

CIVILTÀ DEL RISORGIMENTO

COLLANA DI SAGGI, TESTI E STUDI DEL COMITATO DI TRIESTE E GORIZIA
DELL'ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO
A CURA DI GIULIO CERVANI

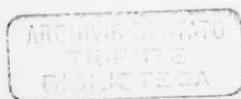
49

PIERPAOLO DORSI

IL LITORALE NEL PROCESSO DI MODERNIZZAZIONE DELLA MONARCHIA AUSTRIACA

Istituzioni e archivi

DEL BIANCO EDITORE



PROPRIETÀ RISERVATA

© Copyright 1994 by Del Bianco editore Udine

Stampato in Italia - Printed in Italy

Tipolitografia « La Grafica » - Vago di Lavagno (VR)

IL PROCESSO DI RESTAUZIONE NEL GOVERNO DELL'ISTRIA GIÀ VENEZIANA (1813-1814)

La prima fase di ripristino dell'ordinamento austriaco: i «decreti Nugent» del settembre 1813

Sin dai suoi primi numeri « L'Istria », il foglio fondato e redatto da Pietro Kandler, tenne fede all'impegno di pubblicare materiali del carattere più vario — geografico, storico, economico, giuridico, statistico — che fossero utili a una migliore conoscenza dei problemi locali e potessero così contribuire al diffondersi tra le classi colte della provincia di una coscienza della propria identità culturale. Frequenti sono sull'« Istria » le edizioni di documenti di storia regionale, frutto di scavo erudito ma sempre selezionati con l'attenzione rivolta alle condizioni presenti, che proprio grazie al documento possono trovare una loro chiarificazione per essere quindi affrontate con atteggiamento propositivo.

È appunto nella prima annata del foglio kandleriano ¹ che si trova data alle stampe l'ordinanza emanata a Capodistria il 22 settembre 1813 con la quale il generale Nugent, restituita l'Istria al dominio austriaco, ripristinava, per quella parte della provincia che fino al 1797 era appartenuta allo Stato veneto, gli ordinamenti in vigore alla vigilia della conquista napoleonica e indicava contemporaneamente le direttive che avrebbero guidato l'amministrazione di questi territori nella prima fase della Restaurazione. All'epoca il documento era assai poco noto dal momento che — come osserverà più tardi lo stesso editore — si trattava di un « decreto a penna, che non comparve in collezione alcuna di legge, né mai fu dato alle stampe (...) né sappiamo se l'originale esista ancora » ². L'edizione del 1846 era dunque fondata su una

¹ « L'Istria », I (1846), n. 43-44, pp. 173-174; ristampa in P. KANDLER, *L'Istria 1846-1852*, Trieste 1983, pp. VI/90-91.

² [P. KANDLER], *Sulla Costituzione del Litorale nel 1814*, « L'Istria », IV (1849), n. 6, p. 21.

copia del provvedimento, come fu per l'edizione successiva — e ultima — che apparve anch'essa su un organo di stampa, « La Provincia dell'Istria » del 1888³. L'esame delle modeste tracce che dello stesso atto si rinvennero oggi negli archivi⁴ non può che confermare il giudizio di scarsa affidabilità testuale che emerge dal confronto tra le due edizioni.

Considerazioni simili possono valere per la tradizione cui è affidata la conoscenza dell'altra ordinanza, emanata dallo stesso Nugent il 23 settembre 1813, con la quale fu applicato all'amministrazione della giustizia nell'Istria già veneziana il medesimo principio di integrale restaurazione che aveva trovato espressione nel provvedimento del giorno precedente. Di questo secondo atto Kandler ebbe semplicemente notizia, ma non fu in grado di rintracciare il testo⁵. Se ne ebbe un'unica edizione, quella pubblicata nel 1888 dalla « Provincia dell'Istria »⁶. Il confronto tra questa stampa e le copie dell'atto reperibili nella documentazione d'archivio⁷ rende evidente la necessità di stabilire, anche per questo documento, un testo criticamente corretto.

Ecco il motivo per cui i *decreti Nugent*⁸ del 22 e 23 settembre 1813, che pure si trovano menzionati di frequente nella produzione storiografica sull'Istria, non hanno goduto finora di un'adeguata considerazione, tanto che l'effettiva conoscenza dei due documenti, nel loro tenore letterale e nelle loro implicazioni, non si può certo dire che sia migliorata oggi rispetto alle acquisizioni dell'epoca di Kandler. Eppure si tratta di atti costitutivi d'eccezionale importanza, che vennero a condizionare lo sviluppo dell'Istria già veneziana anche oltre l'anno del loro pieno vigore e crearono in queste terre uno spazio giuridico distinto, sia rispetto agli altri territori illirici che rispetto alle province dell'Austria che non erano state toccate dalle conquiste napoleoniche. Mi è sembrato perciò utile fornire innanzitutto una versione criticamente affidabile dei due documenti⁹, per poter poi passare all'analisi di alcuni elementi che mi sembrano notevoli.

³ « La Provincia dell'Istria », XXII (1888), n. 17, pp. 129-130.

⁴ Tra le più fedeli all'originale sembra essere la copia esistente presso il Kriegsarchiv di Vienna (KA): *Hofkriegsrat*, 1813, B 10-3/79.

⁵ [P. KANDLER], *Sulla Costituzione*, cit., p. 21.

⁶ « La Provincia dell'Istria », XXII (1888), n. 17, p. 130.

⁷ KA, *Hofkriegsrat*, 1813, B 10-3/79; Archivio di Stato di Trieste (AST), *I.R. Governo del Litorale, Atti generali*, b. 1606, f. 10/5/6, ad n. 6167/1826.

⁸ Anche se impropria, è questa la denominazione con cui i due atti si trovano tradizionalmente citati nelle fonti documentarie e nella storiografia.

⁹ I testi vengono pubblicati in appendice al presente lavoro: documenti n. 1 e n. 2.

I due provvedimenti, entrambi redatti fin dall'origine in lingua italiana, hanno la forma della *Organisationsverordnung*, l'atto con cui il potere esecutivo istituisce, modifica o sopprime delle strutture amministrative¹⁰. L'autorità emanante è il « generale comandante austriaco » conte Nugent, nella sua qualità di capo dell'esercito di occupazione, ma l'ordine viene impartito « in nome di S.M. l'Imperatore d'Austria Francesco II »¹¹. Il territorio cui si estende l'efficacia dei *decreti* è indubbiamente quello dell'Istria già veneziana, anche se questa formula non si trova mai impiegata nei due testi; l'esclusione della contea di Pisino risulta esplicita nell'ordinanza del 22 settembre; e non si può trattare nemmeno della provincia « illirica » dell'Istria, dal momento che il frequente riferimento al 1805 come ultimo anno di governo austriaco non può certo riguardare Trieste o Gorizia. Quanto all'estensione temporale delle norme contenute nelle ordinanze, va notato che solo la prima — quella riferita all'organizzazione amministrativa e finanziaria — presenta delle espresse limitazioni (« destinare provvisoriamente un metodo di amministrazione... fino a tanto che venga altrimenti disposto »), mentre la seconda — dedicata prevalentemente all'ordinamento giudiziario — di per sé non ha carattere transitorio (« è richiamata alla piena osservanza la legislazione... »); in entrambi i casi, comunque, le misure adottate, anche quando sono dichiaratamente provvisorie, vengono presentate come la premessa per lo stabilimento di un regime pacifico e definitivo.

I due provvedimenti appaiono perfettamente coerenti se si guarda al criterio informatore che è quello di « rimontare al piano che vigea all'epoca 1805 », un principio che viene applicato con assoluta conseguenza. Così il *decreto* del 22 settembre, al fine di « far osservare tutto ciò che concerne il buon andamento degli affari de' sudditi di questa provincia, e provvedere (...) a tutto ciò che abbisogna il militare servizio », in primo luogo abolisce con effetto immediato le imposte dirette

¹⁰ Cfr. H.O. MEISNER, *Archivalienkunde vom 16. Jahrhundert bis 1918*, Göttingen 1969, p. 141.

¹¹ L'uso dell'ordinale II (anziché — come sarebbe stato corretto — I) accanto al nome dell'imperatore d'Austria è frequente nella documentazione istriana del 1813-1814, come osservò già KANDLER: *Ripartizione dell'Istria nel 1813*, « L'Istria », I (1846), n. 43-44, p. 174 (ristampa: P. KANDLER, *L'Istria 1846-1852*, cit., p. VI/92). L'oscillazione tra i due ordinali è rilevabile ancora nella raccolta ufficiale a stampa *Per la pace celebrata in Capodistria e nella Provincia dell'Istria ex-Veneta* (Trieste 1814). Evidentemente era diffusa l'opinione che la restaurazione comportasse la rinascita del Sacro Romano Impero. Si possono inoltre confrontare le disposizioni dell'art. 19 dell'ordinanza 8 ottobre 1813, della quale si tratterà più sotto.

e tutta una serie di diritti erariali « che non esistevano all'epoca 1805 »; riduce il prezzo di vendita dei sali, sopprime l'istituto della conservazione delle ipoteche e passa quindi a regolare l'amministrazione della provincia, reintegrando le autorità politiche locali in funzione alla fine del primo governo austriaco. Le autorità locali vengono sottoposte ad una Commissione provinciale, di nuova istituzione, composta di tre « commissari civili » che sono contestualmente nominati nelle persone di Giovanni Totto, presidente, di Nicolò Battiala e Benedetto Polesini; a dirigere gli organi amministrativi periferici devono essere chiamati di regola i funzionari già in servizio nel 1805. Il secondo *decreto Nugent*, quello del 23 settembre, dopo un richiamo esplicito al primo dispone, allo scopo di non far mancare ai sudditi « la giustizia che garantisce le loro proprietà e la loro libertà individuale », che nell'Istria già veneziana vengano reintrodotti la legislazione, la procedura e l'organizzazione giudiziaria vigenti nel 1805.

Destinataria di entrambi i provvedimenti era la neocostituita Commissione provinciale in Capodistria, che veniva incaricata della loro pubblicazione ed esecuzione. Le due ordinanze furono quindi diramate a tutte le amministrazioni locali della provincia sotto forma di circolari manoscritte che riportavano il testo e, in calce, la clausola di conformità apposta dal segretario della Commissione. Un tale sistema di diffusione spiega sufficientemente la labilità della tradizione di questi documenti: dalle copie conformi, ogni volta che ve ne era necessità, venivano ricavate nelle diverse sedi altre copie, e copie ulteriori, di modo che le varianti, talvolta perfino sostanziali, si vennero moltiplicando e sovrapponendo.

In esecuzione delle direttive generali contenute nei *decreti Nugent*, la Commissione provinciale provvisoria dell'Istria ex-veneta ¹² emanò nei mesi successivi una serie di ordinanze applicative con valore regolamentare ¹³ dedicate di volta in volta a settori diversi dell'amministrazione. La prima in ordine di tempo e di gran lunga la più notevole tra queste ordinanze applicative fu quella dell'8 ottobre 1813, cui gli storici attribuiscono generalmente un'importanza pari a quella delle stesse ordinanze costitutive del generale Nugent. Tale giudizio appare pienamente giustificato se si considera che la Commissione, pur dichia-

¹² È questa la forma prevalente dell'intitolazione completa della Commissione che, ancora assente nei *decreti*, si trova impiegata nella documentazione successiva.

¹³ *Durchführungsverordnungen* secondo la classificazione di MEISNER, cit., pp. 290-291.

rando di agire in esecuzione del *decreto Nugent* in materia di giustizia del 23 settembre, non si limitò a indicare le modalità di attuazione di quel provvedimento, ma giunse a dettare norme che esulavano dal campo dell'organizzazione giudiziaria e che, al pari di quelle contenute nei *decreti*, furono determinanti per la definizione del nuovo ordinamento da attribuire alla provincia. Nemmeno l'ordinanza dell'8 ottobre fu data immediatamente alle stampe; anche questo documento rimane dunque difficilmente reperibile e mal conosciuto, nonostante le due edizioni ottocentesche, entrambe guastate da incertezze nella trascrizione e da refusi ¹⁴.

L'ordinanza della Commissione, emanata anch'essa in nome dell'imperatore, si apre con un preambolo che richiama con tutta evidenza il *decreto Nugent* del 23 settembre: « L'amministrazione della giustizia civile e criminale è la prima base della società ed il primo garante delle persone e delle proprietà de' sudditi »; in analogia col *decreto* citato, manca qualsiasi accenno ad un'efficacia provvisoria delle disposizioni contenute.

La prima parte dell'ordinanza (articoli da 1 a 17) è quella strettamente inerente all'amministrazione della giustizia: vi sono definite la competenza, la composizione e le sedi d'ufficio delle varie magistrature, si richiamano in attività tutti i notai e si conferma il ripristino del quadro legislativo vigente sotto il primo governo austriaco. Già nell'ambito di questo settore viene però inserita una norma di per sé estranea: il ristabilimento dei collegamenti funzionali tra autorità giudiziarie e autorità politiche in atto fino al 1805 dà alla Commissione lo spunto per disporre che anche nei comuni minori della provincia venga insediata un'autorità statale di controllo, sotto la denominazione di Superiorità locale (articolo 12). Interessa più propriamente l'organizzazione amministrativa anche l'articolo 19, con cui si ordina che per tutti gli atti vengano nuovamente impiegate le forme e le intitolazioni in uso nel 1805 e che le tasse d'ufficio vengano riscosse secondo le tariffe risalenti a quell'epoca.

Ma il più ricco di conseguenze è l'articolo 18: la Commissione, dopo aver ordinato il ripristino dei libri delle notifiche, il sistema tradizionale di pubblicità immobiliare che era stato per breve tempo sostituito dall'istituto delle ipoteche, ravvisa la necessità di rimettere in carica i vicedomini e gli altri funzionari d'estrazione municipale che

¹⁴ « L'Istria », I (1846), n. 19-20, pp. 77-78; « La Provincia dell'Istria », XXII (1888), n. 18, pp. 138-139. Anche per quest'atto una versione critica viene pubblicata in appendice: documento n. 3.

« secondo gli usi dei rispettivi paesi » erano incaricati della tenuta dei libri. Questa decisione, di per sé marginale nell'economia del provvedimento, fornisce l'occasione per ordinare la riattivazione e l'immediata convocazione dei consigli civici, che vengono chiamati a ricostituire l'intero organismo dell'amministrazione municipale, con l'elezione dei vicedomini, ma anche dei sindaci e di tutti gli « offizj sanitarj, annonaj e di polizia comunale » esistenti nel 1805. È certamente questa la più rilevante tra le disposizioni comprese nell'ordinanza della Commissione dell'8 ottobre 1813, ed è anche la più significativa se si considera che i *decreti Nugent* non avevano riservato alcun accenno alla sorte delle antiche autonomie municipali¹⁵. Fu in forza di questa disposizione che il 17 ottobre dopo otto anni di silenzio si poté radunare, in una cornice di commozione e di solennità, il Maggior consiglio di Capodistria¹⁶; negli stessi giorni venivano convocati i consigli di tutte le altre comunità istriane.

Le ordinanze pubblicate a Capodistria tra il 22 settembre e l'8 ottobre 1813 ebbero l'effetto di ridonare per l'ultima volta all'Istria già veneziana una propria identità, sul piano dell'assetto territoriale, della struttura amministrativa e — cosa più importante — dell'ordinamento giuridico: essa infatti « poteva fare provincia legislativa da sé, come poteva essere provincia amministrativa »¹⁷. Mentre infatti per tutte le altre componenti delle Province Illiriche, compresa l'Istria interna, la fase di trapasso succeduta alla restaurazione austriaca fu segnata dal mantenimento, a titolo transitorio ma con pieno vigore, della legislazione, delle procedure e della struttura amministrativa d'impianto napoleonico, per questa porzione dell'Istria fu decretata la cancellazione immediata del sistema illirico e si volle tornare alle condizioni precedenti l'ultima occupazione francese¹⁸. Così, mentre in tutto il

¹⁵ Va ricordato tuttavia che prima dell'entrata in funzione della Commissione provinciale lo stesso Nugent aveva convocato in via straordinaria alcuni consigli comunali perché provvedessero all'elezione delle superiorità locali.

¹⁶ AST, *Archivio municipale antico di Capodistria* (riproduzione fotografica), f. 566b, cc. 79v-82r (bobina 709, fotogrammi 185-187).

¹⁷ [P. KANDLER], *Delle Notifiche nell'Istria*, « L'Istria », I (1846), n. 19-20, p. 77.

¹⁸ Sulle condizioni dell'Istria durante la prima fase di governo austriaco (1797-1805), si v. soprattutto G. QUARANTOTTI, *Trieste e l'Istria nell'età napoleonica*, Firenze 1954, pp. 69-114. Riferita essenzialmente a questa fase è la nota « relazione Bargnani », pubblicata da E. APIH: *Il rapporto sull'Istria del Consigliere di Stato Giulio Cesare Bargnani (1806)*, « Atti del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno », XII (1981-1982), pp. 203-335. Più specificamente sull'organizzazione amministrativa si v. [P. KANDLER],

Litorale l'ordinamento stabile austriaco introdotto tra 1814 e 1815 subentrò direttamente all'organizzazione napoleonica, qui esso si venne ad innestare su un sistema che conservava prevalenti connotazioni « d'antico regime », in quanto risentiva ancora fortemente della tradizione istituzionale propria del periodo veneto.

L'eccezionalità delle misure di organizzazione adottate nel 1813 per l'Istria già veneziana non poteva non sollecitare lo sforzo interpretativo degli autori che si sono occupati di questa fase. L'ipotesi più immediata appare quella formulata da Kandler, secondo il quale i provvedimenti sarebbero stati il frutto di una decisione estemporanea, condizionata dalle circostanze militari piuttosto che da considerazioni politiche: Nugent avrebbe inteso innanzitutto provvedere con urgenza alle necessità imposte dalla guerra in corso, e in secondo luogo allontanare il personale amministrativo ostile al nuovo ordine, conciliarsi il favore della popolazione con l'alleggerimento del carico fiscale, far fronte alla situazione anomala dovuta alla forzata separazione dell'Istria da Trieste, sede dell'Intendenza provinciale, che si trovava ancora in mano al nemico¹⁹. Giovanni Quarantotti, lo storico cui dobbiamo una delle più ampie trattazioni degli eventi di questo periodo, pensa addirittura ad una pura reazione emotiva, attribuibile ad « amore d'ostinata politica conservatrice e reazionaria », che avrebbe indotto a adottare un così « precipitoso e irrazionale provvedimento »²⁰.

Non credo però che la semplice contingenza o l'eccesso di zelo restauratore o l'avversione preconcepita per tutto quanto ricordasse il passato regime possano costituire dei motivi sufficienti a giustificare provvedimenti così radicalmente eversivi, che non sembrano rientrare nell'autonoma sfera decisionale di un'autorità militare di occupazione.

Va ricordato peraltro che le ordinanze non furono adottate tumultuariamente. Il 22 settembre, giorno in cui venne emanato il primo dei *decreti Nugent*, Capodistria era occupata dalle forze austriache ormai da dieci giorni. L'8 ottobre, data dell'ordinanza con cui la Commissione provinciale provvisoria ripristinò le autonomie municipali, Lubiana era stata già conquistata mentre la caduta di Trieste si doveva

Ripartizione territoriale dell'Istria già detta Austro-Veneta, « L'Istria », I (1846), n. 40, pp. 159-160 (ristampa: P. KANDLER, *L'Istria 1846-1852*, cit., p. VI/83); G. CRNKOVIĆ, *Administrativno-teritorijalno ustrojstvo upravnih i sudbenih oblasti u Istri u vrijeme njene političke integracije 1797-1825*, « Problemi sjevernog Jadrana », 6, 1988, pp. 193-203, con carta della ripartizione amministrativa (p. 199).

¹⁹ [P. KANDLER], *Ripartizione dell'Istria nel 1813*, cit., p. 173.

²⁰ G. QUARANTOTTI, cit., pp. 318-319.

considerare imminente. I fatti d'arme si succedevano con esito favorevole alla parte austriaca, mentre si svolgeva regolarmente l'avanzata delle truppe; non mancò insomma il tempo per una riflessione né la possibilità di consultare autorità superiori.

D'altra parte non si può nemmeno sostenere che l'orientamento adottato da Nugent fosse l'unico praticabile, che fosse imposto in qualche modo dalle circostanze; non ci sarebbe stata difficoltà a far conto, qui come altrove nelle Province Illiriche, sull'organismo amministrativo impiantato dal regime francese: le suddelegazioni a capo dei distretti di Capodistria e Rovigno, le *mairies* dei singoli comuni, i due tribunali di prima istanza, le giudicature di pace di ciascun cantone dopo la sostituzione di qualche funzionario avrebbero potuto formare la struttura più idonea e collaudata cui affidare immediatamente compiti di ordinaria amministrazione e di supporto alle esigenze dell'esercito²¹. La decisione di smantellare tale struttura non fu il frutto delle circostanze, ma rispose evidentemente a una precisa scelta.

Ciò risulta ancora più chiaro se si considera l'atteggiamento tenuto dalle autorità di governo nei mesi successivi. Gli ordinamenti dell'Istria già veneziana si sarebbero potuti adeguare a quelli delle altre regioni dell'Illirio prendendo occasione, in primo luogo, dall'insediamento del Governo generale provvisorio avvenuto il 17 ottobre. Una delle prime disposizioni impartite dal governatore Lattermann prevedeva, in contrasto con le ordinanze di Nugent, il mantenimento in funzione, in via transitoria, dell'intera struttura amministrativa e legislativa risalente al regime francese²². Già il 20 ottobre la Commissione provinciale di Capodistria inviò perciò a Lubiana il proprio segretario Giovanni Francesco Facchinetti con l'incarico di esporre al governatore la situazione che si era venuta a creare in Istria e di ricevere le sue istruzioni a questo proposito. Facchinetti si presentò munito di lettere accompagnatorie della Commissione e dello stesso Nugent, nelle quali veniva sostanzial-

²¹ Sull'amministrazione e, più in generale, sulle condizioni dell'Istria nell'ambito delle Province Illiriche (1809-1813), si v. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 248-279; e, più di recente, N. ŠETIĆ, *Napoleon u Istri. Istra za francuske uprave 1805-1813*, Pula 1989. Sull'organizzazione e sulla ripartizione territoriale, si v. soprattutto G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 210-214, con carta amministrativa (p. 213); inoltre G. NETTO, *Vicende amministrative della Regione Giulia nel periodo napoleonico*, « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », n.s., XX-XXI (1972-1973), pp. 317-318.

²² Notificazione del governatore generale 17 ottobre 1813, n. 72: « *Ergänzungs-Sammlung der politischen, Cameral- und Justiz-Gesetze und Verordnungen, welche für das Herzogthum Krain... bis einschliessig des Jahres 1818 erlassen worden sind* », I, 1, n. 1.

mente suggerita l'opportunità di non rivedere la sistemazione ormai posta in atto nell'Istria già veneziana. Lattermann fece proprio tale orientamento avallando, in attesa di disposizioni superiori, l'operato di Nugent e della Commissione ²³.

Indicazioni contrarie in merito non erano ancora arrivate ai primi di novembre, quando entrò in funzione la nuova Intendenza di Trieste. Quest'ultima autorità, in particolare, si trovò nella condizione singolarissima di amministrare un territorio nel quale si erano formate due aree nettamente distinte sul piano giuridico e istituzionale: l'Istria già veneziana, da un lato, retta secondo il sistema restaurato dai *decreti Nugent*, dall'altro una fascia che andava dal Monfalconese all'Istria interna attraverso Trieste e il Carso, in cui rimanevano in vigore l'organizzazione e la legislazione franco-illirica. L'Intendenza quindi, come lo stesso Governo generale, per l'Istria già veneziana si doveva confrontare con interlocutori che non avevano i loro corrispondenti nel resto dell'Illirio; tra questi interlocutori emergeva la Commissione provvisoria di Capodistria, un organo che fin dall'istituzione portava il titolo di *provinciale* e che pertanto si trovava in una posizione di potenziale conflitto rispetto all'altra autorità provinciale rappresentata dall'Intendenza. Nonostante ciò si continuò a tollerare che nell'Istria già veneziana l'organismo amministrativo si consolidasse e operasse secondo l'indirizzo tracciato dai *decreti Nugent* ²⁴.

Un significativo riconoscimento di tale situazione si ebbe ancora nel febbraio del 1814 quando, per decisione della Oberste Justizstelle, la giurisdizione di seconda istanza rispetto alle sentenze emesse dai tribunali dell'Istria già veneziana fu assegnata al Tribunale d'appello di Klagenfurt anziché a quello di Lubiana, che continuava a esercitare la medesima funzione rispetto ai giudizi dell'Istria interna e di Trieste, dove la legislazione e le procedure erano rimaste quelle francesi ²⁵. Se fu mantenuto in vita a dispetto delle contraddizioni e dei conflitti cui dava luogo, il sistema non doveva essere privo di una sua funzionalità.

²³ KA, *Hofkriegsrat*, 1813, B 10-3/79. Ringrazio il direttore del Kriegsarchiv dottor Rainer Egger per la cortesia dimostrata nel comunicarmi notizie sulla documentazione conservata presso il suo Istituto.

²⁴ Non sembrano sufficientemente motivate le riserve sull'effettiva applicazione dei *decreti* e sull'attività della Commissione provinciale che si leggono nei lavori di storici croati: B. STULLI, *Istarsko okružje 1825-1860*, I, Pazin-Rijeka 1984, pp. 12-13; G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 214-215; B. MILANOVIĆ, *Hrvatski narodni preporod u Istri*, I, Pazin 1991², p. 54.

²⁵ AST, *Governo generale dell'Illirio* (riproduzione fotografica), f. 21, n. 2455/1814 (bobina 385, fotogrammi 19-21).

Nel tentativo di ricostruire le motivazioni che potrebbero aver consigliato l'adozione nei confronti dell'Istria già veneziana di un orientamento diverso da quello seguito in rapporto agli altri territori illirici, si dovrebbe innanzitutto riflettere sugli elementi che contrassegnavano all'epoca la condizione storica e in particolare lo sviluppo istituzionale di questa regione.

A differenza di Trieste, di Gorizia, di Pisino — per citare i paesi circostanti — l'Istria già veneziana era, da epoca remota, sottratta al nesso dell'Impero²⁶ e da secoli trovava il proprio centro di gravitazione politico e culturale nella sponda opposta dell'Adriatico; da ultimo era divenuta parte integrante del regno d'Italia napoleonico, col quale aveva mantenuto vincoli strettissimi anche nella successiva fase franco-illirica²⁷. Un gesto di netto distacco rispetto al sistema napoleonico e il richiamo all'esperienza, sia pur breve, del primo governo austriaco, nell'Istria già veneziana potevano assumere il valore di un'ipoteca che l'Austria affermava su queste terre in un momento in cui non si delineava ancora chiaramente il futuro ordine internazionale, in cui il regno italico era un'incognita da affrontare né si poteva ancora prevedere con certezza quale sorte avrebbe avuto l'eredità veneziana in Adriatico. Al contrario, nessuno avrebbe potuto contestare all'Austria il possesso di antichi territori imperiali come la contea di Pisino, la contea di Gorizia, la città di Trieste, riconquistati dopo una breve parentesi di dominio straniero.

Un altro elemento che distingueva l'Istria già veneziana dalle regioni vicine, in questo caso sul piano degli ordinamenti interni, era la forma del governo locale, con assoluta prevalenza fondato sulla tradizione dell'autonomia cittadina. Il ripristino delle prerogative municipali, deciso con l'ordinanza della Commissione provinciale dell'8 ottobre 1813, poteva costituire un segnale di conciliazione quanto mai opportuno in rapporto all'atteggiamento delle genti dell'Istria già veneziana, che non sembravano prestare all'occupante austriaco quel sostegno diffuso di cui esso invece godeva nella contea di Pisino²⁸. Fu un

²⁶ Si vedano però le affermazioni sugli « antichi incontestabili diritti » vantati dall'osservatore sull'Istria veneziana a giustificazione della prima occupazione austriaca: « Osservatore Triestino », 1797, n. 47, p. 639.

²⁷ Continuavano ad essere diretti dall'amministrazione italiana, anche in questa fase, settori produttivi strategici come le foreste e le saline.

²⁸ Un esplicito collegamento tra l'attaccamento degli istriani ai loro « antichi principj costituzionali » e l'aiuto da essi prestato alle truppe austriache dopo l'emanazione dei *decreti Nugent* viene instaurato da Giovanni Totto in una relazione del 1817: AST, I.R. *Governo del Litorale, Atti generali*, b. 1666, f. 1/8, ad n. 19542/1817 (pubbli-

gesto che dovette colpire favorevolmente soprattutto la sensibilità del ceto dirigente locale composto dai possidenti, nobili e cittadini, che sotto i regimi precedenti a quello franco-italico sedevano nei consigli civici e da quei seggi per secoli avevano retto l'amministrazione locale. In assenza di una borghesia intellettuale sufficientemente strutturata, rimaneva questo il settore della società istriana sul quale anche la nuova amministrazione avrebbe dovuto fare principalmente affidamento.

Merita ricordare alcuni passi del discorso pronunciato in occasione della riapertura del Maggior consiglio di Capodistria da Alessandro Gavardo, preside del Magistrato politico-economico. Nella solennità del linguaggio veneto curiale, il patrizio capodistriano dà espressione significativa alla soddisfazione che « sto Corpo affatto da tanto tempo disciolto sia ora rissorto a nuova vita con tutte le sò forze, con tutte le sò facultà »; e prosegue ricordando che il sovrano « non solo l'ha resuscità da morte a vita questo Civico Corpo, questo Mazor Conseggio, ma de più el ve concede, el vol, el desidera che se metta subito in attività tutti i membri de sto corpo »²⁹. Rientrava cioè in funzione tutto il sistema delle cariche municipali, nuovamente elette nel proprio seno dal Consiglio, che erano fonte di prestigio ma spesso anche di onorevole sostentamento per il patriziato cittadino³⁰.

Forse non è un caso che nei *decreti Nugent* compaia tanto spesso il riferimento all'Istria come « provincia », e in effetti quella che sembra emergere dai *decreti* è la struttura amministrativa tipica di una provincia austriaca nel suo sviluppo più compiuto. Ma nell'ordinamento austriaco il termine *provincia* ha un significato che trascende quello di semplice circoscrizione amministrativa; la provincia è infatti l'istituto attraverso il quale i ceti privilegiati, e in primo luogo la nobiltà, reggono un'entità territoriale storicamente costituita e contemporaneamente la rappresentano di fronte al sovrano. Dunque si poteva anche supporre, alla luce delle ordinanze del settembre-ottobre 1813, che per

cata da P. DORSI: « Annales. Anali Koprškega primorja in bližnjih pokrajih », 2, 1992, p. 274). Cfr. inoltre l'osservazione contenuta nel rapporto indirizzato dalla Commissione provinciale all'Intendenza dell'Istria il 13 dicembre 1813: « fu introdotto un nuovo ordine di cose, che non à poco influito ad attaccare indissolubilmente lo spirito pubblico all'augusto nostro Monarca » (AST, *Commissione provinciale provvisoria dell'Istria*, b. 6, n. 538).

²⁹ AST, *Archivio municipale antico di Capodistria* (riproduzione fotografica), f. 566b, cc. 79v-80r (bobina 709, fotogramma 185).

³⁰ Cfr. la relazione di Giovanni Paolo Polesini: AST, I.R. *Governo del Litorale, Atti generali*, b. 1666, f. 1/8, ad n. 19542/1817 (pubblicata su « Annales », 2, 1992, p. 272).

la nobiltà istriana si prospettasse un ruolo ancor più prestigioso di quello iscritto nella tradizionale cornice municipale.

L'Istria già veneziana era stata dotata per la prima volta di un consesso rappresentativo sotto il regime italico, con l'istituzione del Consiglio generale di dipartimento, orgogliosamente definito come la « rappresentanza nazionale » dell'Istria nel discorso inaugurale tenuto dal prefetto Calafati³¹; il rammarico per la perdita di tale effimera « rappresentanza » e il vagheggiamento di una costituzione provinciale trasparente ancora, qualche anno dopo, nelle risposte dei notabili istriani all'inchiesta promossa dalla Commissione aulica centrale di organizzazione³².

Dopo le restrizioni imposte dal centralismo napoleonico, il nuovo ordine fondato dai *decreti Nugent* sembrava insomma offrire al ceto dirigente istriano la prospettiva di un ruolo più attivo di partecipazione al potere locale. Come un corollario gradito soprattutto ai possidenti giungeva inoltre l'abolizione di un sistema fiscale moderno quale quello francese, da poco introdotto e applicato con rigore, e la sua sostituzione con uno vecchio, pletorico e difficilmente governabile, basato sull'imposizione indiretta³³. La riduzione del prezzo di vendita al minuto dei sali era infine una misura, adottata sotto ogni occupazione³⁴, che favoriva alcune attività produttive proprie delle classi popolari come la pastorizia, la pesca e la salagione del pesce.

Quello che con troppa facilità fu considerato un ritorno all'antico constava in realtà di una serie articolata di provvedimenti che, sotto aspetti via via diversi, rispondevano a considerazioni di opportunità suggerite da una precisa conoscenza delle condizioni in cui si trovava l'Istria già veneziana. Il favore con cui tali misure furono generalmente accolte dalla popolazione non trovava motivo nell'innegabile caratterizzazione in senso veneto dell'ordine che si andava ristabilendo, come giudicano, secondo un'impostazione di stampo risorgimentale, Benussi e De Vergottini³⁵, ma si fondava piuttosto da un lato su una promessa

³¹ 6 marzo 1808: cfr. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 170-171.

³² Cfr. la relazione di Felice Lanzi: AST, I.R. *Governo del Litorale, Atti generali*, b. 1666, f. 1/8, ad n. 19542/1817 (pubblicata su « *Annales* », 2, 1992, p. 276).

³³ Sull'ordinamento tributario franco-illirico, si v. M. PIVEC-STELE, *Le vie économique des Provinces Illyriennes (1809-1813)*, Paris 1930, pp. 220-226; sul sistema d'imposizione vigente sotto il primo governo austriaco, molto istruttiva è la « relazione Bargnani »: E. APIH, cit., pp. 246-249, 279-304.

³⁴ Per il governo italico si v., ad esempio, il decreto vicereale 8 settembre 1806: « *Bollettino delle leggi del regno d'Italia* », 1806, n. 200.

³⁵ B. BENUSSI, *Pola nelle sue istituzioni municipali dal 1797 al 1918*, Parenzo 1923,

di risanamento delle fratture provocate dall'intermezzo napoleonico, dall'altro sulla prospettiva di un futuro progresso della provincia nel quadro dell'Austria della Restaurazione³⁶.

Sarà interessante esaminare quanto dell'ordinamento proprio della fase veneziana rivivesse effettivamente in quella *provincia dell'Istria ex-veneta* che di fatto si formò nel 1813³⁷.

Il quadro territoriale veniva a coincidere esattamente con quello dell'Istria veneziana, sia nella delimitazione verso l'esterno che nella ripartizione interna. I regimi italico e francese avevano ridisegnato completamente la mappa delle circoscrizioni comunali istriane, tenendo conto esclusivamente di fattori obiettivi quali la morfologia del terreno e la distribuzione della popolazione³⁸. Nel 1813 il sistema comunale risalente al periodo veneto fu ricostituito nella sua integrità: tornarono a sussistere quelle antiche municipalità che i governi precedenti avevano soppresso aggregandole ad altre, furono viceversa smembrati i comuni di nuova formazione, riacquistarono la loro autonomia anche le giurisdizioni feudali, che erano state soppresse senza eccezione fin dalla fase italica³⁹.

Un elemento nuovo rispetto alla geografia amministrativa veneziana era dato però dalla presenza delle sette circoscrizioni intermedie, ciascuna comprendente più comuni e giurisdizioni, che erano state

pp. 47-48; G. DE VERGOTTINI, *La fine del dominio napoleonico in Istria*, « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », XXXVIII (1926), 1, p. 98.

³⁶ Per dei giudizi convenzionalmente positivi di contemporanei, si v. *Per la pace celebrata in Capodistria*, cit.; inoltre, D. MILOTTI, *Il « Quadro della Provincia dell'Istria » di Giann'Antonio Tognana (1816)*, « Atti del Centro di Ricerche Storiche di Rovigno », XII (1981-1982), p. 352.

³⁷ Sugli ordinamenti dell'Istria nella fase di dominio veneto, si v. [P. KANDLER], *Dell'Istria così detta veneta*, « L'Istria », I (1846), n. 38-39, pp. 151-152 (ristampa: P. KANDLER, *L'Istria 1846-1852*, cit., pp. VI/79-81); B. BENUSSI, *L'Istria nei suoi due millenni di storia*, Trieste 1924, pp. 260-284; Id., *Pola nelle sue istituzioni municipali sino al 1797*, Venezia 1923, pp. 245-502. Anche su questo tema è utile la « relazione Bargnani » (E. APIH, cit.).

³⁸ Cfr. G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 205-214 (con carte della ripartizione amministrativa); inoltre [P. KANDLER], « L'Istria », I (1846), pp. 190-191, 197-199, 204-207, 211, 239-240, 249.

³⁹ Per una rappresentazione cartografica delle circoscrizioni amministrative dell'Istria veneziana, si possono vedere le carte di Giovanni Valle e Giovanni Antonio Capellaris, pubblicate da ultimo in L. LAGO - C. ROSSIT, *Descriptio Histriae*, Trieste 1981, pp. 252-268. Un esemplare della carta del Capellaris, nell'edizione del 1803, si trova in AST, I.R. *Governo del Litorale, Atti generali*, b. 297, f. 1/8/14.

create, col nome di *circondari* o *dipartimenti*, dal primo governo austriaco nel 1800. Nei sette capoluoghi aveva sede una Direzione politica, autorità con funzioni di vigilanza e informazione, cui erano almeno teoricamente subordinate le amministrazioni municipali e giurisdizionali del circondario. Nonostante la genericità delle competenze attribuite alle direzioni politiche e la labilità del rapporto gerarchico stabilito nei confronti delle altre autorità locali, si è giustamente sottolineata la novità rappresentata dall'istituzione di questi organi, grazie ai quali l'intervento dell'autorità statale si faceva più incisivo e capillare nelle singole realtà territoriali ⁴⁰.

Un'altra innovazione, che si muoveva anch'essa nel senso di una modernizzazione delle strutture amministrative, era il carattere di organismo provinciale che veniva attribuito all'Istria già veneziana. Fino al 1797 dal punto di vista politico-amministrativo essa si presentava infatti come una somma di comunità e di aree giurisdizionali di varia natura semplicemente giustapposte, prive cioè di un collegamento organico reciproco e tutte direttamente dipendenti dalla Dominante; nel corso dei secoli erano venute a formarsi due sole autorità la cui attività si estendesse all'intero territorio istriano soggetto a Venezia: il Capitanato del pasenatico — poi Capitanato di Raspo — con compiti strettamente militari, e il Magistrato di Capodistria, con attribuzioni piuttosto ampie, prevalentemente nel settore della giurisdizione ⁴¹.

La situazione mutò già al momento della prima occupazione austriaca: il Governo provvisorio stabilito allora a Capodistria ebbe tutte le funzioni di amministrazione generale proprie di un'autorità provinciale, e lo stesso si può dire della moderna struttura dipartimentale impiantata nell'Istria dal regime italiano. L'individualità provinciale, andata perduta nella fase illirica, fu riaffermata da Nugent nel 1813. Anzi, proprio sotto quest'aspetto ci si allontanò allora dal proposito dichiarato di restaurare in tutto e per tutto il sistema vigente nel 1805: non si volle cioè tener conto di quei provvedimenti che, nella primavera del 1804, avevano ridotto i territori istriani al rango di « circolo », sottoponendoli all'autorità del Governo provinciale residente a Trieste. Anche se il riferimento al 1805 era d'obbligo, perché esprimeva l'inten-

⁴⁰ Cfr. G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 198-201.

⁴¹ Si è potuto così sostenere che l'Istria veneziana, almeno sotto il profilo degli ordinamenti giudiziario e militare, avesse raggiunto una forma di organizzazione provinciale già verso la fine del XVI secolo: G. DE VERGOTTINI, *La costituzione provinciale dell'Istria nel tardo Medio Evo*, « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », XXXIX (1927), pp. 24-31.

zione di riallacciarsi direttamente alla fase del primo governo austriaco, le condizioni che venivano ripristinate erano più propriamente quelle dei primi mesi del 1804 ⁴².

Richiamava invece sotto molti aspetti alla fase veneziana la decisione di ripristinare gli antichi consigli municipali e il complesso delle cariche statutarie di ogni Comunità; l'organizzazione e le procedure delle amministrazioni civiche tornavano ad essere regolate dagli statuti locali e non più da una legge dello Stato, come accadeva sotto il regime franco-italico ⁴³. La composizione dei consigli risentiva delle riforme apportate durante il primo governo austriaco dai commissari plenipotenziari Thurn e Steffaneo: ai « cittadini », che avevano diritto a sedere nell'assemblea per prerogativa personale, erano stati allora aggregati d'autorità alcuni esponenti del « popolo » ⁴⁴; ma i consigli, come nel periodo veneziano, continuavano ad essere formati da membri di diritto, con l'esclusione di qualsiasi forma di delega rappresentativa o nomina che emanasse dall'esterno. Il Comune non riacquistava però le prerogative giurisdizionali esercitate sotto il dominio veneziano, salvo il diritto a eleggere un cancelliere giudiziale che eccezionalmente poteva entrare nella composizione dei collegi giudicanti ⁴⁵.

Ogni convocazione del Consiglio, ogni *parte* adottata, ogni atto di rilevanza economica comportavano l'autorizzazione della Direzione politica o della Superiorità locale, gli organi statali di controllo istituiti in ogni sede comunale che per questa loro funzione potevano ricordare la figura del podestà veneto. Ma mentre il podestà era anche il supremo magistrato del Comune e in questa qualità sottostava allo statuto, i direttori politici e i superiori locali, nominati dalla Commissione provinciale, rimanevano all'esterno dell'organismo municipale.

Alla nuova fitta distribuzione sul territorio di autorità statali ammi-

⁴² Cfr. [P. KANDLER], *Delle Notifiche*, cit., p. 77.

⁴³ Sulle municipalità istriane sotto il governo italiano, cfr. B. BENUSSI, *Pola nelle sue istituzioni municipali dal 1797 al 1918*, cit., pp. 28-30; G. QUARANTOTTI, cit., p. 160. Sull'amministrazione dei comuni nelle Province Illiriche, si v. B. VOSNJAK, *Ustava in uprava ilirskih dežel (1809-1813)*, Ljubljana 1910, pp. 165-167.

⁴⁴ Cfr. B. BENUSSI, *Pola nelle sue istituzioni municipali dal 1797 al 1918*, cit., pp. 11-13, 19; G. QUARANTOTTI, cit., pp. 77-78, 97-98; G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 196-197, 203.

⁴⁵ Del tutto particolare il caso del Comune di Parenzo, che esercitava una propria giurisdizione attraverso il controllo della locale Giudicatura sommaria. Sulle prerogative giurisdizionali dei comuni nell'Istria veneziana, si v. B. BENUSSI, *L'Istria*, cit., pp. 263-266. Sotto questo profilo è eccessivo affermare che nel 1813 l'Istria riebbe gli « ordinamenti comunali del 1797 »: cfr. [P. KANDLER], *Scompartimento territoriale*, « L'Istria », I (1846), n. 38-39, p. 153.

nistrative corrispondeva il ripristino in ogni sede comunale della giurisdizione civile, affidata ai tribunali di prima istanza e alle giudicature sommarie, entrambi organi formati da elementi di nomina della Commissione. Sul piano locale, con la nomina di funzionari amministrativi che contemporaneamente presiedevano o formavano delle magistrature giudicanti, si tornò a quella commistione tra amministrazione e giustizia, tipica dell'antico regime, che era stata decisamente cancellata nel sistema napoleonico. Nelle rinate giurisdizioni feudali, alla commistione tra funzioni giudiziarie e amministrative si aggiungeva la concentrazione di prerogative pubblicistiche e insieme privatistiche nella figura del titolare della giurisdizione, che era autorizzato a esercitare in prima persona l'intero complesso delle sue attribuzioni. Era invece esente dagli inconvenienti descritti l'amministrazione della giustizia penale, che fin dal 1800 era stata sottratta ai comuni e alle giurisdizioni per essere affidata a un unico Giudizio criminale dell'Istria ⁴⁶.

Per il diritto civile il quadro legislativo restaurato corrispondeva perfettamente a quello d'epoca veneziana: al codice Napoleone si venivano a sostituire nuovamente gli statuti locali, le consuetudini, le leggi particolari del governo veneto, secondo il sistema complesso e frammentario delle fonti giuridiche tipico della fase anteriore alle codificazioni. Diversa era la situazione della legislazione criminale, dal momento che già nel 1804 erano stati introdotti in Istria i codici austriaci, penale e di procedura penale, pubblicati sotto Francesco II.

Il regime fiscale reintrodotta nel 1813 era sostanzialmente quello sedimentatosi nei secoli del dominio veneto. Il primo governo austriaco si era limitato a incamerare le rendite già spettanti ai podestà e agli altri amministratori locali, ma non era intervenuto in alcun modo sul sistema che continuava a presentarsi farraginoso e privo di una connotazione omogenea.

L'impronta del secolare ordinamento veneziano riemergeva dunque con evidenza nell'organizzazione amministrativa instaurata in Istria dai *decreti Nugent*. Tutto quanto si discostava dal sistema veneto era il risultato delle innovazioni introdotte nel corso degli otto anni del primo governo austriaco; si era trattato, d'altra parte, di riforme di portata assai limitata, adottate con estrema gradualità e senza il supporto di un disegno organico di trasformazione ⁴⁷. L'Istria del 1805 non dif-

⁴⁶ Cfr. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 93-94.

⁴⁷ L'arretratezza delle condizioni dell'Istria ancora verso la fine del primo governo austriaco e l'urgenza di riforme amministrative radicali emergono dalle osservazioni del capitano circolare Roth pubblicate da I. ERCEG: *Dokument o stanju i mje-*

feriva perciò di molto dall'Istria dell'antico regime, non solo in rapporto alle condizioni economiche, sociali o culturali, soggette — com'è naturale — a ritmi lenti di evoluzione, ma anche sul piano delle istituzioni civili. Tanto più il ripristino nel 1813 dell'ordine vigente prima della conquista napoleonica, se da un lato rappresentò una decisione funzionale alle esigenze di stabilità che si manifestavano nella regione, dall'altro relegò l'Istria in una situazione periferica, di obiettiva arretratezza rispetto al grado di sviluppo legislativo e organizzativo raggiunto all'epoca dagli stessi paesi austriaci ⁴⁸.

Anche se non si può parlare — come giunge a fare, sull'onda della polemica, Kandler ⁴⁹ — di un ritorno al medioevo, è evidente che le condizioni eccezionali create nell'Istria già veneziana dai provvedimenti del settembre 1813 non potevano essere tollerate troppo a lungo. Dopo essersi trovata per alcuni anni inserita in una compagine statale di dimensione europea ordinata secondo principi di uniformità e razionalità ⁵⁰, l'Istria tornava all'antica frammentazione amministrativa, al particolarismo giuridico. Tutto ciò era « incompatibile e colle massime del governo austriaco, colle idee, coi bisogni del tempo (...) col bisogno che aveva la provincia di non essere segregata dalle altre » ⁵¹.

Dopo i primi mesi di attività, la Commissione provinciale insediata da Nugent cominciò a adottare diverse misure settoriali che apparivano il frutto di un ripensamento rispetto al criterio di incondizionata restaurazione da essa inizialmente applicato. Si decise ad esempio di sospendere alcuni provvedimenti impopolari, ma perfettamente rispondenti allo spirito dei *decreti Nugent*, come l'ordine di riprendere la riscossione delle decime e dei quartesi o il ripristino integrale delle prestazioni dovute ai titolari di feudi ⁵². L'organizzazione della sanità marittima venne nuovamente adeguata al sistema francese ancora operante nelle province limitrofe; si provvide analogamente nei riguardi dell'amministrazione forestale; fu resa più razionale la distribuzione territoriale dei giudizi, con la soppressione dei tribunali di prima

rama za uredjenje Istre 1804. godine, « Vjesnik Historijskih Arhiv u Rijeci i Pazinu », XXVII (1986), pp. 107-121.

⁴⁸ Cfr. [P. KANDLER], *Delle Notifiche*, cit., p. 77.

⁴⁹ *Sulla Costituzione*, cit., p. 22.

⁵⁰ Sull'organismo politico delle Province Illiriche, si v. B. VOŠNJAK, cit.; F. ZWITTER, *Napoleonove Ilirske province*, in *Napoleonove Ilirske province 1809-1814*, Ljubljana 1964, pp. 25-36.

⁵¹ [P. KANDLER], *Delle Notifiche*, cit., p. 78.

⁵² Si v. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 334-335.

istanza e delle giudicature sommarie che da principio erano stati installati nei centri minori della provincia.

Erano i primi passi verso una totale integrazione dell'Istria già veneziana nell'organismo in via di formazione del Litorale Austro-Illirico. Il processo subì un'accelerazione a partire dall'estate del 1814. Il 17 luglio in tutte le comunità dell'Istria già veneziana fu celebrato pubblicamente, tra cerimonie religiose, festeggiamenti popolari e composizioni poetiche d'occasione, il raggiungimento della « pace generale »⁵³. Dopo la proclamazione della presa di possesso dei territori illirici da parte di Francesco I⁵⁴, il 30 luglio a Vienna una delegazione di notabili rese solenne atto di omaggio all'imperatore a nome dei paesi di nuova annessione; in quell'occasione l'Istria fu rappresentata dal marchese Polesini, uno dei componenti la Commissione provinciale provvisoria⁵⁵. Nel frattempo l'imperatore aveva conferito al conte Franz von Saurau l'incarico di commissario plenipotenziario per la definitiva organizzazione dell'Illirio.

Al 26 settembre 1814 risale l'ultimo, significativo atto della Commissione provvisoria che aveva amministrato l'Istria già veneziana nel primo anno della Restaurazione: il presidente Tutto convocò per quel giorno a Capodistria i rappresentanti dei possidenti della provincia, in numero di quattro per ogni Comune, per procedere all'elezione della deputazione che avrebbe prestato il giuramento di soggezione nelle mani del commissario aulico Saurau; la deputazione, che a questo scopo si recò a Lubiana il 4 ottobre successivo, era presieduta dallo stesso conte Tutto e comprendeva tra i suoi membri il conte Francesco Grisoni, un altro dei componenti l'ormai cessata Commissione provinciale. Lo stesso giorno in ogni Comune dell'Istria si celebrò la cerimonia del giuramento di fedeltà dei ceti popolari e dei villici, alla presenza dell'autorità politica locale e dei sindaci quali rappresentanti della Comunità⁵⁶.

Al momento in cui si compivano i rituali del riconoscimento della sovranità e della sottomissione, erano ormai entrati in funzione — dal

⁵³ Cfr. *Per la pace celebrata in Capodistria*, cit.

⁵⁴ 23 luglio 1814: « Sr. k.k. Majestät Franz des Ersten politische Gesetze und Verordnungen », 1814, n. 59.

⁵⁵ Cfr. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 338-340.

⁵⁶ Le modalità delle diverse cerimonie di giuramento furono definite dalla nota della Commissione aulica centrale di organizzazione n. 833 del 15 agosto 1814: « Ergänzungs-Sammlung », cit., I, 3, n. 246. Cfr. *Per la pace celebrata in Capodistria*, cit., pp. 140-141, 147.

1° ottobre — i capitanati circolari che subentravano alle precedenti autorità di rango provinciale, tra le quali la Commissione provvisoria dell'Istria ex-veneta. La nuova circoscrizione amministrativa elaborata dal plenipotenziario conte Saurau non prevedeva una configurazione territoriale specifica per l'Istria già veneziana, che veniva ripartita tra i circoli di Trieste e di Fiume: il primo abbracciava i settori occidentale e meridionale della penisola, da Muggia a Pola, ma comprendeva contemporaneamente il Carso e il Territorio monfalconese, mentre a Fiume facevano capo le comunità già venete di Albona e Fianona accanto a paesi antico-austriaci come la contea di Pisino⁵⁷. La divisione tra entità amministrative diverse, aventi per di più entrambe il proprio centro all'esterno della penisola, era un indizio sufficiente per poter affermare che all'Istria della Restaurazione non veniva riservata la prospettiva di un'autonomia provinciale⁵⁸.

Il 1° novembre 1814 entrò in funzione a Trieste l'imperial regio Governo del Litorale; attorno a questa nuova autorità si era ormai aggregato un complesso territoriale eterogeneo, una provincia puramente amministrativa nella quale confluivano e si dissolvevano realtà istituzionali profondamente diverse, nella quale non vi era spazio per i particolarismi e le tradizioni di autogoverno locale. Nell'ambito della provincia così costituita l'Istria già veneziana veniva suddivisa in distretti, unità amministrative più ampie delle antiche circoscrizioni municipali; contemporaneamente cessavano le autorità — direzioni politiche e superiorità locali — che i *decreti Nugent* avevano insediato in ciascuna delle sedi di *reggimento* veneziano.

Con la stessa norma⁵⁹ si stabiliva che entro il 1° dicembre l'amministrazione politica del Litorale dovesse essere integralmente adeguata all'ordinamento austriaco. L'unico elemento di anomalia in questo senso era ormai costituito dalla sussistenza dei consigli civici e del sistema delle magistrature locali di estrazione municipale. In seguito alla riforma intervenuta nel corso del mese di novembre, i comuni

⁵⁷ Nota della Commissione aulica centrale di organizzazione n. 1398 del 13 settembre 1814: « Ergänzungs-Sammlung », cit., I, 3, n. 261. Il futuro capitano del circolo di Trieste conte Carl von Chotek aveva effettuato un sopralluogo nei territori istriani che sarebbero stati affidati alla sua amministrazione già tra agosto e settembre 1814: AST, *Intendenza dell'Istria*, b. 3, n. 5745/1814.

⁵⁸ Sulla questione cfr. P. DORSI, *Il problema costituzionale del Litorale nell'età della Restaurazione*, in *Dal Litorale Austriaco alla Venezia Giulia. Miscellanea di studi giuliani*, Udine 1991, pp. 67-94.

⁵⁹ Nota della Commissione aulica centrale di organizzazione n. 2694 del 3 novembre 1814: « Ergänzungs-Sammlung », cit., I, 3, n. 303.

istriani persero ogni potestà normativa e di autoregolamentazione riducendosi ad organi burocratici con compiti di pura amministrazione economica, soggetti allo stretto controllo dell'autorità statale rappresentata dai commissari distrettuali⁶⁰. A Capodistria la riforma ebbe effetto col 17 novembre, quando entrò in carica, su nomina del commissario distrettuale, il conte Barnaba Bruti, che col titolo di podestà avrebbe diretto la nuova amministrazione comunale; contemporaneamente cessava ogni attività da parte del Consiglio, dei sindaci e degli altri funzionari della Comunità⁶¹.

Più lento fu il processo di adeguamento al sistema austriaco nel campo della giustizia. I ritardi in questo settore furono dovuti essenzialmente alla necessità di preparare la versione italiana del codice civile generale che era stato pubblicato nei paesi austriaci nel 1811, quando i territori del Litorale si trovavano da tempo inseriti nell'orbita politica francese. La complessa gerarchia delle fonti civilistiche d'antico regime riportata in vigore dal secondo dei *decreti Nugent* continuò perciò a trovare applicazione nei giudizi dell'Istria già veneziana per ben due anni, fino a quando — col 1° ottobre 1815 — fu abolita definitivamente in seguito all'introduzione del codice civile generale⁶².

Ma significativi residui del sistema restaurato nel 1813 permanevano ancora nell'organizzazione giudiziaria, che era stata riformata solo parzialmente nella primavera del 1814, quando la provincia conservava ancora gran parte dei suoi speciali ordinamenti. Una « definitiva regolazione della giustizia nei circoli di Trieste e di Fiume » fu disposta appena col decreto aulico del 4 maggio 1816: dal 1° luglio successivo furono soppressi il Giudizio criminale di Capodistria, i tribunali di prima istanza e le giudicature sommarie ancora funzionanti nei centri principali dell'Istria già veneziana, e le tredici giurisdizioni feudali. A Rovigno fu stabilita la sede dell'unico tribunale civile e penale dell'Istria, mentre nelle campagne l'amministrazione della giustizia venne affidata, come era già avvenuto nel resto del Litorale, ai giudizi istituiti presso ciascun Commissariato distrettuale⁶³.

⁶⁰ Sull'ordinamento dei comuni dell'Istria dopo il novembre 1814, si v. [P. KANDLER], *Delle Municipalità e dei comuni istriani*, « L'Istria », I (1846), n. 16-17, pp. 62-64; Id., *Massime per l'amministrazione delle cose di comune*, « L'Istria », I (1846), n. 22-23, pp. 85-88; G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 217-218.

⁶¹ AST, *Archivio municipale antico di Capodistria* (riproduzione fotografica), f. 566b, c. 91v (bobina 709, fotogramma 197).

⁶² Patente 21 gennaio 1815: « Gesetze und Verordnungen im Justiz-Fache », 1815, n. 1126.

⁶³ Decreto aulico 4 maggio 1816: « Gesetze », cit., 1816, n. 1240; cfr. l'ordinanza

Il 7 maggio 1816 giunse in visita a Capodistria l'imperatore Francesco I; con il resoconto ufficiale delle solenni accoglienze fu interrotta definitivamente la compilazione del « Libro dei consigli » della Comunità di Capodistria⁶⁴. Dopo quasi tre anni era stato portato a compimento quel processo di adattamento all'ordinamento austriaco delle condizioni giuridiche dell'Istria già veneziana che aveva preso avvio con le ordinanze eversive del generale Nugent. A conclusione di questo periodo la regione si trovò nuovamente integrata, dopo esserlo stata per la prima volta nella fase franco-italica, in un organismo statale decisamente orientato verso la modernità. L'Austria dell'assolutismo burocratico, anche se non possedeva il monolitismo dell'impero napoleonico, aveva ormai raggiunto un grado notevole di coesione e di uniformità amministrativa; i corpi intermedi coi quali la monarchia in passato si era trovata in rapporti anche conflittuali, e comunque di confronto dialettico, erano stati ridotti a semplici ingranaggi interni alla macchina dello Stato centralistico.

La lunga fase di stabilità di cui l'Istria poté godere dopo due decenni segnati da turbinosi mutamenti politico-istituzionali ebbe il suo contrappeso nell'esautoramento di quei poteri locali che i *decreti Nugent* avevano temporaneamente richiamato in vita nel 1813⁶⁵. La fase inaugurata dai *decreti* fu però funzionale all'esigenza di governare senza scosse e col massimo del consenso il trapasso verso l'integrazione nel sistema assolutistico di una terra come l'Istria, la cui radicata tradizione istituzionale ai primi del XIX secolo si presentava ormai definitivamente superata.

L'organizzazione amministrativa dell'Istria già veneziana tra 1813 e 1814

Al vertice dell'organizzazione instaurata nell'Istria già veneziana dal generale Nugent era la Commissione provinciale provvisoria, istituita col *decreto* del 22 settembre 1813 (articolo

applicativa emanata il 27 maggio dal Tribunale d'appello di Klagenfurt: AST, *Giudizio civico e provinciale*, b. 583, n. 5589/1816.

⁶⁴ AST, *Archivio municipale antico di Capodistria* (riproduzione fotografica), f. 566b, cc. 91v-92r (bobina 709, fotogramma 197).

⁶⁵ Sulle condizioni dell'Istria dopo la sua definitiva integrazione nell'ordinamento della monarchia, si v. D. MILOTTI, cit.; G. DE BRODMANN, *Memorie politico-economiche della città e territorio di Trieste della penisola d'Istria della Dalmazia fu veneta di Ragusi e dell'Albania ora congiunti all'Austriaco Impero*, Venezia 1821, pp. 109-176. Cfr. inoltre B. STULLI, cit.; G. CRNKOVIĆ, cit., pp. 224-225.

2) ⁶⁶. Erano direttamente subordinate alla Commissione le autorità politiche locali — direzioni politiche, superiorità locali, giurisdizioni feudali — e tramite queste facevano capo ad essa, in ultima analisi, anche le singole amministrazioni comunali della provincia; dalla Commissione dipendeva l'intero organismo dell'amministrazione finanziaria; essa esercitava inoltre determinate attribuzioni di carattere direttivo nel campo dell'ordinamento giudiziario.

Era composta di tre membri, un presidente e due commissari, che furono nominati nell'ambito del medesimo *decreto* istitutivo della Commissione. Per la validità delle sue deliberazioni era richiesto l'intervento di almeno due dei componenti; le prolungate assenze dei commissari Polesini e Battiala resero necessaria, fin dal novembre 1813, la nomina di un commissario supplente, che fu scelto nella persona dell'avvocato fiscale Pietro Favento ⁶⁷. Da quell'epoca, e fino al giugno del 1814, gran parte degli atti della Commissione furono sottoscritti dal presidente Totto e dal commissario supplente; in luglio rientrò in sede Polesini, mentre in sostituzione del commissario Battiala fu nominato il conte Francesco Grisoni; Favento continuava ad agire come supplente nei casi di necessità, altrimenti sottoscriveva in qualità di « relatore ». Gli atti venivano controfirmati dal segretario della Commissione, che fu inizialmente Giovanni Francesco Facchinetti, anch'egli nominato nel contesto del *decreto* istitutivo, al quale succedette nel gennaio 1814 Vincenzo Benini ⁶⁸. In base al regolamento per il servizio interno deliberato dalla Commissione il 25 gennaio 1814, il segretario aveva la responsabilità del personale d'ordine dell'ufficio, che comprendeva un protocollista ed archivista col suo assistente, tre scrivani, due copisti e un traduttore per la lingua tedesca ⁶⁹. Alle dirette dipendenze della Commissione operava l'avvocato fiscale o procuratore camerale, incaricato di rappresentare in giudizio gli interessi pubblici e di fornire consulenze su questioni legali; negli ultimi mesi di attività egli risulta incaricato in modo speciale di curare gli affari forestali e dei sali ⁷⁰.

⁶⁶ Una copia del *decreto* si trova anche nel fondo archivistico della Commissione che si conserva all'Archivio di Stato di Trieste: b. 9, n. 2066.

⁶⁷ B. 2, n. 732. Gli atti che d'ora in poi verranno citati senza indicazione dell'Istituto e del fondo di appartenenza sono da intendersi come compresi nel fondo della *Commissione provinciale provvisoria dell'Istria* (AST).

⁶⁸ B. 6, n. 441.

⁶⁹ B. 6, n. 635.

⁷⁰ B. 16, n. 4936; per le consulenze legali cfr., ad esempio, b. 16, nn. 4975 e 4976.

La sfera di competenze della Commissione era piuttosto estesa. Essa doveva innanzitutto provvedere all'« amministrazione politica, economica, erariale e comunale » della provincia secondo gli indirizzi fissati nel *decreto Nugent* del 22 settembre. Nei riguardi dell'amministrazione della giustizia, il *decreto* del 23 settembre⁷¹ si limitava ad assegnarle il compito di dirigere la riorganizzazione dei giudizi esistenti nel 1805 e di nominare i magistrati per gli incarichi eventualmente vacanti; a questi obblighi la Commissione corrispose rapidamente con l'emanazione dell'ordinanza dell'8 ottobre, contenente il regolamento dell'amministrazione giudiziaria⁷², e con le nomine del personale giudiziario decretate il 12 dello stesso mese⁷³. Le circostanze imposero però alla Commissione di assumersi in questo settore funzioni più ampie ed incisive di quelle previste inizialmente: fino al febbraio 1814, quando l'Istria già veneziana fu assegnata alla circoscrizione del Tribunale d'appello di Klagenfurt, di fatto la Commissione vigilò sul funzionamento ordinario degli uffici giudiziari e prese le decisioni necessarie nei casi di conflitto tra magistrature o di eccezioni legali avanzate dalle parti in causa; curò anche la sorveglianza sulle carceri fino alla nomina, nell'aprile del 1814, di un procuratore imperiale per l'Istria. Per gli affari militari la Commissione si dichiarava incompetente⁷⁴, ma in realtà operava anche sotto quest'aspetto, secondo le indicazioni del primo dei *decreti Nugent*: « provvedere di mio ordine a tutto ciò che abbisogna il militare servizio »; forniva dunque gli acquartieramenti e i generi necessari alle truppe, seguiva gli arruolamenti e curava i rapporti tra comandi militari e autorità locali.

I poteri conferiti da Nugent si esplicarono in primo luogo attraverso una serie di ordinanze con efficacia regolamentare che la Commissione emanò nel primo mese della sua attività; con questa produzione normativa, che veniva adottata in forza di una delega specifica e pertanto non abbisognava di sanzioni superiori, si vollero organizzare singoli settori amministrativi sottoposti all'autorità della Commissione: dalla giustizia, con il citato regolamento dell'8 ottobre, alle finanze all'istruzione alle poste⁷⁵. Nel 1814 vennero poi, sempre da parte della

⁷¹ Nell'archivio della Commissione esiste solo una copia parziale di questo *decreto*: b. 9, n. 2066.

⁷² B. 1, n. 215; l'ordinanza viene trascritta in appendice: documento n. 3.

⁷³ B. 1, n. 308.

⁷⁴ B. 1, n. 165.

⁷⁵ B. 1, nn. 186 (finanze) e 317 (poste); negli atti della Commissione è andato perduto il testo del regolamento sull'istruzione, anch'esso risalente all'ottobre 1813.

Commissione, le riforme dei regolamenti postale e di finanza⁷⁶ e, in forza di nuove deleghe conferite in questo caso dal Governo generale dell'Illirio, la nuova organizzazione del servizio di sanità marittima⁷⁷ e un organico regolamento in materia forestale con cui si fissavano, oltre alle strutture amministrative, le procedure e le sanzioni da adottare per i casi di trasgressioni boschive⁷⁸.

Nell'ambito delle competenze organizzative ad essa attribuite, la Commissione nominava di propria iniziativa i funzionari delle varie amministrazioni della provincia, mentre per il personale subalterno le assunzioni erano comunque soggette alla sua approvazione. Richiedevano la sanzione della Commissione per essere pubblicati ed eseguiti tutti gli atti regolamentari e le deliberazioni delle autorità politiche locali; lo stesso valeva per le *parti* adottate dai consigli municipali⁷⁹. Soltanto la Commissione poteva autorizzare le convocazioni straordinarie delle assemblee civiche; la Cassa provinciale non accettava ordini di pagamento che non fossero accompagnati dal suo benestare⁸⁰.

Nell'esercizio della sua attività di controllo, la Commissione interveniva nelle situazioni di contenzioso amministrativo risolvendo i conflitti tra autorità pubbliche e decidendo sui ricorsi presentati dai privati; un importante strumento di coordinamento era costituito dalle riunioni di concertazione, convocate dalla Commissione, cui partecipavano i responsabili di tutti gli organi interessati alla soluzione di un determinato problema⁸¹.

Nell'ultima fase della sua attività la Commissione svolse pure funzioni giurisdizionali. Su disposizione del consigliere de Buset, commissario plenipotenziario dei sali, tra giugno e luglio del 1814 essa operò infatti in qualità di « Commissione delegata per la definizione dei pendenti contrabbandi di sali »⁸²; inoltre, un decreto del Governo generale del 26 agosto investì la Commissione, in via esclusiva, della giurisdizione di secondo grado sui reati in materia forestale⁸³.

⁷⁶ B. 10, n. 2250; b. 8, n. 1882.

⁷⁷ Cfr. b. 12, n. 2835.

⁷⁸ B. 18, n. 6093.

⁷⁹ Ad esempio, b. 1, n. 154; b. 2, nn. 493 e 787.

⁸⁰ Ad esempio, b. 18, n. 5980; b. 2, n. 570.

⁸¹ Ad esempio, b. 16, n. 4906.

⁸² Ad esempio, b. 16, nn. 4947 e 4949; cfr. b. 17, n. 5594.

⁸³ B. 18, n. 6093.

Nei primi tempi la Commissione ricevette ordini esclusivamente dall'autorità militare d'occupazione, dalla quale derivava ogni suo potere. Così, ad esempio, fu il generale Nugent ad accordare ai commissari la licenza di assentarsi temporaneamente dalla sede d'ufficio e ad autorizzare la nomina del commissario supplente⁸⁴. Anche quando, nel novembre 1813, la Commissione cominciò a indirizzare qualche relazione di particolare importanza al Governo generale di Lubiana, ciò avvenne inizialmente per il tramite e con l'approvazione di Nugent⁸⁵. Più tardi, affermatosi il rapporto di dipendenza della Commissione rispetto alle autorità civili, l'ingerenza dei comandi militari continuò per le materie che assumevano particolare rilievo in rapporto alla conduzione della guerra: l'ordine pubblico, la repressione dei contrabbandi diretti verso il territorio nemico, gli affari forestali continuarono a formare l'oggetto di richieste d'informazioni e di ordini da parte di Nugent, dapprima, e poi del generale L'Espine, governatore civile e militare di Trieste e in seguito comandante supremo della marina⁸⁶.

Il primo rappresentante civile dello Stato a operare nei territori riconquistati fu il commissario delegato barone Lederer, già console generale austriaco nelle Province Illiriche, che dalla sua sede di Fiume, e più tardi da Gorizia, cercò più volte — in genere senza successo — di affermare la propria autorità nei confronti della Commissione⁸⁷. A veri e propri conflitti di competenza diede occasione la costituzione dell'Intendenza dell'Istria, insediata a Trieste ai primi di novembre del 1813 nel quadro di una stabile organizzazione amministrativa dei territori illirici; la nuova autorità, in una prima fase diretta dallo stesso Lederer, estendeva la propria attività, oltre che sull'Istria già veneziana, sulla contea di Pisino⁸⁸ e sui territori delle *mairies* di Duino, Sgonico, Comeno, Monfalcone e San Pietro. Anche se la Commissione, a metà dicembre, riconobbe di fatto l'Intendenza come l'autorità alla quale ricorrere per ottenere direttive⁸⁹, non fu mai sanata la contraddizione originaria dovuta al fatto che la Commissione era stata istituita, col rango di organo provinciale, prima della creazione dell'Intendenza e, soprattutto, era stata concepita come centro propulsore di quell'imme-

⁸⁴ B. 1, n. 102; b. 2, n. 732.

⁸⁵ Ad esempio, b. 2, nn. 500, 765-766, 831.

⁸⁶ Ad esempio, b. 2, n. 849; b. 6, n. 440a.

⁸⁷ B. 1, nn. 277-280; b. 2, nn. 484 e 748.

⁸⁸ La contea, con le signorie aggregate, era retta da una propria Amministrazione politica, dipendente dall'Intendenza di Trieste: b. 10, n. 2265.

⁸⁹ B. 3, n. 1701.

diato ripristino dell'ordinamento austriaco che si volle attuare nell'Istria già veneziana, ma non nei rimanenti territori facenti capo alla stessa Intendenza.

In varie occasioni atti della Commissione come la nomina o la sostituzione di personale, il rilascio di autorizzazioni, l'emanazione di regolamenti furono contestati dall'Intendenza che, richiamandosi all'organizzazione francese, assimilava la Commissione ad una delle cessate suddelegazioni⁹⁰ e le riconosceva perciò esclusivamente funzioni di « proposizione, informazione ed esecuzione »: alla sola Intendenza spettava l'iniziativa amministrativa (« azione di agire »), che essa poteva eventualmente delegare alla Commissione (« delegazione di agire »)⁹¹. Di fronte a simili contestazioni la Commissione, pur sostenendo sempre la legittimità del proprio comportamento, generalmente si sottomise; resistette invece, e con pieno successo, tutte le volte che l'Intendenza tentò di sopprimere con propri provvedimenti gli ordinamenti particolari conferiti all'Istria già veneziana dai *decreti Nugent*; così, ad esempio, l'ordinanza del 7 dicembre 1813 con cui l'Intendenza decretò la reintroduzione simultanea nell'Istria dell'imposta fondiaria, del sistema doganale, della legislazione, della procedura e dell'ordinamento giudiziario francese dovette essere immediatamente revocata in attesa di « superiori determinazioni »⁹². La Commissione ebbe buon gioco in quest'azione di difesa delle speciali condizioni della provincia grazie all'atteggiamento del Governo generale dell'Illirio: il governatore Lattermann si mostrò fin dall'inizio favorevole al mantenimento dello *statu quo* nell'Istria già veneziana, in assenza di esplicite indicazioni provenienti dai dicasteri centrali⁹³. Su diverse questioni di rilievo la Commissione fu invitata a intrattenere una corrispondenza diretta col Governo, evitando in questo modo ingerenze da parte dell'Intendenza⁹⁴.

Pur nell'incertezza dei rapporti gerarchici si può dire, in via generale, che la Commissione provinciale si collocava di fatto in una posizione intermedia tra gli organi superiori dell'amministrazione provin-

⁹⁰ Autorità amministrative che nell'ordinamento franco-illirico avevano sede in ciascun capoluogo di distretto; per l'Istria ne erano esistite due, a Capodistria e a Rovigno.

⁹¹ B. 4, nn. 1951 e 2031; b. 7, n. 1595.

⁹² B. 6, n. 538.

⁹³ KA, *Hofkriegsrat*, 1813, B 10-3/79; cfr. b. 3, n. 1821.

⁹⁴ Ad esempio, b. 16, nn. 4885, 4906, 4937.

ciale — Governo generale e Intendenza — e il sistema dell' amministrazione politica locale, che da essa dipendeva direttamente. Nell'Istria già veneziana il sistema dell'amministrazione politica locale, ricostituito secondo il modello del 1805 in seguito al *decreto Nugent* del 22 settembre 1813 (articolo 3), era formato prevalentemente da autorità di diretta emanazione statale e solo per una parte minore era affidato a giurisdizioni private investite di funzioni pubbliche.

Gli organi statali dell'amministrazione politica locale si disponevano secondo una struttura articolata su due livelli ⁹⁵. Al livello superiore erano collocate le direzioni politiche, che venivano nuovamente installate nelle sedi loro assegnate fin dalla prima istituzione, avvenuta da parte del primo governo austriaco nel 1800: Capodistria, Pirano, Pinguente, Parenzo, Rovigno, Pola e Albona ⁹⁶. Ad ogni Direzione politica faceva capo un circondario (o dipartimento) che di norma era suddiviso in più circoscrizioni minori, dipendenti ciascuna da una Superiorità locale o da una Giurisdizione feudale ⁹⁷. Le superiorità locali rappresentavano il livello inferiore della struttura amministrativa di emanazione statale; nel 1813 esse furono nuovamente insediate, come all'epoca del primo governo austriaco, nelle località minori che fino al 1797 erano state sede di *reggimento* veneziano, in altre parole in quei centri istriani tradizionalmente retti a municipio nei quali non operava una Direzione politica ⁹⁸: Muggia, Isola, Grisignana, Portole, Umago, Buie, Cittanova, Montona, Orsera ⁹⁹, San Lorenzo del Pasenatico, Valle e Dignano ¹⁰⁰.

⁹⁵ Per un quadro complessivo di tale struttura si rinvia al prospetto che viene pubblicato in appendice: tabella n. 1.

⁹⁶ Tranne Pola, che nel periodo napoleonico era stata soppiantata nel ruolo di centro amministrativo da Dignano, le altre sedi di Direzione politica corrispondevano ai capoluoghi di cantone dell'organizzazione italica e franco-illirica.

⁹⁷ Il solo circondario di Albona non era suddiviso in unità amministrative inferiori.

⁹⁸ Faceva eccezione Fianona che, pur costituendo un Comune a sé, fin dal periodo veneziano dipendeva dall'autorità statale (podestà veneto, poi Direzione politica) residente in Albona.

⁹⁹ Tra questi centri solamente Orsera non era un'antica sede municipale, bensì il capoluogo di un distretto giurisdizionale spettante ai vescovi di Parenzo, che nel 1778 era stato incamerato dalla signoria veneta e da allora si trovava sottoposto al diretto controllo statale.

¹⁰⁰ Nella fase franco-illirica queste località erano state sede di *mairie*, ad eccezione di San Lorenzo e Valle che si trovavano allora incorporate, rispettivamente, nelle municipalità di Orsera e di Rovigno.

Le superiorità locali erano incaricate di pubblicare e di far eseguire le disposizioni provenienti dalle autorità superiori, di vigilare sull'operato delle amministrazioni pubbliche esistenti nell'ambito della loro circoscrizione e in modo particolare sull'amministrazione dei comuni e delle ville. Erano inoltre competenti a giudicare sulle semplici trasgressioni e prestavano assistenza all'autorità giudiziaria, rilevando e segnalando i fatti criminosi e svolgendo le relative indagini ¹⁰¹.

Le direzioni politiche nei confronti del territorio del Comune in cui era la loro sede esercitavano le attribuzioni di una Superiorità locale; nei confronti dell'intero circondario da esse dipendente svolgevano funzioni generali di controllo e di informazione, soprattutto in materia di ordine e sicurezza pubblica e negli affari militari e di sanità, riferivano alla Commissione su ogni questione che comportasse oneri a carico dei comuni o dell'erario o che comunque incidesse sul patrimonio o sulle rendite di ragione pubblica, adottavano gli eventuali provvedimenti urgenti nelle controversie tra diverse amministrazioni o tra amministrazioni e privati e nei casi di conflitti interni alle amministrazioni municipali ¹⁰².

Sia le direzioni politiche che le superiorità locali erano subordinate alla Commissione provinciale di Capodistria, con la quale si tenevano tutte in corrispondenza diretta, come era previsto dall'articolo 5 del *decreto Nugent* del 22 settembre 1813. Nel sistema dell'amministrazione politica locale non trovava dunque piena realizzazione lo schema gerarchico che avrebbe voluto ogni Superiorità locale subordinata innanzitutto alla Direzione politica del circondario di appartenenza. Sintomatico dell'incertezza che regnava nei rapporti tra le istituzioni era il fatto che le autorità locali istriane talvolta ricevevano disposizioni direttamente dall'Intendenza di Trieste, che in queste occasioni mostrava di disconoscere il ruolo della Commissione provinciale ¹⁰³.

Direzioni politiche e superiorità locali erano organi monocratici; il direttore politico o superiore locale era assistito da un segretario di propria fiducia e poteva disporre di alcune unità di personale subalterno. Più articolata era la struttura della Direzione politica di Capodistria, che era l'unica tra le autorità politiche locali ad essere organizzata collegialmente e portava il titolo di *Magistrato politico-economico*. Il Magistrato era costituito da un preside e da due assessori; la sua riattivazione era stata disposta da Nugent con un appo-

¹⁰¹ B. 16, n. 4865.

¹⁰² B. 1, n. 194.

¹⁰³ Cfr. AST, *Intendenza dell'Istria*, b. 3, *passim*.

sito ordine, lo stesso giorno in cui era stata istituita la Commissione provinciale ¹⁰⁴.

Precisi collegamenti funzionali sussistevano, a livello locale, tra gli organi dell'amministrazione politica e quelli dell'amministrazione giudiziaria: il direttore politico era contemporaneamente presidente del Tribunale di prima istanza che funzionava in ogni capoluogo di circondario, mentre i superiori locali reggevano la Giudicatura sommaria della propria circoscrizione; salvo che a Capodistria, Parenzo, Rovigno e Pola, il segretario dell'autorità politica locale fungeva anche da cancelliere del Tribunale o della Giudicatura sommaria ¹⁰⁵.

Alla testa delle direzioni politiche e delle superiorità locali non vennero necessariamente richiamate le persone che avevano coperto il medesimo incarico nel 1805 ¹⁰⁶. Alcuni dei funzionari, ad esempio, furono nominati direttamente da Nugent con ordini *ad personam* emanati nei giorni immediatamente precedenti l'istituzione della Commissione provinciale ¹⁰⁷. Nello stesso torno di tempo il generale, su sollecitazione di diverse delegazioni locali, autorizzò per certe comunità una sessione straordinaria del Consiglio civico, che si poté così riunire, nella sua antica composizione e nelle forme tradizionali, unicamente per procedere all'elezione del superiore locale; le deliberazioni dei consigli, dopo aver ottenuto l'approvazione di Nugent, furono rese esecutive dalla Commissione provinciale, entrata nel frattempo in attività ¹⁰⁸. Nei casi in cui non intervennero provvedimenti particolari, fu la Commissione a scegliere i funzionari di propria iniziativa, secondo quanto disposto dal *decreto Nugent* del 22 settembre (articolo 4) ¹⁰⁹; anche le sostituzioni che si resero necessarie in seguito furono tutte decise dalla Commissione. Fino alla nomina dei nuovi funzionari, le attribuzioni dell'autorità politica locale venivano affidate in via provvisoria ai *maires* delle cessate municipalità.

¹⁰⁴ B. 3, n. 1821.

¹⁰⁵ Cfr. l'ordinanza della Commissione provinciale 8 ottobre 1813 (articoli 10-13); cfr. inoltre b. 12, n. 3021.

¹⁰⁶ Sebastiano Barbo, superiore locale di Buie nel 1805, non riuscì in nessun modo a farsi riconoscere il diritto alla conferma nell'ufficio: cfr., ad esempio, b. 1, n. 193.

¹⁰⁷ Si veda, ad esempio, l'atto di nomina del superiore locale di Grisignana, datato Pisino, 19 settembre 1813: b. 11, n. 2445.

¹⁰⁸ Cfr., ad esempio, b. 1, nn. 4 e 173 (elezione dei superiori locali di Buie e Dignano).

¹⁰⁹ Cfr., ad esempio, b. 2, n. 648 (nomina dei direttori politici di Pirano, Parenzo, Rovigno e Albona).

Per una parte del territorio della provincia l'amministrazione politica sul piano locale non era condotta da organi burocratici di emanazione statale, ma era affidata a giurisdizioni private, cioè ad enti esterni alla struttura amministrativa statale cui erano stati conferiti determinati poteri pubblici, da esercitare coi propri mezzi nell'interesse del sovrano. Simili forme di amministrazione indiretta, che per la nostra area rappresentavano un retaggio del periodo veneziano, erano all'epoca usuali in gran parte delle province dell'impero, a partire dall'Istria antico-austriaca ¹¹⁰.

Le giurisdizioni istriane traevano fondamento da investiture feudali di sovrani o altri potentati laici o ecclesiastici risalenti ad epoche diverse, talvolta antecedenti l'avvento del dominio veneziano. La titolarità della Giurisdizione si trasmetteva ordinariamente per diritto di successione, secondo determinate regole, ma poteva anche essere oggetto di transazioni che dovevano avvenire con l'assenso dell'autorità veneziana ¹¹¹. Tra le prerogative spettanti ai giurisdicenti istriani, che si trovavano definite di volta in volta nel titolo di concessione o erano state consolidate dalla consuetudine, vanno ricordate innanzitutto quelle di carattere patrimoniale, consistenti nei canoni in denaro o, più spesso, in natura e nelle prestazioni di servizi (*rabotte*) che essi avevano diritto di esigere da chi utilizzava le terre oggetto dell'investitura ¹¹². Ciò che distingueva però le giurisdizioni da altri enti di diritto feudale presenti nella provincia erano le funzioni pubbliche di cui il titolare era stato investito dall'autorità sovrana: nell'ambito del suo distretto egli provvedeva alla polizia interna, alla riscossione delle imposte e alla vigilanza sanitaria, amministrava la giustizia, curava la coscrizione militare e il sostentamento delle truppe di passaggio; nella sua veste di amministratore il giurisdicente percepiva, oltre ai canoni e alle altre prestazioni fondiarie, le tasse dovute dalle parti per le diverse operazioni del suo ufficio.

Il primo governo austriaco aveva riconosciuto e mantenuto nelle loro funzioni le tredici giurisdizioni private esistenti nell'Istria veneta al

¹¹⁰ Cfr., per la contea di Gorizia, P. DORSI, *Il sistema dei giudizi locali nel Goriziano tra XVIII e XIX secolo*, « Quaderni Giuliani di Storia », IV (1983), 1, pp. 7-62.

¹¹¹ Si v. G. DE TOTTO, *Feudi e feudatari nell'Istria veneta*, « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », LI-LII (1939-1940), pp. 55-107; per un inquadramento generale della materia si v., in rapporto all'intera area veneta, S. ZAMPERETTI, *I piccoli principi. Signorie locali, feudi e comunità soggette nello Stato regionale veneto dall'espansione territoriale ai primi decenni del '600*, Venezia 1991.

¹¹² Le terre soggette a tale regime non corrispondevano necessariamente all'intera estensione del distretto giurisdizionale.