proposte per l'emanazione di una legge per risolverli*, in «Rivista di diritto civile», n. 13, 1921, pp. 56-72), di Vittorio Scialoja, (*Limiti e modi della unificazione legislativa*, in «Le Nuove Province», I [1922], ora in Id., *Studi giuridici*, vol. IV, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1933, pp. 203-205), di Gabriele Salvioli, (*Sui conflitti di legislazione tra le nuove e le vecchie provincie del Regno*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», III, 86 [1922], pp. 139-173), di Francesco Salata (*Per le nuove provincie e per l'Italia: discorsi e scritti con note e documenti*, Roma, 1922, pp. 34-52. Id., *Il nuovo governo e le nuove provincie*, in «Le Nuove Province», n. 3, 1922, pp. 31-33) e di Filippo Vasalli (*Problemi della unificazione legislativa*, in «Le Nuove Province», n. 5-6, 1923, e in «Rivista di diritto civile», n. 15, 1923, pp. 43-62, anche in Id., *Studi giuridici*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 297-318). Sulle caratteristiche delle diverse tipologie di annessione si rimanda ad A. Cavaglieri, *Corso di diritto internazionale*, Napoli, Maio, 1925, pp. 202-204; D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Roma, Athenaeum, 1928, pp. 168, 169; G. Diena, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, Soc. Anon. Ed. Dante Alighieri, 1930, pp. 129, 130; M. Udina, *Le recenti annessioni*, cit., pp. 301-341; S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1928, pp. 142, 145-148. Id., *Corso di diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1929, pp. 116-119. Id., *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, Roma, Athenaeum, 1912, pp. 347-350. Si veda altresì il contributo di G. Fusinato, voce *Annessione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, I, Milano, 1892, p. 2055. Nel panorama dottrinale europeo, particolarmente feconda fu il dibattito in area germanica. Si vedano, su tutte, le posizioni di W. Schätzler, *Die Annexion im Völkrecht*, Berlin, 1921, pp. 13 ss.; di F. von Liszt, *Völkrecht*, Berlin, J. Springer Edition, 1925, p. 305, nonché di L.F.L. Oppenheim, *International law*, I, London, Longmans, 1928, pp. 462-464.
- <sup>16</sup> Con l'accordo londinese l'Intesa, in cambio dell'entrata in guerra del Regno d'Italia, s'impegnava formalmente ad assegnare a quest'ultimo, in caso di esito favorevole del conflitto, il Trentino e il Tirolo meridionale (Alto Adige), il Goriziano, Trieste e l'Istria, Zara e la Dalmazia centro-settenzionale con le isole prospicenti, ma non Fiume. Ciò in quanto allo sconfitto Impero Asburgico (di cui nessuno allora riteneva possibile la scomparsa) si sarebbe dovuto garantire almeno uno sbocco sull'Adriatico. Per un approfondimento sull'argomento in parola si veda il fondamentale studio di Mario Toscano (*Il Patto di Londra*, Pavia, Treves, 1931) e, tra i contributi più recenti, G. Astuto, *La decisione di guerra. Dalla Triplice Alleanza al Patto di Londra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019. Sull'entrata in guerra del Regno d'Italia si rimanda a G.E. Rusconi, *L'azzardo del 1915. Come l'Italia decide la sua guerra*, Bologna, il Mulino, 2005; A. Varsori, *Radioso maggio. Come l'Italia entrò in guerra*, Bologna, il Mulino, 2015.
- <sup>17</sup> Cfr. M. Ferrara, *Il principio di nazionalità e la polemica jugo-slava*, Roma, Tip. Coop. Luigi Luzzatti, 1916; A. Hodnig, *Il principio di nazionalità al futuro congresso*, Milano, Francesco Vallardi, 1916. Più in generale si consultino P.S. Mancini, *Il principio di nazionalità*, Roma, La Voce, 1920; G. Lombardi, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato. Profili storici e costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1979.
- <sup>18</sup> Per un quadro generale sulla questione adriatica si vedano a M. Dassovich, *I molti problemi dell'Italia al confine orientale*, Udine, Del Bianco, 1889-1990; M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, il Mulino, 2007; Id., *L'I-*

- talia e la questione adriatica. Dibattiti parlamentari e panorama internazionale (1918-1920). Bologna, il Mulino, 2014; R. Pupo (a cura di), *La vittoria senza pace. Le occupazioni militari italiane alla fine della grande guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2014. Sulla diplomazia italiana e sulla politica estera del Regno (con riferimento ai rapporti con il Regno SHS e successivamente con la Jugoslavia) si consultino A. Giannini, *Documenti per la storia dei rapporti fra l'Italia e la Jugoslavia*, Roma, Istituto per l'Europa Orientale, 1934; L. Aldrovandi Marescotti, *Guerra diplomatica. Ricordi e frammenti di un diario (1914-1919)*, Milano, Mondadori, 1943; L. Riccardi, *Alleati non amici. Le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia, Morcelliana, 1992; M. Bucarelli, *La Jugoslavia nella politica estera di Mussolini, 1924-1937*, Roma, 2004; L. Monzali, *La politica estera italiana nel primo dopoguerra 1918-1922. Sfide e problemi*, in «Italia contemporanea», n. 256-257, 2009, pp. 379-406; R. Pupo, *Una storia sbagliata? Uno sguardo al breve secolo dei rapporti italo-jugoslavi*, in «Qualestoria. Rivista di storia contemporanea», n. 2, 2013, pp. 9-28; L. Monzali, *Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento*, Roma, Marsilio, 2015; F. Caccamo, *Italy, the Adriatic and the Balkans. From the Great War War to the Eve of the Peace Conference*, in *Italy in the era of the Great War*, a cura di V. Wilcox, Leiden-Boston, Brill, 2018.
- <sup>19</sup> In generale sulla storia della città di Fiume si rimanda ai tre volumi dell'opera di G. Kobler, *Memorie per la storia della liburnica città di Fiume*, Fiume, Mohovich, 1896; nonché a F. Šišić, *Abridged political history of Rieka (Fiume)*, Paris, Graphique, 1919; E. Susmel, *Fiume attraverso la storia. Dalle origini fino ai nostri giorni*, Milano, Treves, 1919; I. Zic, *A short history of the city of Rijeka*, Rijeka, Adamic, 2007. Da ultimo si veda G. Stelli, *Storia di Fiume. Dalle origini ai giorni nostri*, Pordenone, Biblioteca dell'Immagine, 2017.
- <sup>20</sup> Sugli eventi che interessarono la città di Fiume all'indomani del crollo dell'Impero Austro-ungarico nacque un'aspra polemica tra scrittori filoitaliani e filojugoslavi. Cfr. A. Depoli, *Fiume. XXX ottobre 1918. Scritti scelti*, a cura di M. Dassovich, S. Giovanni in Persiceto, Li Causi, 1982; J.N. Macdonald, *A political escapade. The story of Fiume and D'Annunzio*, London, John Murray, 1921.
- <sup>21</sup> Sui rapporti tra Fiume e il Regno d'Ungheria si vedano A. Fest, *Fiume és Magyarország*, Budapest, Pfeifer, 1920; S. Samani, *I rapporti politico-costituzionali di Fiume con l'Ungheria*, in «Fiume. Rivista semestrale di Studi Fiumani», n. 3-5, 1983, pp. 1-15; Id., *L'eredità culturale ungherese a Fiume*, in *Studi Fiumani. Atti del convegno. Roma 4 dicembre 1982*, Roma, Biblioteca di storia patria, 1984, pp. 37-44; Z. Nagy, *La posizione di Fiume nei rapporti italo-ungheresi*, in *Rijeka u stoljećima velikih promjena (Zbornik radova). Fiume nel secolo dei grandi mutamenti (Atti del convegno)*, Rijeka, Edit, 2001, pp. 91-94.
- <sup>22</sup> Il governatore, ormai privo di poteri, assistette agli scontri del 23 ottobre tra patrioti ungheresi e soldati croati, culminati in saccheggi e devastazioni di uffici. A riportare temporaneamente l'ordine fu incaricato il generale croato Ištvanović coadiuvato dal capitano serbo Teslić. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 217.
- <sup>23</sup> Il deputato Antonio Vio (sostituito presso il Parlamento ungarico da Andrea Ossoinack), fu posto alla guida del Comune di Fiume nell'estate del 1915 in seguito allo scioglimento per decreto imperiale della Rappresentanza municipale.
- <sup>24</sup> Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 218.
- <sup>25</sup> Cfr. R. Pupo, *Fiume città di passione*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 45.
- <sup>26</sup> Non si tratta certamente di un caso isolato e peculiare. Dopo l'ultimo proclama dell'imperatore Carlo che garantiva a tutti i popoli della Monarchia piena autonomia politica, si costituirono diversi Consigli nazionali al fine di velocizzare e dare impulso al processo di indipendenza e alla separazione da Vienna. Infatti, venne istituito il Consiglio Nazionale dei Cecoslovacchi (13 luglio 1918), quello Slovacco (15 ottobre) e quello Ucraino (18 ottobre). Il 29 ottobre il Consiglio nazionale di Zagabria, sorto il 6 ottobre ed espressione dei cinque Governi nazionali di Lubiana, Novisad, Sarajevo, Spalato e Zaagabria, proclamava l'indipendenza di tutti i serbi, croati e sloveni dall'Austria Ungheria e la creazione di un unico Governo avente il compito di realizzare l'unione nazionale con la Serbia e Montenegro (che avvenne il primo dicembre 1918). Fece seguito infine la promulgazione della Costituzione di San Vito del 28 giugno. Facendo un focus più approfondito relativo al caso in questione, nel Litorale così come in Dalmazia sorsero ulteriori Consigli aderenti a quello di Zagabria, espressione degli interessi del neo istituito Governo SHS. Per il territorio di Fiume-Susak fu istituito il 29 ottobre un Consiglio nazionale (con a capo Kostantin Rojčević) che si legittimò come emanazione di Zagabria. Cfr. *Narodno vijeće SHS u Zagrebu 1918-1923 vodič kroz arhivsku građu*, Hrvatski državni arhiv, 1988; M. Štambuk-Škalić, Z. Matijević, *Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba u Zagrebu 1918-1919. Izabrani dokumenti*, Hrvatski državni arhiv u Zagrebu, 2008.
- <sup>27</sup> Si adunarono presso la sala del Consiglio municipale una sessantina di cittadini e Crossich assunse la presidenza di questa assemblea. L'intento era quello di impedire un'occupazione militare croata e si decise di inviare una delegazione per le trattative con i croati. L'assemblea si costituì in Comitato cittadino (una sorta di

- Consiglio comunale allargato), confermò il sindaco Vio, il quale consegnò i poteri all'assemblea stessa, e fu nominato un Comitato direttivo. La sera del 29 ottobre il Comitato cittadino riunito presso il salone della Filarmonica decise di mutare il nome in Consiglio nazionale italiano di Fiume, presieduto da Grossich. Le funzioni esecutive furono attribuite al Comitato direttivo, primo esempio di governo fiumano indipendente. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 220. Le sedute verbalizzate del CNI e del CD sono state raccolte nell'opera curata da Danilo L. Massagrande, *I verbali del Consiglio Nazionale Italiano di Fiume e del Comitato Direttivo 1918-1920*, Roma, Società di studi fiumani, 2014.
- <sup>28</sup> Il 30 ottobre, il commissario del Consiglio nazionale del Regno SHS, Costantino Rojcevic, assunse i poteri statali in qualità di commissario politico per la città di Fiume e Susak col suo distretto. Cfr. D.L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente 1918-1924*, in «Fiume. Rivista di studi adriatici», n. 5, 2002, p. 8.
- <sup>29</sup> Poiché il rescritto del 23 aprile 1779 non revocò esplicitamente quello del 1776, il Consiglio nazionale croato considerò Fiume ancora sottoposta alla sovranità del Regno di Croazia. Cfr. S. Annibale, *La questione di Fiume nel diritto internazionale*, Rovigno, Centro di ricerche storiche Rovigno, 2011, p. 18; Depoli, *Fiume. XXX ottobre*, cit., pp. 123, 124.
- <sup>30</sup> Un completo profilo biografico relativo al medico istriano Antonio Grossich (1849-1926), dal 1897 aderente al Partito autonomo di Maylander e senatore del Regno d'Italia (dal 1923 al 1926) si rimanda a E. Susmel, *Antonio Grossich nella vita del suo tempo*, Milano-Roma, Treves, 1933; W. Klinger, *Antonio Grossich: medico, scienziato e uomo del suo tempo*, Rijeka, 1991; Id., *Antonio Grossich e la nascita dei movimenti nazionali a Fiume*, in «Quaderni. Centro di
- ricerche storiche di Rovigno», n. 12, 1999, pp. 115-146.
- <sup>31</sup> Il Comitato direttivo era costituito da Grossich, Bellasich, Blau, Gigante, Gottardi, Schittar e Springhetti. Esso rivestito di pieni poteri aveva il compito di mantenere l'ordine e tutelare la vita e i beni dei cittadini. La Guardia civica invece fu costituita per garantire l'ordine pubblico. Essa invitò tutti i cittadini a far parte di tale corpo. Si trattava perciò di una chiara affermazione di autogoverno. Nel solco della sua tradizione autonomista «Fiume si poneva ormai come Stato indipendente, rifiutando di essere considerata oggetto passivo di trattative tra le Potenze». Così, Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 220.
- <sup>32</sup> Il 29 ottobre il parlamento croato proclamò lo Stato nazionale sovrano di sloveni, croati e serbi (Dalmazia, Croazia, Slavonia e Fiume) e legittimò la costituzione di un Consiglio nazionale. Il primo dicembre vide la luce il Regno dei serbi, croati e sloveni in seguito all'unione con la Serbia e all'adesione Bosnia e Montenegro. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 217.
- <sup>33</sup> Per un confronto delle posizioni italiane e jugoslave si vedano Philopatris, *Reka (Fiume). Il diritto storico jugoslavo*, Zagreb, Narodna Tiskara, 1919; F. Šišić, *The fraud of Rijeka (Fiume)*, Paris, Imprimerie Lang, 1919; E. Susmel, *Il diritto italico di Fiume*, Bologna, Zanichelli, 1919; A. Depoli, *Il diritto storico ed etnico di Fiume di fronte alla Croazia*, Trieste, Il Consiglio nazionale italiano di Fiume, 1919; L. Peteani, *Testimonianze dell'italianità di Fiume*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», n. 1, 1982, pp. 1-4.
- <sup>34</sup> Già nell'ottobre del 1918, Andrea Ossoinack aveva chiesto al Parlamento di Budapest che la città di Fiume potesse esercitare il diritto di autodecisione indipendentemente dalla sorte della Croazia. Tale dichiarazione suscitò a Fiume un ampio consenso. Circa i
- celeberrimi 'quattordici punti', enunciati al Senato l'8 gennaio 1918 e sul principio di autodeterminazione (ossia di 'autonomia') si veda D. Rossini, *"Profeta per un anno". Woodrow Wilson e l'Italia nella Grande Guerra*, in *Stati Uniti e Italia nel nuovo scenario internazionale 1898-1918*, a cura di D. Fiorentino, M. Sanfilippo, Roma, Gangemi, 2012, pp. 157-168. Con riferimento all'attualità si consulti M. Distefano, *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, Cedam, 2014.
- <sup>35</sup> Cfr. G. Benedetti, *La pace di Fiume. Dalla Conferenza di Parigi al Trattato di Roma*, Bologna, Zanichelli, 1924, p. 26.
- <sup>36</sup> Su impulso di Giovanni Rubinich, Lionello Lenaz scrisse un pubblico manifesto da affiggere in città, imperniato sui quattordici punti di Wilson. Il Comitato direttivo inviò una copia al Governo italiano (che in realtà ne ebbe notizia prima ancora dell'ufficialità del Proclama stesso). Cfr. Stelli, *La storia di Fiume*, cit., p. 221.
- <sup>37</sup> Il segretario del CD Salvatore Bellasich lesse il Proclama di annessione in piazza Dante innanzi a circa ventimila persone. Il testo fu acclamato con entusiasmo dalla folla. Come nota Giovanni Stelli, un plebiscito regolare non sarebbe stato possibile in quel contesto poiché sarebbe stata necessaria una revisione delle liste elettorali stilate dal Governo magiaro ad usum delphini. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 222. Sul proclama fiumano si vedano L. Peteani, *Il valore giuridico del proclama del 30 ottobre 1918 e il principio di autodeterminazione dei popoli*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», n. 3-4, luglio-dicembre 1959, pp. 97-107 e n. 1-2, gennaio-giugno 1960, pp. 67-82; A. Odenigo, *Il plebiscito di Fiume. 30 ottobre 1918*, Trieste, Eco di Fiume, 1966; Depoli, *Fiume. XXX ottobre*, cit. In merito al significato giuridico delle manifestazioni plebiscitarie si rimanda a S. Gemma, *Les gou-*

vernements de fait, in «Recueil des cours de l'Académie internationale de droit», n. 3, 1924, p. 317.

<sup>38</sup> Il testo è riportato in Massagrande, *I Governi di Fiume indipendenti*, cit., p. 27.

<sup>39</sup> Lo stesso giorno, Vio incontrò Rojčević per comunicargli ufficialmente la decisione del Consiglio nazionale italiano. Quest'ultimo ne prese atto e concordò con Vio la necessità di adottare ogni strumento per garantire una pacifica convivenza in attesa delle decisioni della Conferenza parigina. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 222.

<sup>40</sup> Cfr. *ivi*, p. 225.

<sup>41</sup> Prima di questa data, si verificarono numerosi incontri tra esponenti del CNI e politici italiani. Due delegati del Consiglio conferirono con il re, il quale incoraggiò i fiumani e scrisse una telegramma al sindaco Vio. Il 13 novembre il sindaco di Roma ricevette due politici fiumani e il 15 novembre a Venezia una piccola delegazione guidata da Edoardo Susmel incontrò Gabriele d'Annunzio. Cfr. *ivi*, p. 226.

<sup>42</sup> Orlando, dopo l'ingresso di altri due battaglioni croati inviati da Zagabria, dispose l'invio di truppe italiane. Il comandante dei reparti dei Granatieri di Sardegna della Terza Armata (il generale Enrico di San Marzano, poi sostituito da Francesco Saverio Grazioli il 29 dicembre), entrò in città; successivamente, sbarcarono sul molo Adamich anche i militari italiani imbarcati sulla nave San Marco. Questi avvenimenti furono salutati con entusiasmo da cortei di cittadini fiumani. Il comandante si insediò presso il Palazzo del Governo provocando le ire di Lenac, il quale abbandonò la città. Cfr. *ivi*, pp. 226, 227.

<sup>43</sup> Già il 4 novembre 1918, il generale Diaz occupò Fiume in accordo con gli Alleati e su richiesta del CNI (cfr. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 109). Sui rapporti tra il Regno d'Italia e le Potenze dell'Intesa si veda L. Riccardi,

*Alleati non amici. Le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia, Morcelliana, 1992.

<sup>44</sup> Sui rapporti italo-francesi circa la questione adriatica si rimanda a V. Pavlović, *Le conflit franco-italien dans le Balkans 1915-1935. Le rôle de la Yougoslavie*, in «Balcanica», XXX-VI, 2005, pp. 163-201; F. Le Moal, *La France et l'Italie dans les Balkans 1914-1919. Le contentieux adriatique*, Paris, L'Harmattan, 2006.

<sup>45</sup> Cfr. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 8. Si trattava di una sorta di costituzione provvisoria che confermava l'assetto istituzionale dello Stato fiumano e modificava la composizione dell'organo esecutivo. I membri del CD passarono da dieci a ventuno e tra questi furono nominati dal Consiglio dieci 'delegati', preposti ai vari rami dell'amministrazione pubblica. In questo periodo, il CD si trasformò in un autentico Governo provvisorio. Tra i principali obiettivi vi fu la riorganizzazione della pubblica sicurezza, l'eliminazione degli uffici magiari, nonché la stipulazione di un accordo con la Repubblica ungherese. Fu deciso infatti di permettere ai volti ai funzionari magiari che avessero accettato il nuovo assetto governativo di conservazione il proprio ruolo. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit., p. 227.

<sup>46</sup> Cfr. Udina, *L'estinzione dell'Impero Austro-ungarico*, cit., p. 149. Successivamente, nel gennaio del 1919, il Consiglio emanò una serie di norme che ne regolavano il funzionamento (decreto del 22 gennaio 1919 n. 407). Esso deliberava in tutti gli affari concernenti «la costituzione e i supremi interessi dello stato» ed era diretto da dieci delegati-relatori del Comitato Direttivo, ognuno a capo di un settore (Finanze, Commercio e Industria, Navigazione, Ferrovie, Poste e Telegrafi, Giustizia, Istruzione pubblica, Affari interni, Beneficienza e Provve-

dimenti sociali, Approvvigionamento generale).

<sup>47</sup> In questo contesto, tornò a farsi sentire la voce degli autonomisti. Riccardo Zanella, capo del Partito autonomo, fece rientro a Fiume il 5 dicembre. Iniziò una collaborazione tra Zanella, nominato delegato di Fiume a Roma e alla Conferenza di Pace, e il CNI. Egli dichiarò che il riconoscimento dell'indipendenza della città avrebbe sicuramente favorito in un momento successivo l'annessione auspicata dagli italiani. Gli esiti furono però infelici, anche perché la posizione di Zanella si sovrappose a quella dell'altro delegato fiumano Ossoinack. La distanza tra il CD e il capo del Partito autonomo si fece sempre più ampia, fino alla rottura dei rapporti tra Zanella e Crossich. Cfr. Stelli, *Storia di Fiume*, cit. p. 228. Sul Partito autonomo e sulla figura di Zanella si rimanda ad A. Ballarini, *L'antidannunzio a Fiume. Riccardo Zanella*, Trieste, Italo Svevo, 1995; *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella. Atti del Convegno. Trieste 3 novembre 1996 sala dell'Unione degli Istriani*, Roma, Lino-Tipo Spoletini Luigi, 1997; D. Massagrande, *Riccardo Zanella e i politici italiani: frammenti di corrispondenza 1944-1959*, in *Rijeka u stoljeću velikih promjena*, cit., pp. 153-156. Per un quadro sulle motivazioni storiche dell'autonomismo fiumano si rimanda ad A. Fest, *Fiume in difesa della sua autonomia al principio del secolo XVII*, Budapest, Franklin, 1933; A. Depoli, *Le basi storiche del diritto di Fiume all'autodeterminazione*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», VIII, 1960, pp. 36-66; e per uno sguardo alla storiografia croata sull'autonomismo fiumano M. Micich, *L'autonomia fiumana in alcuni storici croati del secondo dopoguerra*, in *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, cit., pp. 131-137.

<sup>48</sup> Sugli scontri e sulla istituzione di una Commissione d'inchiesta (inviata dalla Conferenza di pace

- a Fiume il 12 luglio) si rimanda a Stelli, *Storia di Fiume*, cit., pp. 229-232. La Commissione contestò innanzitutto la legittimità del CNI, che venne sciolto e sostituito con un Consiglio municipale controllato dagli Alleati. Venne bandita la Legione fiumana (piccola forza militare alle dipendenze del CNI) e fu disposta la riduzione del contingente militare italiano. Da questo momento l'ordine pubblico venne posto sotto il controllo della polizia inglese o americana. Le decisioni della Commissione e il nuovo Governo Nitti (tacciato di essere 'rinunciatario') provocarono un grande malcontento nella popolazione che si tradusse in aperta avversione verso gli Alleati, rendendo ancora più instabile il fragile contesto sociale e politico della città.
- <sup>49</sup> La questione fiumana, «che tanto appassiona gli animi degli italiani e che dolorosamente ha spezzato la solidarietà fra gli alleati cementata dal sangue sparso nella lunga terribile guerra», si sostanzialmente, secondo Mario Baratta, in una questione giuridica articolata in tre punti: 1) il diritto di autodeterminazione «postulato fondamentale della dottrina mazziniana», 2) il diritto storico, «per il quale nessuno può sopprimere le conquiste civili faticosamente acquisite con lunghe lotte tenaci», 3) il diritto naturale, che ritrae i fondamenti nelle condizioni geografiche dello spazio entro il quale un popolo si è insediato». M. Baratta, *Per il diritto di Fiume*, Milano, Unione generale degli insegnanti italiani, p. 3.
- <sup>50</sup> Netta fu l'opposizione degli Alleati, i quali giudicarono le richieste italiane contrarie ai principi e allo spirito della Conferenza, così come irremovibile fu la posizione di Wilson. Il presidente americano, infatti, si rivolse al popolo italiano, attraverso il celebre messaggio del 23 aprile 1919, suscitando l'ira di Orlando e Sonnino. I rapporti con l'Intesa si incrinarono e, il giorno successivo, i delegati italiani abbandonarono il tavolo delle trattative. La delegazione italiana tornò a Parigi il 7 maggio 1919, rappresentata dal nuovo primo ministro Francesco Saverio Nitti e dal ministro degli Esteri Tommaso Tittoni. Sulla politica americana in rapporto alla questione di Fiume si rimanda a D. Rossini, *L'America riscopre l'Italia. L'inquiry di Wilson e le origini della Questione Adriatica 1917-1919*, Roma, Edizioni associate, 1992; F. Robbe, *Il Nazionalismo italiano e questione di Fiume tra wilsonismo e anti-wilsonismo (1918-1920)*, in *Irredentismi. Politica, cultura e propaganda nell'Europa dei nazionalismi*, a cura di L.G. Manenti, D. Paci, Milano, Unicopli, 2017, pp. 51-61.
- <sup>51</sup> Cfr. Robbe, *Il Nazionalismo italiano e questione di Fiume*, cit., pp. 52, 55, 56. I nazionalisti cambiarono presto opinione su Wilson: da potenziale alleato, dopo il 'manifesto agli italiani' del 23 aprile 1919, egli divenne un nemico, «vecchio puritano anglosassone freddo calcolatore», rappresentante del «rozzo affarismo anglosassone», ivi, pp. 59, 60.
- <sup>52</sup> Sull'intellettuale futurista ligure-toscano si veda J. Tragella Monaro, *Sem Benelli, L'uomo e il poeta*, Milano, La Prora, 1953; S. Tamiozzo Goldmann, *Sem Benelli*, in «Studi Novecenteschi», XIII, n. 31, giugno 1986, pp. 7-33; S. Antonini, *Sem Benelli. Vita di un poeta. Dai trionfi internazionali alla persecuzione fascista*, Genova, De Ferrari, 2012.
- <sup>53</sup> Nel 1924, Sem Benelli fondò la Lega italica, formazione composta da nazionalisti antifascisti. Il gruppo dissidente avrà vita assai breve. La Lega infatti verrà presto sciolta e messa al bando dal governo fascista.
- <sup>54</sup> Giovanni Host-Venturi nacque a Fiume nel 1892. Fu eletto deputato nel 1934 e nel 1939 consigliere nazionale della Camera dei fasci e delle corporazioni. Nel 1935 ricoprì il ruolo prima sottosegretario di Stato alla Marina mercantile e poi fra il 1939 e il febbraio 1943 quello di Ministro delle comunicazioni. Mori a Buenos Aires nel 1980. Tra le sue opere principali, giova ricordare le due dedicate all'impresa fiumana: *La passione di Fiume*, Fiume, Urbania, 1928, *L'impresa fiumana*, Roma, Volpe, 1976. Alcune informazioni biografiche possono ricavarsi da R. Rubattino, *Celebrazioni liguri*, I, Urbino, 1939, pp. 243-274.
- <sup>55</sup> Cfr. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente*, cit., p. 8.
- <sup>56</sup> Arturo Nascimbene fu delegato alla giustizia del CNI nonché vice console presso il Consolato generale a Fiume.
- <sup>57</sup> Cfr. C. Guazzi, *La Reggenza Italiana del Carnaro nella storia del diritto costituzionale*, Genova, Centro di cultura giuliano dalmeta, 1982, p. 106.
- <sup>58</sup> Cfr. C. Ghisalberti, *Stato Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999, p. 230.
- <sup>59</sup> Con il Trattato di Rapallo, firmato il 12 novembre 1920 presso Villa Spinola tra Italia e Regno dei Serbi Croati e Sloveni, le parti, rinunciando alle pretese di sovranità sul territorio in questione, riconoscevano la piena libertà e indipendenza dello Stato di Fiume, impegnandosi di rispettarla pienamente e in perpetuo. Tale accordo non decretò però la nascita di un nuovo Stato ma consentì il consolidamento di un'entità statale già formatasi dal punto di vista interno durante l'occupazione dannunziana, legittimando così giuridicamente lo Stato libero di Fiume, creando le condizioni per un futuro riconoscimento internazionale da parte degli altri Paesi. In seguito alle elezioni del 24 aprile 1921, il 5 ottobre sorgerà lo Stato libero di Fiume guidato dall'autonomista Riccardo Zanella. Gli accordi di Santa Margherita del 23 ottobre 1922 rimasero lettera morta a causa dell'instabilità politica del nuovo Stato, il quale ebbe vita assai breve. Il trattato di Rapallo-

lo, approvato con la legge del 19 dicembre 1920 n. 1778, fu considerato da Udina una «necessaria integrazione» del trattato di Saint-Germain. Essendo il primo materialmente, anche se non formalmente, connesso al secondo, Udina ritenne opportuno analizzarli congiuntamente. Tuttavia, proprio questa connessione tra i due atti internazionali indusse in errore buona parte dei giuristi che si interessarono alla condizione giuridica delle Nuove Province. Sull'errata interpretazione dell'art. 36 del Trattato di Saint-Germain si veda Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., pp. 92-94.

<sup>60</sup> Cfr. L. Peteani, *Lo Stato Libero di Fiume e i riconoscimenti internazionali del Governo Zanella*, in «Storia e civiltà», dicembre 1991, pp. 294-301; G. Stelli, *Le elezioni dell'Assemblea costituente dello Stato libero di Fiume. Ordine pubblico e lotta politica dal 5 gennaio al 5 ottobre 1921*, in «Quale storia. Bollettino dell'Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia», 48, 2020, n. 2, pp. 113-136; *Zbornik radova s međunarodnog znanstvenog skupa povodom 100 godina od osnutka Slobodne Države Rijeka (Raccolta degli atti del convegno per i cento anni dalla fondazione dello Stato Libero di Fiume)*, a cura di D. Švorinić, Rijeka, Udruženje Slobodna Država Rijeka, 2021.

<sup>61</sup> Sul punto si consulti Benedetti, *La pace di Fiume*, cit. L'accordo italo-jugoslavo nacque dalla «constata impossibilità assoluta di procedere concretamente all'organizzazione dello Stato libero di Fiume» previsto dall'art. 4 del Trattato di Rapallo e in ossequio alle disposizioni generali di cui alle Convenzioni di Santa Margherita del 22 ottobre 1922. Fu stabilità perciò l'estensione della sovranità italiana sulla città di Fiume, su quasi tutto il porto e sulla primissima periferia, mentre il Regno SHS inglobò una parte del porto, il delta tra la Fiumara e l'Eneo nonché la parte setten-

trionale dell'antico corpo separato (cfr. Udina, *Le recenti annessioni territoriali*, cit., p. 333). L'atto interno di annessione fu il decreto del 22 febbraio 1924 n. 211, il quale costituì l'atto di approvazione dell'accordo di Roma e fu, al contempo, atto di esecuzione del Trattato stesso nonché atto di delegazione per quanto concerne l'ordinamento del nuovo territorio annesso. Invece, l'ordine di esecuzione vero e proprio per tutte le materie che non riguardavano direttamente l'annessione fu la legge del 10 luglio 1925 n. 1512. Cfr. ivi, p. 339.

<sup>62</sup> In seguito alle trattative della Conferenza di pace di Parigi, il Regno d'Italia estese la propria sovranità sulla Venezia Tridantina e sulla Venezia Giulia (con il Trattato di Rapallo, ratificato dal Parlamento italiano il 17 dicembre 1920). Un sintetico quadro circa le annessioni successive al primo conflitto mondiale fu tracciato da Manlio Udina (*Le recenti annessioni*, cit., pp. 301-341). Sulla storia e sull'amministrazione di questi territori prima dell'annessione e sul passaggio al Regno d'Italia si rimanda a F. Valsecchi, A. Wandruszka, *Austria e province italiane 1815-1918. Potere centrale e amministrazioni locali*, Bologna, il Mulino, 1981; P. Ziller, *La Venezia Giulia dalla dissoluzione dell'Austria Ungheria al Regno d'Italia*, in *Friuli e Venezia Giulia. Storia del '900*, Gorizia, LEG, 1997, pp. 161-182; alle due opere monografiche di Ester Capuzzo (*Dal nesso asburgico alla sovranità italiana. Legislazione, e amministrazione a Trieste e Trento [1918-1928]*, Milano, Giuffrè, 1992; *Dall'Austria all'Italia. Problemi normativi e aspetti istituzionali*, Roma, La Fenice, 1996), nonché all'opera curata da Raul Pupo, *La vittoria senza pace: le occupazioni militari italiane alla fine della Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2014. Per una panoramica sul confine orientale assai utili sono i lavori di Maria Grazia Melchionni (*Il confine orientale*

*italiano: 1918-1920*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1981), di Marina Cattaruzza (*L'Italia e il confine orientale*, cit.; *L'Italia e la questione adriatica*, cit.) e di Carlo Ghisalberti (*Adriatico e confine orientale dal Risorgimento alla Repubblica*, Napoli, ESI, 2008). Nel 1923 fu istituito il Comitato tecnico per la legislazione relativa all'unificazione delle Nuove Province afferente al Ministero della giustizia e degli affari. Tale organo, posto alle dirette dipendenze del ministro, era formato da sei membri (Barone, Brocchi, Chiovena, Marzadro, Segré, Vassalli), dal presidente Scialoja e da dieci segretari, tra cui Alberti, Azara, Azzariti, Barone, Gaetano, Galgano, Genco, Giolitti, Giovanardi, Jannitti. Sull'unificazione legislativa delle Nuove Province, fondamentali sono gli studi di Capuzzo, *Dal nesso asburgico*, cit. e di MR. Di Simone, *Percorsi del diritto tra Austria e Italia (secoli XVII-XX)*, Milano, Giuffrè, 2006, in particolare pp. 347-354.

<sup>63</sup> Attraverso il regio decreto legge n. 211 del 22 febbraio 1924, la città di Fiume fu annessa al Regno d'Italia e si costituì la Provincia del Carnaro. Per una dettagliata analisi del contesto fiumano all'indomani del primo conflitto mondiale si consulti F. Gerra, *L'Impresa di Fiume*, Milano, Longanesi, 1974; M.A. Ledeen, *D'Annunzio a Fiume*, Roma-Bari, Laterza, 1975; L. Toševa Karpowicz, *D'annunzio u Rijeci. Mitovi, politika i uloga masonerije*, Rijeka, Izdavački centar Rijeka, 2007; *Fiume D'Annunzio e la crisi dello Stato liberale in Italia*, a cura di R. Pupo, F. Todero, Trieste, IRSMIL, 2010; W. Klinger, *Un'altra Italia: Fiume (1724-1924)*, a cura di D. Redivo, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche di Rovigno, 2018, pp. 277 ss.; M. Mondini, *Fiume 1919. Una guerra civile italiana*, Roma, Salerno, 2019; G.B. Guerri, *Disobbedisco. Cinquecento giorni di rivoluzione. Fiume 1919-1920*, Milano, Mondadori, 2019; E. Serventi Longhi, *Il*

- faro del mondo nuovo. *D'Annunzio e i legionari a Fiume tra guerra e rivoluzione*, Udine, Gaspari, 2019; L. Malatesta, *L'impresa di Fiume. D'Annunzio e i suoi legionari in Dalmazia dal 1919 al 1920*, Treviso, Editrice Storica Editoriale Programma, 2019; P. Techet, *Post-habsburgische Erinnerungspolitik als unreflektierte Nostalgie oder als antinationalistisches Gegenarrativ im heutigen Rijeka?*, in «Zibaldone. Zeitschrift für italienische Kultur der Gegenwart», n. 68, 2019, 2, pp. 119-131; I. Jeličić, *Repubblica con chi? Il movimento socialista fiumano e il giallo Sisa nel contesto post-asburgico fiumano*, in «Qualestoria. Rivista di storia contemporanea», XLVIII, n. 2, 2020, pp. 73-95; R. Pupo, *La questione di Fiume e le vicende del confine orientale*, in *Fiume 1919-2019. Un centenario europeo tra identità, memorie e prospettive di ricerca. Atti del convegno internazionale di studi*, Cinisello Balsamo, Silvana Editoriale, 2020, pp. 13-28; D. Kirchner Reill, *The Fiume crisis. Life in the wake of the Habsburg empire*, Cambridge, The Belknap press of Harvard University Press, 2020; G. Scotti, *La città contesa. Fiume 1918-1924. Un lustro e più di lotte e rivolte*, Nardò, Besamucci, 2020; V. D'Alessio, *L'altra Fiume. La 'dannunziade' vista e vissuta da croati e jugoslavi*, in «Memoria e ricerca. Rivista di storia contemporanea», n. 3, 2020, pp. 491-508; *La città di vita cento anni dopo. Fiume. d'Annunzio e il lungo Novecento adriatico*, a cura di D. Rossi, Padova, Cedam, 2020; L.G. Manenti, F. Todero, *Di un'altra Italia. Miti, parole e riti dell'impresa fiumana*, Udine, Gaspari, 2021; F.C. Simonelli, *D'Annunzio e il mito di Fiume. Riti, simboli, narrazioni*, Ospedaletto-Pisa, Pacini, 2021.
- <sup>64</sup> Cfr. A. De Ambris, *La questione di Fiume*, Roma, La Fionda, 1920; Benedetti, *La pace di Fiume*, cit.; S. Annibale, *La questione di Fiume*, cit.; 1919 anno di cambiamenti e di conflitti. *Il Parlamento alla prova della democrazia. L'impresa di Fiume*, a cura della Camera dei Deputati, Roma, 2019; *Fiume 1919-20. Uno sguardo internazionale*, a cura di A. Gori, M. Cuzzi, Bologna, il Mulino, 2020.
- <sup>65</sup> Cfr. L. Toševa Karpowicz, *Lo Stato di Fiume nel periodo del liberalismo. Il sistema politico del 'Corpus separatum' fiumano in conformità dello Statuto del 1871*, in «Quaderni. Centro di ricerche storiche», n. 8, 1984-1985, pp. 17-29; R. Trimarchi, *L'autonomia e l'ordinamento della città di Fiume 'corpus separatum' nell'Impero Austro-Ungarico fino alla fine della prima guerra mondiale ed alla costituzione del Consiglio Nazionale Italiano*, in «Fiume. Rivista di Studi Fiumani», n. 15, aprile 1988, pp. 1-40; W. Klinger, *Un capitolo della Questione d'Oriente: il corpus separatum di Fiume (1773-1923)*, in Id., *Scritti minori*, a cura di S. Cherro, F. Varljen, I. Padova, Alberto Cavalletto Editore, 2017. Fondamentale punto di riferimento per la successiva storiografia croata è l'opera di Franjo Rački, *Rieka prama Hrvatskoj*, Zagreb, M. Breyer, 1867.
- <sup>66</sup> *La question de l'Adriatique. Fiume (Riëka)*, a cura di L. Voinovitch, R. Lenac, A. Belic, F. Šišić, Paris, Imprimerie Graphique, 1919; F. Čulinović, *Riječka država od Londonskog pakta i Danuncijade do Rapalla i aneksije Italij*, Zagreb, 1953; B. Krizman, *Zapismnici sa sednica Delegacije Kraljevine SHS na Mirovnoj konferenciji u Parizu, 1919-1920*, Beograd, Kultura, 1960; Id., *Vjekoslav Spinčić na Pariškoj mirovnoj konferenciji (1919)*, in «Jadranski zbornik» (1919), n. 9, 1973-1975, pp. 141-196; V. Crnić Grotić, *The legal position of Rijeka from the Rapallo Treaty to the roman agreement*, in «Sveti Vid. Zbornik tekstova», V, 2000, pp. 158 ss.; Ž. Bartulović, *Sušak 1919-1947. Državnopravni položaj grada*, Rijeka, Adamić, 2004; B. Vukas, *Talijanska okupacijska politika u Istri i Kastavštini u drugoj polovici 1918 godine pravni aspekti*, in «Zbornik Kastavštine», XIX, 2011, pp. 71-89.
- <sup>67</sup> Cfr. Annibale, *La questione di Fiume*, cit.
- <sup>68</sup> Il nome di Vittorio Scialoja, oltre a costituire un'autorità indiscussa nel panorama accademico italiano, è legato altresì al contesto diplomatico e politico internazionale della 'grande guerra'. Dopo aver ricoperto il ruolo di ministro della Giustizia (1909-10), durante il primo conflitto mondiale Scialoja fu ministro senza portafoglio per la Propaganda di guerra (1916-17) e ministro degli Esteri (1919-20). Nel dopoguerra, egli rappresenterà il Regno d'Italia presso la Conferenza di pace nonché innanzi alla Società delle Nazioni (1921-1932). Per un'analisi concernente il pensiero e ruolo politico di Scialoja si rimanda a Id., *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Bologna, Zanichelli, 1918; *Discorsi alla Società delle Nazioni*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1932; *Studi giuridici*, VI (*Scritti e discorsi politici*), Roma, Anonima romana editoriale, 1936.
- <sup>69</sup> V. Scialoja, *La posizione giuridica di Fiume*, in «Rassegna italiana. Politica letteraria e artistica», vol. II, 1919, fasc. IX, p. 221.
- <sup>70</sup> Cfr. M.G. Melchionni, *La vittoria mutilata. Problemi ed incertezze della politica estera italiana sul finire della grande guerra (ottobre 1918-gennaio 1919)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1981; H.J. Burgwyn, *The legend of the mutilated victory. Italy, the Great War, and the Paris peace conference 1915-1919*, Westport, Greenwood Press, 1993.
- <sup>71</sup> Scialoja, *La posizione giuridica di Fiume*, cit., p. 221.
- <sup>72</sup> «Il Consiglio nazionale di Fiume, radunatosi quest'oggi in seduta plenaria, dichiara in forza di quel diritto, per cui tutti i popoli sono sorti a indipendenza nazionale e libertà, la città di Fiume, la quale finora era un corpo separato costituente un comune nazionale italiano, pretende anche per sé

- il diritto all'autodecisione delle genti. Basandosi su tale diritto il Consiglio nazionale proclama Fiume unita alla sua madrepatria l'Italia. Il Consiglio nazionale italiano considera come provvisorio lo stato delle cose subentrato addì 29 ottobre 1918, mette il suo deciso sotto la protezione dell'America, madre di libertà e della democrazia universale, e ne attende la sanzione del congresso della pace». Il testo è riportato in E. Susmel, *Fiume italiana*, Roma, Stabilimento Armani, 1919, p. 5. Sul tema in questione si vedano L. Peteani, *Il valore giuridico del proclama del 30 ottobre 1918 e il principio di autodeterminazione dei popoli*, in «Fiume. Rivista di studi fiumani», n. 3-4, luglio-dicembre 1959, pp. 97-107 e 1-2 (gennaio-giugno 1960), pp. 67-82; A. Odenigo, *Il plebiscito di Fiume. 30 ottobre 1918*, Trieste, Eco di Fiume, 1966; A. Depoli, *Fiume. XXX ottobre 1918*, cit. In merito al significato giuridico delle manifestazioni plebiscitarie si rimanda al saggio del giurista veronese Scipione Gemma, *Les gouvernements de fait*, in «Recueil des cours de l'Académie internationale de droit», n. 3, 1924, in particolare p. 317.
- <sup>73</sup> Scialoja, *La posizione giuridica di Fiume*, cit., p. 221.
- <sup>74</sup> Sul punto si consultino C. Curcio, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, I, Torino, Utet, 1964, pp. 1553-1556; Id., *L'autodeterminazione dei popoli. Problemi storici e politici*, in «Cultura e società», n. 19, 1966, pp. 207-212; Id., *Nazione e autodeterminazione dei popoli. Due idee nella storia. Premessa di Rodolfo de Mattei*, Milano, Giuffrè, 1977; B. Cialdea, *Autodeterminazione dei popoli e mutamenti territoriali nel sec. XIX*, in «Annali della facoltà di Giurisprudenza. Università degli Studi di Genova», V, n. 2, 1966, pp. 345-385; G. Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, Jovene, 1984.
- <sup>75</sup> Scialoja, *La posizione giuridica di Fiume*, cit., p. 222.
- <sup>76</sup> Con il rescritto aulico del 14 febbraio 1776, si stabilì che Fiume sarebbe stata sottoposta al controllo della Regia Cancelleria Aulica ungherese attraverso il Regio Consiglio Luogotenenziale di Zagabria (ingremiazione). Poco dopo, tramite il rescritto del 9 agosto 1776, la città e il porto di Fiume, Buccari e Karlovac furono incorporati al Regno di Croazia. La città fu amministrata da un funzionario ungherese con il titolo di governatore (conte Joseph Majláth); sicché perse la condizione di città *immediate subiecta* alla Casa d'Asburgo e di città-provincia *a saeculis nulli Provinciae subdita aut adnexa*. Cfr. Depoli, *Le basi storiche*, cit., pp. 46-48; E. Capuzzo, *Da 'fedelissima' a 'irredenta': l'autonomia della città di Fiume*, in *L'autonomia fiumana (1896-1947) e la figura di Riccardo Zanella*, cit., pp. 21, 22.
- <sup>77</sup> Cfr. R. Trimarchi, *Aspetti e problemi storico-giuridici dell'autonomia di Fiume al tempo di Maria Teresa*, in *Studi Fiumani. Atti del convegno*, cit.
- <sup>78</sup> Gli avvenimenti del 1848 ebbero importanti risvolti in Ungheria, Croazia e a Fiume. Grazie ad una serie di riforme amministrative e sociali, l'Ungheria divenne più indipendente da Vienna essendo legata ad essa da un rapporto di unione personale; la Croazia si considerò sciolta da ogni legame giuridico-amministrativo con l'Ungheria; mentre Fiume il 31 agosto 1848 venne occupata *manu militari* dalle truppe croate del generale Bunjevac e sottoposta al governo banale di Josip Jelaić di Bužim sino al 1867. Cfr. A. Depoli, *Fiume nel 1848 e negli anni seguenti*, in «Fiume. Rivista di Studi Fiumani», I, n. 3-4, 1952, pp. 171-188; II, n. 1-2, 1954, pp. 36-78; n. 3, 1954, pp. 105-132; n. 4, 1954, pp. 201-231; Id., *Fiume negli anni 1848 e 1849*, Roma, Edizione della Rivista Fiume, 1955; M. Micich, *Riferimenti a Fiume nel carteggio del Bano Josip Jelaić al Consiglio del Governatorato di Zagabria (1848-1850)*, in «Fiume. Rivista di Studi Adriatici», I, 2000, pp. 24-37.
- <sup>79</sup> Dopo l'*Ausgleich* tra Austria e Ungheria (12 giugno 1867), l'anno successivo quest'ultima arrivò ad un compromesso con la Croazia. Il 20 settembre del 1868 infatti il Regno croato ottenne il riconoscimento della sua autonomia, mentre la questione fiumana rimase insoluta. Il § 66 della legge XXX dell'8 novembre 1868, riprendendo il diploma teresiano del 1779, sancì che il porto, la città e il distretto di Fiume costituissero un corpo separato annesso alla Corona ungherese. L'Imperatore invitò inoltre la Dieta ungarica e croata nonché la città di Fiume ad eleggere le proprie deputazioni incaricate di raggiungere un accordo sul destino della città. Fu adottata una soluzione provvisoria (che passerà alla storia appunto con il nome di *Provisorium*, ratificato dall'Imperatore nel 1870) in attesa di una decisione definitiva che non arriverà mai. Il *Provisorium*, secondo il quale la città di Fiume sarebbe stata amministrata dall'Ungheria mentre il suo distretto dalla Croazia rimarrà in vigore sino al 1918. Gli anni d'oro dei rapporti tra Fiume e l'Ungheria, descritto dai commentatori dell'epoca e dagli storici l'idillio fiumano-magiaro' (cfr. Pupo, *Fiume città di passione*, cit., pp. 15-25; Stelli, *Storia di Fiume*, cit., pp. 147-160) sarà destinato a cedere il passo alla 'magiarizzazione' di Fiume, particolarmente accentuata durante il ministero di Dezső Bánffy. Sul nazionalismo magiaro e sulla reazione degli autonomi fiumani si veda ivi, pp. 177-200; mentre sugli effetti del compromesso del 1868 si rimanda a I. Diószegi, *La sistemazione dello stato giuridico di Fiume dopo il compromesso storico ungaro-croato del 1868, in Rijeka u stoljeću velikih promjena*, cit., pp. 61-63.
- <sup>80</sup> Scialoja, *La posizione giuridica di Fiume*, cit., p. 222.
- <sup>81</sup> Il CNI, attraverso il decreto 22 gennaio 1919 n. 407 (*Norme per il*

funzionamento del Consiglio Nazionale di Fiume), sancì la costituzione di Fiume in Stato autonomo e indipendente, anche se in realtà si trattò di un governo di fatto insurrezionale: «Liberatosi dal dominio ungherese, il popolo di Fiume, forte dei suoi diritti di libero Comune esercitati nei secoli, ha assunto – addì 29 ottobre 1918 – a mezzo del Consiglio Nazionale, costituitosi per subentrare alle autorità ungheresi – i pubblici poteri, dichiarando la città, porto e distretto di Fiume, Stato indipendente». Il testo è riportato in D.L. Massagrande, *I Governi di Fiume indipendente 1918-1924*, in «Fiume. Rivista di studi adriatici», n. 5, 2002, p. 29.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Cfr. L. Peteani, *Il Natale di sangue del 1920 a Fiume*, in *Studi fiumani*, cit., pp. 125-140.

<sup>87</sup> Gli studi del fiumano Luigi Peteani, laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Firenze, avvocato e assistente alla Cattedra di Diritto Internazionale e Legislazione comparata a Trieste, rappresentano una preziosa fonte utile per analizzare la situazione giuridica, politica e istituzionale dello Stato di Fiume. Si vedano, tra i più rilevanti, *La carta del Carnaro e l'ordinamento corporativo*, Firenze, Centro di cultura e propaganda corporativa, 1937; *Lo Stato Libero di Fiume e i riconoscimenti internazionali del Governo Zanella*, in «Storia e civiltà», dicembre 1991, pp. 294-301; *Il 'Natale di sangue' del 1920 a Fiume. Mito e realtà. Conferenza del 28 maggio 1992 tenuta a Genova*, Genova, Lega fiumana di Genova, 1992; *Italia e Fiume attraverso i secoli. Conferenza del 20 febbraio 1992 tenuta a Genova*, Genova, Lega fiumana di Genova, 1992; *Testimonianze sul colpo di stato del 3 marzo 1922 a Fiume*, in «Il Risorgimento», n. 3, 1993, pp. 507-512; *Lo Stato Libero di Fiume e i riconoscimenti*

*internazionali del Governo Zanella*, in «Storia e civiltà», dicembre 1991, pp. 294-301.

<sup>88</sup> Anche Manlio Udina si soffermò in diverse occasioni sul carattere municipale dell'autonomia fiumana, considerata una mera concessione dello Stato (cfr. Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., p. 148). Sul punto di vedano anche le riflessioni di Gejza von Ferdinandy (*Staats und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*, Hannover, Jänecke, 1909, pp. 76-78) e di Heinrich Marczali (*Ungarische Verfassungsgeschichte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1910, pp. 29, 34, 167).

<sup>89</sup> L. Peteani, *La posizione internazionale di Fiume dall'armistizio all'annessione e il suo assetto costituzionale durante questo periodo*, Firenze, Cya, 1940, p. 10.

<sup>90</sup> Cfr. ivi, pp. 64, 65.

<sup>91</sup> Cfr. ivi, pp. 56-60; F. Cerra, *L'impresa di Fiume*, II, Milano, Longanesi, 1975, pp. 18-21.

<sup>92</sup> Tale teoria «nega ogni valore costitutivo o dichiarativo del riconoscimento e afferma che in virtù della regola della effettività lo Stato è persona di diritto internazionale appena sorto». Peteani, *La posizione internazionale di Fiume*, cit., p. 64. Sul punto fondamentali sono le riflessioni di Georg Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Julius Springer, 1929, pp. 266-283).

<sup>93</sup> Il principale rappresentante di tale orientamento dottrinale è senza dubbio Hans Kelsen (*Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen rechtslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1920), seguito da Alfred Verdross (*Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien, Springer, 1926, pp. 125 ss.) e, tra i giuristi italiani, Prospero Fedozzi (*Trattato di diritto internazionale*, I, Padova, Cedam, 1933, pp. 108, 109) e Giorgio Ballardore Pallieri (*L'estinzione di fatto degli Stati secondo il diritto internazionale*, Messina, Industrie grafiche meridionali, 1932).

<sup>94</sup> Il CNI non ricevette il riconoscimento che ottennero altri Consigli nazionali sorti dalla disgregazione dell'Impero Austro-Ungarico, come ebbe quello galiziano da parte dello Stato polacco. Uno studio completo relativo al Consiglio nazionale di Fiume è stato compiuto da Danilo L. Massagrande, *I verbali del Consiglio Nazionale Italiano di Fiume e del Comitato Direttivo 1918-1920*, Roma, Società di studi fiumani, 2014. In merito alla nascita dei Consigli nazionali, si consulti W. Klingler, *Le origini dei consigli nazionali. Una prospettiva eurasiatica*, in Id., *Scritti minori*, II, Padova, Centro studi sociali Alberto Cavalletto, 2017, pp. 161-197.

<sup>95</sup> L.G. Nardi, *La posizione giuridica internazionale di Fiume dall'armistizio al patto d'Abbazia*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 1, 1921-1922, p. 129.

<sup>96</sup> A. Fabbri, *Effetti giuridici delle annessioni territoriali*, Padova, Cedam, 1931, pp. 57, 58.

<sup>97</sup> L'internazionalista Arrigo Cavaglieri (1880-1935), originario di Rovigo, fu professore stabile e poi ordinario presso l'Istituto Superiore di Scienze economiche e commerciali di Roma. Insegnò Diritto Internazionale presso l'Istituto Superiore di Studi coloniali e nel 1913 partecipò al concorso per una cattedra di professore straordinario all'Università di Modena; tuttavia, la Commissione, nella quale spiccano i nomi di Santo Romano e dell'internazionalista Anzilotti, gli preferì Giuseppe Ottolenghi. Cfr. «Bollettino ufficiale del Ministero dell'istruzione pubblica», a. XL, vol. II, 27 (3 luglio 1913), p. 2643. Fu, infine, professore ordinario presso l'Università di Napoli. Un breve profilo biografico del Cavaglieri fu tracciato in occasione della sua morte: Arrigo Cavaglieri (necrologio), in «Rivista di diritto privato», n. 5, 1935, II, pp. 292 ss. Tra i suoi contributi dedicati al tema oggetto di trattazione si segnalano *La condizione giuridica*

delle nuove provincie italiane prima dell'annessione, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», n. 38, 1922, pp. 64-73; *La condizione giuridica di Fiume e la immunità dei membri dell'Assemblea Costituente*, Milano, Vallardi, 1924.

<sup>98</sup> A. Cavaglieri, *L'esecutorietà delle recenti sentenze di divorzio pronunciate a Trieste e a Fiume*, in «Il Foro italiano», XLVI, 1921, p. 212, e nello stesso senso cfr. Susmel, *Fiume italiana*, cit., p. 58; A. Verdross, *Entstehung von Neustaaten und der Neustaaten nach dem Weltkrieg*, Berlin, 1924, p. 286. Tuttavia, in un altro scritto lo stesso Cavaglieri si contraddirà, asserendo che Fiume avrebbe rivendicato la propria indipendenza già nell'ottobre 1918, quindi prima della dichiarazione sopra-mentzionata. Cfr. A. Cavaglieri, *La condizione giuridica di Fiume e le immunità dei membri dell'Assemblea Costituente*, in «Rivista di diritto e procedura penale», n. 2, 1924, pp. 177 ss.

<sup>99</sup> Cfr. Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., p. 150.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Il Ministro della guerra Ivanoe Bonomi, invece, scrivendo al Ministro degli Esteri Sforza, asserì si trattasse di un mero stato di occupazione, inidoneo a costituire uno Stato *de facto*. Cfr. Annibale, *La questione di Fiume*, cit., p. 76.

<sup>102</sup> La Costituzione di Fiume fu redatta dal sindacalista rivoluzionario Alceste De Ambris e promulgata l'8 di settembre 1920 da Gabriele d'Annunzio. In precedenza, però, un rappresentante della città di Fiume si era recato a Vienna per ordinare ad Hans Kelsen la stesura di una Carta costituzionale. Kelsen, soprannominato da un amico 'fabbrica-costituzioni', pensò inizialmente si trattasse di uno scherzo e domandò al suo interlocutore se desiderasse ricevere una costituzione 'su misura' o 'di serie'. A Kelsen vennero fornite le informazioni politiche e specialistiche necessarie al fine di elaborare una

bozza di una costituzione. Oltre la perplessità di Kelsen, furono gli eventi a non permettere la realizzazione del progetto stesso. Cfr. R.A. Métall, *Hans Kelsen: Leben und Werk*, Wien, Deuticke, 1969, p. 47. Sulla costituzione di Fiume si rimanda allo studio di Renzo De Felice (*La Carta del Carnaro nei testi di Alceste De Ambris*, Bologna, il Mulino, 1973), nonché ai recenti lavori di Davide Rossi (*La Carta del Carnaro e la crisi dello Stato liberale, tra rappresentanza e antiparlamentarismo*, in «Giornale di Storia costituzionale/Journal of constitutional history», n. 38, 2019, pp. 135-147) e di Giuseppe de Vergottini (*La Costituzione secondo D'Annunzio*, Milano, Luni Editrice, 2020); mentre l'opera principale di riferimento per la storiografia jugoslava è quella di Ferdo Čulinović (*Riječka država od Londonskog pakta i Danuncijade od Rapalla i aneksijske Italij*, Zagreb, 1953); cfr. B. Vukas, *La Carta del Carnaro nell'opus di Ferdo Čulinović*, in *La città di vita cento anni dopo*, cit., pp. 301-312.

<sup>103</sup> Il giurista istriano Manlio Udina (1902-1982) fu per nove anni rettore della Regia Università di Trieste (dal 1930 al 1939), fu preside dell'Università degli Studi economici e dal 28 ottobre 1938 onorò la carica di rettore per un anno. Ricoprì la cattedra di Diritto Internazionale prima presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari e in seguito insegnò la medesima disciplina anche a Trieste. Fondò, nel maggio del 1939, il Comitato per la Storia dell'Università di Trieste, del quale fece parte anche il futuro rettore Mario Viora. Tra i suoi principali interessi, emergono studi sul diritto internazionale pubblico e privato (*La codificazione del diritto internazionale*, Roma, 1930; *Droit international prive d'Italie*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930; *Sul concetto di diritto internazionale tributario*, Trieste, Editrice Università di Trieste, 1948; *Sulla creazione d'una corte internazionale per*

*le controversie in materia tributaria*, Milano, Giuffrè, 1949; *Obblighi degli Stati sorti dallo smembramento di altri Stati*, Napoli, Jovene, 1951; *Appunti di diritto internazionale del lavoro*, Bologna, Cappelli, 1958); si segnalano altresì importanti contributi dedicati all'assetto europeo all'indomani della prima guerra mondiale (*L'estinzione dell'impero Austro-ungarico nel diritto internazionale*, Padova-Trieste, La Lito-tipo, 1925; *Gli aspetti internazionali della fine del primo conflitto mondiale*, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1970); approfondimenti sull'annessione della città di Fiume al Regno d'Italia (*Note sull'unificazione legislativa di Fiume colle altre provincie del Regno*, Padova, Cedam, 1926) e sul Territorio Libero di Trieste (*La condizione giuridica internazionale del Territorio libero di Trieste*, Napoli, Casa editrice meridionale, 1947; *Aspetti giuridici della questione di Trieste*, Città di Castello, 1955; *Scritti sulla questione di Trieste sorta in seguito al Secondo conflitto mondiale ed i principali atti internazionali ed interni ad essa relativi*, Milano, Giuffrè, 1969); diverse analisi e riflessioni sull'avvio del processo d'integrazione europea (*Sviluppi del diritto internazionale nella fase attuale dell'integrazione europea*, Roma, Tipografia Editrice Italia, 1956; *La personalità internazionale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, Milano, Giuffrè, 1957), e infine studi sul diritto comparato (*Metodi e fini del diritto comparato*, Padova, Cedam, 1972) e sulla storia dell'Università di Trieste (*Origine e sviluppo dell'università di Trieste*, Trieste, Libreria Editrice L. Cappelli, 1955). Una biografia di Udina è stata realizzata da Giorgio Conetti (*La figura e l'opera di Manlio Udina nella storia di Trieste e della Venezia Giulia*, in «Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria», n. 31, 1983, pp. 369-372).

<sup>104</sup> Numerosi sono gli studi sul tema in parola. Si vedano ad esempio V. Miceli, *Il riconoscimento nel diritto*

internazionale, in «Rivista di diritto internazionale», n. 6, 1927, pp. 169-186; G. Scalfati Fusco, *Il riconoscimento di Stati nel diritto internazionale*, Napoli, L. Alvano, 1957; G. Venturini, *Il riconoscimento nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1946.

<sup>105</sup> Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., p. 151. Sull'elemento volontario si vedano le riflessioni di Alexander Hold Ferneck, il quale riteneva l'Austria una sorta di creazione diplomatica dotata di sovranità apparente proprio per la mancanza della volontà di essere uno Stato (*Lehrbuch des Völkerrecht*, I, Leipzig, Meiner, 1930, p. 141).

<sup>106</sup> Udina, *Le recenti annessioni*, cit., p. 329.

<sup>107</sup> In realtà, dopo Rapallo nacque una vera e propria entità statale (Stato libero di Fiume) dotata di una propria politica e di una sua legislazione. Tuttavia, le decisioni assunte a Rapallo non furono implementate nella loro interezza a causa dell'ostruzionismo dei due Stati. Le elezioni del 24 aprile 1921 registrarono, in un clima di disordini e violenze, la netta prevalenza del Partito autonomo di Zanella. Egli però non riuscì ad assumere il potere a causa dell'ostruzione fascista. Nacquero così i 'commissariati', governi controllati dal Regno d'Italia e incaricati di favorire la formazione di un governo dello Stato libero. Il generale Amantea, succeduto a Foschini, in qualità di Alto Commissario convocò l'Assemblea Costituente. Zanella fu nominato presidente provvisorio dello Stato. Quest'ultimo per risolvere le finanze fiumane si rivolse a capitalisti inglesi e americani, stipulò accordi con l'Ungheria e mantenne una politica internazionale di equilibrio tra il Regno d'Italia e il Regno SHS. Ne derivarono problemi 'interni' di ordine pubblico (scontri tra fascisti e zanelliani) e problemi 'esterni' (incrinatura dei rapporti diplomatici tra Italia e Stato libero). Zanella, scrive

Raoul Pupo, si ritrovò «presidente di un guscio vuoto» in quanto le finanze fiumane versavano in uno stato di forte crisi e l'economia dipendeva strettamente dall'Italia. In conclusione, l'indipendenza di Fiume assumeva sempre più i contorni di una «finzione diplomatica», destinata a sopravvivere a patto di rispettare gli obiettivi strategici italiani. Le tensioni culminarono nel colpo di stato di matrice fascista del 3 marzo 1922. La Costituente zanelliana fu sciolta, Zanella fu costretto all'esilio e i poteri passarono al Comitato di difesa nazionale. Dopo un periodo di transizione (Governo provvisorio di Depoli riconosciuto e appoggiato dal Governo italiano e Governo militare di Giardino), Fiume verrà annessa al Regno d'Italia (27 gennaio 1924) in seguito alle trattative, avviate nel settembre 1923, tra Regno SHS e Regno d'Italia. Cfr. Pupo, *Fiume città di vita*, cit., p. 152.

<sup>108</sup> Udina, *Le recenti annessioni*, cit., p. 329.

<sup>109</sup> Ivi, p. 333.

<sup>110</sup> È la tesi che emerge dalle opere di Franz von Liszt (*Das Völkerrecht: systematisch dargestellt*, Berlin, J. Springer, 1925, p. 130), e di Josef L. Kunz (*Die Staatenverbindungen*, in F. Stier-Somlo, *Handbuch des Völkerrechts. Unter Mitwirkung von Freiherr von Dungern*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1929, p. 280); *contra* cfr. E. Kaufmann, *Studien zum Liquidationsrecht*, Berlin, Vahlen, 1925, p. 21.

<sup>111</sup> Udina, *Le recenti annessioni*, cit., p. 333.

<sup>112</sup> E. Morpurgo, *Esame giuridico della controversia adriatica*, Padova, Cedam, 1926. Le informazioni bibliografiche sino ad oggi raccolte non consentono di tracciare un quadro esaustivo della carriera dell'avvocato Emilio Morpurgo. Oltre a dedicarsi alla professione forense, nel 1924 fu assistente volontario al Seminario di Diritto Comparato e di Diritto Internazionale Privato presso la Regia Università degli Studi economici

e commerciali di Trieste. Tre anni dopo coadiuverà Alberto Asquini all'Istituto di Diritto Privato dell'Università di Padova. Infine, collaborò come assistente coadiutore con il Regio Istituto Superiore di Scienze Sociali e Politiche di Firenze. Le notizie sono tratte da *Annuario del Ministero della pubblica istruzione*, Roma, Provveditorato Generale dello Stato Libreria, 1925, p. 183; *Annuario del Ministero della pubblica istruzione*, Roma, Provveditorato Generale dello Stato Libreria, 1927, p. 183; *Annali della Regia Università degli studi economici e commerciali di Trieste*, Trieste, 1936, p. 44. Tra i suoi lavori, giova menzionare: *Danubio. Saggio storico-critico della questione danubiana*, Bologna, Ed. Cappelli, 1923; *Les droits et les devoirs des États neutres entre qui concerne les aéronefs des puissances belligérantes*, in «Revue juridique internationale de la locomotion aérienne», novembre 1923, pp. 197 ss.; *Le conflits internationaux de juridiction en droit aérien*, in «Revue juridique internationale de la locomotion aérienne», 1924, pp. 193-200; *Le clause di esonero nei trasporti aerei di persone*, in «Bollettino dell'Istituto di Diritto Comparato annesso alla R. Università commerciale di Trieste», n. 1, 1927, 4, pp. 1-16; *Il regime giuridico degli aeromobili nel diritto positivo italiano*, Trieste, Editrice R. Università di Trieste, 1935.

<sup>113</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 13.

<sup>114</sup> Anche il Nardi dovette ammettere che le conclusioni di Scialoja trasudavano un'eccessiva retorica nazionalista a fronte di un accanimento di qualsiasi ragionamento giuridico. Cfr. Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 127.

<sup>115</sup> Sul giurista e diplomatico svizzero si vedano le recenti e approfondite ricerche di Elisabetta Fiocchi Malaspina (*L'eterno ritorno del Droit des gens di Emer de Vattel [secc. XVIII-XIX]: l'impatto sulla cultura giuridica in prospettiva globale*, Frankfurt am Main, Max

- Planck institute for European legal history, 2017) e di Antonio Trampus (*Emer de Vattel and the politics of good government: constitutionalism, small states and the international system*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020).
- <sup>116</sup> E. de Vattel, *Le droit des gens*, A Londres, 1758, p. 31.
- <sup>117</sup> G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, II, Paris, M. Giard & É. Brière, 1913, pp. 151, 152.
- <sup>118</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 13.
- <sup>119</sup> *Ibidem*.
- <sup>120</sup> Lo stesso discorso vale per l'Austria. Furono i Trattati di Saint-Germain e di Trianon a sancire la cessazione della sovranità rispettivamente dell'Austria e dell'Ungheria sui territori occupati dalle Potenze vincitrici ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione d'armistizio (cfr. ivi, p. 23). Prima dei trattati in parola, il 3 novembre 1918 l'Impero Asburgico e il Regno d'Italia pattuirono la suddivisione degli ex territori austro-ungarici in due zone di occupazione: Fiume fu occupata dagli eserciti delle Potenze alleate, mentre gli altri territori assegnati all'Italia dal Trattato di Londra furono posti sotto il controllo dall'esercito italiano. Anche la giurisprudenza italiana si esprime a favore di tale orientamento, confermando che Austria e Ungheria mantennero la sovranità sui territori occupati dagli eserciti dell'Intesa sino alla firma dei trattati di pace. Cfr. Corte d'Appello di Genova, 22 ottobre 1920, in «Il Foro italiano», 1920, p. 209.
- <sup>121</sup> Ivi, p. 15.
- <sup>122</sup> Nel quadro delle trattative post-belliche volte a risolvere la questione adriatica, Morpurgo accusava i politici italiani di «non aver preso l'iniziativa di riconoscere per prima questo nuovo Stato, ché probabilmente le altre Potenze la avrebbero seguita su questa strada la quale dava la possibilità di una soluzione più rapida della controversia aspra ed acuta che metteva in pericolo il consolidarsi della pace ed il ristabilirsi della tranquillità in Europa», ivi, p. 22.
- <sup>123</sup> In merito alla personalità di diritto internazionale, Morpurgo riteneva che uno Stato sovrano fosse al contempo persona di diritto internazionale, essendo la sovranità «il maggiore dei diritti che nel campo internazionale un ente può avere». *Rebus sic stantibus*, la sovranità «contiene implicitamente in sé il concetto di persona di diritto internazionale», ivi, p. 21, n. 2.
- <sup>124</sup> Cfr. Oppenheim, *International law*, cit., I, p. 117.
- <sup>125</sup> Cfr. F. Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris, Larose-Tenin, 1905, pp. 90 ss.
- <sup>126</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 19.
- <sup>127</sup> Trattato di Trianon, art. 53, sezione V, parte III.
- <sup>128</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 20. Infatti, poiché il territorio fiumano non fu già ceduto bensì abbandonato dall'Ungheria ai sensi dell'art. 53 del Trattato di Trianon, «si deve riconoscere per questi territori la condizione di essere sottoposti al primo occupante» (ivi, p. 21). Dunque, in assenza di un'esplicita indicazione dello Stato cessionario, si sarebbe dovuto configurare come tale «quell'ente che avesse, al momento della cessione, l'esercizio della sovranità sui territori ceduti, accolto il concetto che un diritto di esercizio della sovranità non possa sussistere distinto dall'effettivo esercizio della sovranità stessa», *ibidem*. L'art. 53 veniva perciò identificato da Morpurgo quale atto di riconoscimento della sovranità dello Stato di Fiume.
- <sup>129</sup> Sul punto Morpurgo contestava la tesi del Nardi. Secondo quest'ultimo, infatti, la rinuncia ungherese era da intendersi, sulla scorta dell'art. 75 del Trattato di Trianon, in favore delle grandi Potenze vincitrici del primo conflitto mondiale. Cfr. ivi, pp. 19, 20, n. 1.
- <sup>130</sup> Lo testimoniavano altresì Amedeo Giannini (*Fiume nel trattato di Trianon*, Roma, 1921) e Santi Romano (*Di una particolare figura di successione di Stati. A proposito dell'annessione di Fiume*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 4, 1925, p. 304).
- <sup>131</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 24: «ma – notava l'Autore – osservato da un punto di vista che maggiormente consideri gli interessi italiani, esso rappresenta un trionfo delle pretese jugoslave».
- <sup>132</sup> Una parte della dottrina, avvertata dal Morpurgo, affermava che a Fiume non si instaurò mai uno Stato *de iure* in quanto la Reggenza non fu mai riconosciuta. Secondo questo orientamento, seguito da Udina, la Reggenza non si poteva identificare con lo Stato libero di Fiume, sorto dopo il Trattato di Rapallo. Inoltre, il riconoscimento contenuto nel Trattato stesso non riuscì ad avere valore giuridico per mancanza di reciprocità. Morpurgo, invece, asseriva che «lo Stato di Fiume esistette in un determinato momento in diritto oltre che in fatto» (ivi, pp. 31, 32; cfr. Udina, *L'estinzione dell'Impero*, cit., p. 94).
- <sup>133</sup> Morpurgo, *Esame giuridico*, cit., p. 25. In tale caso, il trattato sarebbe stato nullo nella parte che riguardava lo Stato di Fiume e le sue delimitazioni. Sul punto la dottrina non era uniforme. L'orientamento dominante sosteneva la tesi della bilateralità, secondo la quale per essere giuridicamente valido il riconoscimento deve avvenire in forma reciproca, sicché una dichiarazione unilaterale di riconoscimento non seguita da una corrispettiva e analoga dichiarazione dell'altra parte non avrebbe acquisito alcuna rilevanza giuridica. La tesi opposta invece era quella dell'unilateralità. Secondo i seguaci di tale orientamento, il riconoscimento era un atto unilaterale, dunque «la dichiarazione da parte di uno Stato di riconoscere un altro ha valore di per sé», ivi, p. 26.
- <sup>134</sup> Ivi, p. 31.
- <sup>135</sup> L'accordo di Roma, che completò

- formalmente l'estinzione dello Stato fiumano *de iure*, «le dava retroattivamente anche una veste giuridica», rendendo superflua l'accettazione da parte di uno Stato già estinto, incapace di accettarlo o rigettarlo, ivi, p. 32.
- <sup>136</sup> Ivi, p. 33.
- <sup>137</sup> Cfr. A. Ercolani, *Da Fiume a Rijeka. Profilo storico-politico dal 1918 al 1947*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; Pupo, *Fiume città di passione*, cit., pp. 223 ss.; Stelli, *Storia di Fiume*, cit., pp. 275 ss.
- <sup>138</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 128.
- <sup>139</sup> *Ibidem*.
- <sup>140</sup> Cfr. Jellinek, *L'État moderne*, cit., p. 151.
- <sup>141</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 128.
- <sup>142</sup> Ivi, p. 129.
- <sup>143</sup> Il potere d'imperio per essere indipendente sarebbe dovuto scaturire «da una organizzazione basata su leggi date dal potere stesso», *Ibidem*.
- <sup>144</sup> *Ibidem*.
- <sup>145</sup> *Ibidem*.
- <sup>146</sup> La mancanza anche di un solo requisito è indice del fatto che la comunità non è uno Stato, cfr. Jellinek, *L'État moderne*, cit., p. 152. Quindi, si trattava di semplici dichiarazioni prive di valenza giuridica, espressione di una volontà «che si determinò contraria a uno Stato di fatto, ma che fu incapace di sopprimerlo o in alcun modo di modificarlo», Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 129. Parimenti, lo stesso discorso valeva per le dichiarazioni del Consiglio nazionale jugoslavo di Fiume dipendente da Zagabria, il quale proclamò l'annessione di Fiume alla Croazia proprio negli stessi giorni in cui il CNI annunciò solennemente l'aggregazione della città al Regno d'Italia. Cfr. *ibidem*. Tuttavia, anche se si considerasse il Governo del CNI uno Stato indipendente, la dichiarazione di unione all'Italia «non avrebbe prodotto alcun effetto senza la corrispondente dichiarazione dello Stato annettente», ivi, p. 130; cfr. D. Anzilotti, *L'annessione del Congo*, in «Rivista di diritto internazionale», IV, 1909, p. 237.
- <sup>147</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 129.
- <sup>148</sup> Ivi, p. 131.
- <sup>149</sup> Con l'art. 53 si stabiliva secondo Nardi una vera e propria figura di *coimperium* tra l'Italia e le Potenze dell'Intesa. Cfr. ivi, p. 132.
- <sup>150</sup> La proposta del delegato americano fu sostenuta anche dai rappresentanti francesi. Cfr. Giannini, *Fiume nel Trattato di Trianon*, cit., pp. 14-18; *L'Italia alla Conferenza della Pace. Discorsi e documenti*, a cura di Id., Roma, Libreria di Scienze e Lettere, 1921, pp. 102, 103.
- <sup>151</sup> Cfr. ivi, p. 131, e inoltre si vedano sul punto M. Rosi, *L'Italia odierna: due secoli di lotte, di studi e di lavoro per l'indipendenza e la grandezza della Patria*, IV, Torino, Union Tipografico-Editrice Torinese, 1927, p. 2359; Benedetti, *La pace di Fiume*, cit., p. 42; R. Mosca, *Problemi politici: l'Ungheria contemporanea*, Bologna, Zanichelli, 1928, p. 104; A. Giannini, *Saggi di storia diplomatica (1921-1940)*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1942, p. 88.
- <sup>152</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 132.
- <sup>153</sup> Ivi, p. 133.
- <sup>154</sup> «La responsabilità dell'Italia fu materialmente causata da azioni illecite individuali; responsabilità internazionale dell'Italia vi fu, dunque, ma non un suo atto illecito internazionale», ivi, p. 139. La vicenda fiumana non configurò una vera e propria *international delinquency* per il Regno d'Italia ma resta il fatto che l'Italia era da considerarsi responsabile, pur non avendo posto in essere un atto internazionalmente illecito. In alcuni casi, infatti, sarebbe possibile imputare allo Stato un'azione non sua, a causa del «dovere implicito di ogni atto internazionale», ivi, pp. 134, 135.
- <sup>155</sup> Ivi, p. 139.
- <sup>156</sup> Con d'Annunzio, scriveva il Nardi, «si concluse quel processo storico, che del resto già da un anno altri fattori storico-politici contribuivano a far maturare», e iniziò la vita di un nuovo Stato, con un proprio Governo, ivi, p. 140.
- <sup>157</sup> Infatti, per dirla con Jellinek, «l'autonomie consiste non seulement dans la faculté d'avoir des lois propres, mais aussi dans la faculté d'agir conformément à ces lois, dans les limites qu'elles imposent», Jellinek, *L'État moderne*, cit., p. 152.
- <sup>158</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 140.
- <sup>159</sup> *Ibidem*.
- <sup>160</sup> *Ibidem*.
- <sup>161</sup> *Ibidem*.
- <sup>162</sup> *Ibidem*.
- <sup>163</sup> Ivi, p. 141.
- <sup>164</sup> *Ibidem*.
- <sup>165</sup> Sul tema in parola si vedano G. Diena, *Ancora qualche osservazione in tema di riconoscimento degli Stati*, Roma, Athenaeum, 1932; G. Salvioli *Il riconoscimento degli Stati. Prolusione al Corso di Diritto Internazionale nella R. Università di Pisa, pronunciata il 18 gennaio 1926*, Roma, Athenaeum, 1926; G. Sperduti, *Il riconoscimento internazionale di stati e di governi*, Milano, Giuffrè, 1953; Scalfati Fusco, *Il riconoscimento degli Stati nel diritto internazionale*, cit.; T.D. Grant, *The recognition of states. Law and practice in debate and evolution*, Westport-London, Praeger, 1999.
- <sup>166</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 142. Trattasi della teoria sostenuta da Ernest Nys, Henri Lévy Ullman, Paul Laband, Frantz Despagne e Alphonse Rivier. Si veda a tal proposito E. Nys, *La doctrine de la reconnaissance des États*, in «Revue de droit international et de législation», n. 5, 1903, pp. 203 ss.
- <sup>167</sup> Il giurista toscano Dionisio Anzilotti (1867-1950) rappresentò una delle voci più importanti nel panorama del diritto internazionale del primo dopoguerra. Fu il fondatore nel 1906 insieme a Arturo Ricci Busatti e Leone Adolfo Senigaglia della Rivista di diritto internazionale. Insegnò diritto

internazionale a Palermo, Bologna e Roma. Membro del Consiglio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e nel 1919 consigliere legale e delegato tecnico del Governo italiano alla Conferenza di pace di Parigi, egli divenne sottosegretario generale della Società delle Nazioni e, nel 1920, partecipò ai lavori preparatori dello statuto della Corte Permanente di Giustizia Internazionale. Per un approfondimento sulla figura di Anzilotti, si rimanda a C.C. Hyde, *Judge Anzilotti on the interpretation of the treaties*, in «American Journal of International Law», n. 27, 1933, pp. 502 ss.; P. Ziccardi, *Caratteri del positivismo dell'Anzilotti*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 36, 1953, pp. 22-29; Id., *Note sull'opera scientifica di Dionisio Anzilotti*, in «Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto internazionale dell'Università di Milano», 1950, pp. 7-53, ora in *Vita giuridica internazionale*, I, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 251 ss.; C. De Visscher, *Dionisio Anzilotti*, in «La Comunità Internazionale. Rivista trimestrale della Società italiana per l'organizzazione internazionale», VI, n. 2, 1951, pp. 247-253; T. Perassi, *Dionisio Anzilotti*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 36, 1953, pp. 5 ss.

<sup>168</sup> Cfr. D. Anzilotti, *Trattati generali di diritto internazionale pubblico*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 1, 1906, pp. 33-50.

<sup>169</sup> È il caso del giurista veneziano Giulio Diena (1865-1929), professore di diritto internazionale a Torino e a Pavia, membro del Consiglio del Contenzioso diplomatico del Ministero degli Esteri, della Commissione di preparazione delle Conferenze di diritto internazionale privato dell'Aia, della delegazione italiana alla Conferenza di Ginevra del 1930-31 nonché dell'*Institut de droit international*. Cfr. G. Diena, *Considerazioni critiche su alcune teorie del diritto internazionale secondo gli studi più recenti*, II, To-

rino, Fratelli Bocca, 1908. Tra le sue opere più significative si vedano *I tribunali delle prede belliche e il loro avvenire*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1896; *Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1898; *Trattato di diritto commerciale internazionale*, Firenze, F.lli Cammelli, 1900-1905; *Principi di diritto internazionale*, Napoli, Piero, 1908.

<sup>170</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 142. Dunque, la personalità internazionale dello Stato non era più considerata dalla dottrina maggioritaria una qualità insita nello Stato stesso bensì «il prodotto dell'ordinamento giuridico internazionale», *ibidem*.

<sup>171</sup> L.F.L. Oppenheim, *International law. A treatise*, I, London, Longmans, 1905, p. 117: «Through recognition only and exclusively a State becomes an international person and a subject of international law».

<sup>172</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 143.

<sup>173</sup> Ivi, p. 142.

<sup>174</sup> Trattato di Rapallo, art. 4.

<sup>175</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 348.

<sup>176</sup> «Pel fatto stesso di averci fatto comunicare la nota cui la presente risponde, il Governo del Re d'Italia ha già in parte sua riconosciuta la piena libertà e indipendenza del nostro Stato». *Nota di risposta alla precedente*, 21 novembre 1921, in *ivi*, doc. 2, pp. 378, 379.

<sup>177</sup> Ivi, p. 353.

<sup>178</sup> Ivi, p. 355.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> Ivi, p. 356.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> Ivi, p. 357.

<sup>185</sup> Lo ricordano tra i tanti Carlos Calvo (*Le droit international theorique et pratique*, III, Guillaumin et Cie, 1870, § 1621-1626), Henry Bonfils (*Manuel de droit international public. Droit des gens. Destiné aux étudiants des Facultés de droit et aux aspi-*

*rants aux fonctions diplomatiques et consulaires*, Paris, Rousseau, 1912, § 850), Paul Pradier-Fodéré (*Traité de droit international public*, Paris, G. Pedone-Lauriel, 1885-1886, § 1129 ss.); Alphonse Rivier (*Principes du droit de gens public*, II, Paris, Rousseau, 1912, p. 62), Georg Friedrich Martens (*Völkerrecht*, I, Berlin, Weidmannsche Buchhandlung, 1883-1886, § 110), Lassa Francis Lawrence Oppenheim (*International law*, cit., § 541), Franz von Liszt (*Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, Berlin, O. Haring, 1910, p. 172), Alexandre Giraud Jacques Antoine Mérignhac (*Traité de droit public international*, II, Paris, Librairie générale de droit & de jurisprudence, 1905-1912, p. 671), Paul von Heilborn, *Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen*, Berlin, Springer, 1896, p. 65), Donato Donati (*I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1906, p. 285), Pasquale Fiore (*Trattato di diritto internazionale pubblico*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1904, § 1112).

<sup>186</sup> Sul tema in parola si veda R.F. Roxburg, *International conventions and third states*, London, Longmans, 1917.

<sup>187</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 358.

<sup>188</sup> Fiore, *Trattato di diritto internazionale*, cit., § 1112.

<sup>189</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 358.

<sup>190</sup> Il sottosegretario di Stato agli Affari esteri della Reggenza Corrado Zoli rispose alla *Nota* con cui il Governo italiano comunicò alla Reggenza il Trattato di Rapallo e nello specifico l'art. 4 (relativo ai confini del nuovo Stato libero). Zoli, tramite la *Nota di risposta* del 21 novembre 1920, eccepi sia l'esistenza del Regno SHS sia l'invalidità dei confini del nuovo Stato, fissati senza mai coinvolgere i rappresentanti della Reggenza: «il fatto che due Stati abbiano tentato di delimitare i confini di

un terzo Stato non è conforme al diritto internazionale [...] e anche contrario al principio di autodeterminazione [...] Osserviamo che, citando nella presente Nota le espressioni da voi usate di Regno dei Serbi-Croati-Sloveni o di Jugoslavia, non abbiamo con ciò ammesso l'esistenza né di un Regno dei Serbi-Croati-Sloveni né della Jugoslavia», ivi, appendice, doc. n. 2, pp. 378, 379.

<sup>191</sup> Ivi, p. 359.

<sup>192</sup> Ivi, p. 360. L'unico studio dettagliato ed esaustivo, ricordava Nardi, è quello di Gabriele Salvio (*I terzi Stati nel diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», XII, 1918, pp. 229 ss.).

<sup>193</sup> Così ad esempio Dionisio Anzilotti (*Corso di diritto internazionale*, cit., p. 216), e Johann Kaspar Bluntschli (*Le droit international codifié*, Paris, Librairie de Guillaumin et Cie, 1870).

<sup>194</sup> Cfr. Salvio, *I terzi Stati*, cit., p. 232.

<sup>195</sup> *Documenti delle cinque giornate di Fiume a cura delle Legioni di Ronchi*, Fiume, Tipografia La Vedetta d'Italia, 1921, doc. n. 46.

<sup>196</sup> Sullo scontro tra esercito italiano e legionari fiumani si rimanda a F. Botti, *Natale di sangue. Memorie di un legionario fiumano*, Udine, Botti, 1921; G. Moscati, *Le cinque giornate di Fiume*, Milano, Carnaro, 1930; G. Properzj, *Natale di sangue. D'Annunzio a Fiume*, Milano, Mursia, 2010. Un'interessante indagine circa le relazioni tra il ministro della guerra Ivanoe Bonomi e d'Annunzio è stata condotta da F. Manzotti, *Un carteggio inedito con Gabriele d'Annunzio. Bonomi e l'Impresa di Fiume*, in «Nuova Antologia», fasc. 1990 (ottobre 1966), pp. 176-184. Si veda altresì L.E. Longo, *L'esercito italiano e la questione fiumana 1918-1921*, Roma, Ufficio storico SME, 1996.

<sup>197</sup> Già all'indomani della firma del Trattato, la Reggenza rispose con atti di ostilità come dimostra l'occupazione delle isole di Ar-

be e Veglia da parte dei legionari dannunziani il 12 novembre 1920. Il Trattato di Rapallo assegnava al Regno d'Italia le isole di Cherso e Lussino con le isole minori e gli scogli compresi nei rispettivi distretti giudiziari, le isole minori e gli scogli compresi nei confini amministrativi della provincia d'Istria, nonché le isole di Lagosta e Pelagosa con gli isolotti adiacenti. Pertanto, Veglia ed Arbe, così come tutte le altre isole in precedenza appartenenti all'Impero Austro-ungarico, erano state assegnate al Regno SHS (ex art. 3 del Trattato di Rapallo).

<sup>198</sup> *Comunicazione di Enrico Caviglia al Comando della Reggenza*, 19 dicembre 1920, in Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 371.

<sup>199</sup> La dichiarazione di guerra emerge nella nota scritta dal sottosegretario di Stato della Reggenza Corrado Zoli e inviata il 22 dicembre 1920 a Caviglia. Nardi, essendosi voluto attenere ad una trattazione esclusivamente giuridica, ritenne inopportuno approfondire tale aspetto, poiché nel conflitto tra Regno d'Italia e Reggenza la linea di separazione tra politica e diritto appariva eccessivamente labile. Cfr. ivi, p. 377.

<sup>200</sup> *Nota Stefani* del 28 dicembre 1920, in ivi, p. 373.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> Ivi, p. 374.

<sup>205</sup> Circa la liceità del blocco quale mezzo coercitivo la dottrina aveva espresso sentimenti discordanti. Nardi aderiva alla linea dottrinale che non ammetteva la figura del blocco pacifico, considerato in ogni caso un vero e proprio atto di ostilità. Cfr. Bonfils, *Manuel de droit international*, cit., p. 986; E. Ullmann, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, trad. it. G.C. Buzzati, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1914, pp. 723-725. Di avviso contrario Calvo, *Le droit international*, cit., § 1832 ss.

<sup>206</sup> Il 22 dicembre 1920 Corrado Zo-

li inviò al generale Caviglia una *Nota* con la quale bollava come illegale e contraria ad ogni principio di diritto internazionale l'intimazione di sgombero del Governo italiano e giustificava l'occupazione delle isole da parte della Reggenza «in virtù della sua Carta costituzionale – alludendo al *proemio* intitolato *Della perpetua volontà popolare* – e in omaggio al loro diritto di autodeterminazione», Nardi, *La posizione giuridica*, cit., appendice, doc. n. 3, p. 358.

<sup>207</sup> Cfr. ivi, p. 376.

<sup>208</sup> S. Romano, *Di una particolare figura di successione di Stati. A proposito dell'annessione di Fiume*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 4, 1925, pp. 297-312.

<sup>209</sup> In generale sull'argomento in parola si rimanda ad A. Cavagliere, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», n. 84, 1910, pp. 135 ss.; Id., *Note in materia di successione di Stato a Stato*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3, 1924, pp. 26-46; *La successione degli Stati nel diritto internazionale. Atti del Convegno, Roma, 14 novembre 1997*, a cura di A. Del Vecchio, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>210</sup> Romano, *Di una particolare figura di successione di Stati*, cit., p. 303.

<sup>211</sup> Tale fu la prassi seguita dallo Stato italiano nei confronti delle Province siciliane e napoletane, le quali «abbattuto lo Stato precedente, decretavano per mezzo del loro dittatore Giuseppe Garibaldi la unione all'Italia che non fu per il momento accettata dallo Stato sardo, in modo che l'annessione rimanesse per un certo periodo di tempo dichiarazione unilaterale di volontà di questi Governi. Eppure l'Italia ha sempre considerato gli atti dei Governi medesimi come pienamente legittimi [...]». È evidente che non ci sarebbe alcuna ragione di trattare ad una stregua diversa il Governo fiumano», ivi, p. 309.

<sup>212</sup> Ivi, p. 308. Tali riflessioni ricalcano quelle che l'Autore ebbe modo

- di sviluppare in un precedente lavoro: *La instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», IX, 1902, pp. 63 ss. Cfr. O. Ranalletti, *Principi di diritto amministrativo*, II, Napoli, Pierro, 1912, p. 62.
- <sup>213</sup> Cfr. Romano, *Di una particolare figura di successione di Stati*, cit., p. 305.
- <sup>214</sup> «Infatti, allo Stato di Fiume esplicitamente si accenna anche nei documenti ufficiali emanati nella fase più acuta di tali divergenze: così per esempio nell'invito rivolto alla Reggenza di ritirare i legionari precisamente dai territori occupati fuori dai limiti dello Stato di Fiume, e nella dichiarazione del blocco del litorale dello Stato indipendente di Fiume e del territorio illegalmente occupato», ivi p. 306.
- <sup>215</sup> Lo fece per due volte nel 1918 il Consiglio nazionale e anche d'Annunzio, un anno prima della proclamazione della Reggenza, dichiarò solennemente al popolo l'annessione al Regno tramite il proclama del 20 settembre 1919. Per motivi di ordine internazionale tali dichiarazioni e manifestazioni di volontà non poterono essere accolte in via ufficiale dall'Italia, rimanendo perciò mere dichiarazioni unilaterali inidonee a produrre effetti giuridici nei rapporti con il Regno. Tuttavia, ricordava Romano, il CNI dispose che ogni atto pubblico dovesse essere intestato al re Vittorio Emanuele III e che lo Stato dannunziano fu denominato intenzionalmente Reggenza, non già Repubblica come nelle intenzioni di Alceste De Ambris, proprio per rimarcare il progetto e il destino del provvisorio Stato indipendente. Cfr. ivi, pp. 307, 308.
- <sup>216</sup> Ivi, p. 307. Il decreto di annessione fu considerato da Romano non già «l'inizio e il primo cominciamento ma piuttosto come la consacrazione ufficiale e definitiva della italianità di Fiume dal punto di vista del diritto interno del nostro Stato», ivi, p. 309.
- <sup>217</sup> Tuttavia, il messaggio con cui Vittorio Emanuele III rispose al proclama del CNI del 30 ottobre 1918, quantunque non importasse ufficialmente l'accettazione dell'annessione stessa, rispecchiava però un *idem sentire*, confermando così «il conforme desiderio dell'Italia», *ibidem*.
- <sup>218</sup> Romano includeva a pieno titolo la Reggenza italiana del Carnaro tra i Governi provvisori fiumani. Il Governo dannunziano era considerato non già una «parentesi chiusa della recente storia di Fiume», bensì una «parte integrante, anzi preponderante, del processo di annessione di questo Stato all'Italia. Il che significa che possono ad esso applicarsi i principi giuridici che si sono accennati sui Governi provvisori da cui deriva un nuovo ordinamento». Ivi, pp. 310, 311. La Reggenza presentava due aspetti connessi e inscindibili: *nulla quaestio* sul fatto che essa rappresentasse uno Stato indipendente ma al contempo la Reggenza si presentava quale Stato provvisorio «costitutosi con lo scopo, chiaramente affermato fin dal principio, di preparare e rendere possibile la sua riunione allo Stato italiano». Romano ravvisava, inoltre, una continuità ininterrotta «sempre maggiore e più evidente tra i due regimi, continuità che dal punto di vista del diritto interno, è stata ufficialmente riconosciuta nel modo più chiaro ed esplicito», ivi, p. 311.
- <sup>219</sup> E ciò non tanto «perché quando esso in linea di fatto si è instaurato, lo Stato italiano fosse consenziente a tale instaurazione, ma perché in seguito e retroattivamente non si può non riconoscere il carattere dal Governo medesimo assunto sin dal suo inizio», ivi, p. 308.
- <sup>220</sup> *Ibidem*.
- <sup>221</sup> *Ibidem*. Sarebbe ingiusto, evidenziava Romano, dal punto di vista politico e parimenti erroneo dal punto di vista giuridico, scindere nettamente le diverse fasi di un procedimento di annessione che si protrae nel tempo. I Governi provvisori instauratisi a Fiume dopo il Patto di Abbazia e prima del 1924 furono amministrati da commissari italiani: dunque, anche se Fiume era uno Stato indipendente, gli atti compiuti da questi Governi sarebbero da considerarsi italiani e non dovrebbero mai essere disconosciuti dal Regno d'Italia. Cfr. ivi, p. 310.
- <sup>222</sup> Ivi, p. 312.
- <sup>223</sup> *Ibidem*.
- <sup>224</sup> La Corte d'Appello di Milano riconobbe il nuovo Stato di Fiume come aggregato politico distinto e indipendente del disciolto impero austro-ungarico. Corte d'Appello di Milano, 24 novembre 1920, in «Il Foro Italiano», I, 1921, pp. 226 ss.; cfr. Corte d'Appello di Milano 30 marzo 1921, in «Giurisprudenza italiana», 1921, p. 175.
- <sup>225</sup> «Lo Stato di Fiume, in conseguenza della distruzione della monarchia austro-ungarica, venne a formare un ente statale a sé, cessando di far parte di quello Stato ungherese». Corte d'Appello di Genova, 24 maggio 1923, in «Giurisprudenza italiana», 1923, p. 321.
- <sup>226</sup> «Lo Stato di Fiume che ora ha ricevuto riconoscimento col Trattato di Rapallo del 12 novembre 1920, è sorto come Stato libero, indipendente e sovrano nei limiti dell'antico *corpus separatum* dopo lo smembramento della monarchia austro-ungarica». Corte d'Appello di Roma, 19 marzo 1921, in «Il Foro italiano», I, 1921, pp. 311.
- <sup>227</sup> Corte d'Appello di Parigi, 18 febbraio 1926, in «Le droit maritime français», 1926, p. 260.
- <sup>228</sup> Nardi, *La posizione giuridica*, cit., p. 141.
- <sup>229</sup> *Ibidem*.
- <sup>230</sup> *Ibidem*.
- <sup>231</sup> Ivi, p. 377.