

LA PRIMA FASE DI RIPRISTINO DELL'ORDINAMENTO
AUSTRIACO NELL'ISTRIA GIÀ VENEZIANA:
I DECRETI NUGENT DEL SETTEMBRE 1813

Pierpaolo DORSI

dott., archivista dell'Archivio di Stato di Trieste, 34139 Trieste, Via La Marmora 17, IT
arhivist Državnega arhiva v Trstu, 34139 Trst, Via La Marmora 17, IT

SINTESI

Dopo aver analizzato i testi delle ordinanze del 22 e 23 settembre 1813, che con effetto immediato ripristinarono nell'Istria ex-veneta l'ordinamento in vigore alla vigilia dell'occupazione francese, l'autore cerca di ricostruire le ragioni che consigliarono l'adozione per l'Istria di un orientamento politico-amministrativo tanto diverso da quello contemporaneamente adottato per gli altri territori illirici riconquistati dall'Austria.

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.

E' appunto nella prima annata del foglio kandleriano¹ 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

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.

legge, né mai fu dato alle stampe (...) né sappiamo se l'originale esista ancora"². L'edizione del 1846 era dunque fondata su una 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 Nugent⁸ 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.

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 occupa-

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

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), *LR. 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.

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

zione, 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 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.

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.

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 veneta¹² emanò nei mesi successivi una serie di ordinanze applicative con valore regolamentare¹³ 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 dichiarando 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 refusi¹⁴.

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

12 E' 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.

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.

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 "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, annonalj e di polizia comunale" esistenti nel 1805. E' 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 municipali. 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 Capodistria¹⁵; 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"¹⁶. 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

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

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

napoleonico, per questa porzione dell'Istria fu decretata la cancellazione immediata del sistema illirico e si volle tornare alle condizioni precedenti l'ultima occupazione francese¹⁷. Così, mentre in tutto il 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'eccellenza 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 nemico¹⁸. 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"¹⁹.

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 considerare

17 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], *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 upravnik 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).

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

19 G. QUARANTOTTI, cit., pp. 318-319.

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'esercito²⁰. 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 francese²¹. 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 sostanzialmente suggerita l'opportunità di non rivedere la sistemazione posta in atto nell'Istria già veneziana. Lattermann fece proprio tale orientamento avallando, in attesa di disposizioni superiori, l'operato di Nugent e della Commissione²².

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

20 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. SETIĆ, *Napoleon u Istri. Istra za francuske uprave 1805-1813*, Pula 1989. Sull'organizzazione e sulla ripartizione territoriale, si v. soprattutto G. CRNKOVIC, 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.

21 Notificazione del governatore generale 17 ottobre 1813, n. 72: "Ergänzungs Sammlung der politischen, Cameraal und Justiz Gesetze und Verordnungen, welche für das Herzogthum Krain ... bis einschliessig des Jahres 1818 erlassen worden sind", I, 1, n. 1.

22 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.

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*²³. 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 francesi²⁴. 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.

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'Impero²⁵ 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 illirica²⁶. Un gesto di netto distacco rispetto al sistema napoleonico e il richiamo all'esperienza, sia pur breve,

23 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. STUJLI, *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 1991 (II ed.), p. 34.

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

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

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

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 Pisino²⁷. Fu un 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"²⁸. 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 cittadino²⁹.

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

27 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 (pubblicata da P. DORSI: "Annales", 2, 1992, p. 274).

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

29 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).

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 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 Calafati³⁰; il rammarico per la perdita di tale effimera "rappresentanza" e il vagheggiamento di una costituzione provinciale traspascono ancora, qualche anno dopo, nelle risposte dei notabili istriani all'inchiesta promossa dalla Commissione aulica centrale di organizzazione³¹.

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 indiretta³². La riduzione del prezzo di vendita al minuto dei sali era infine una misura, adottata sotto ogni occupazione³³, che favoriva alcune attività produttive proprie delle classi popolari come l'allevamento, 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'inegabile caratterizzazione in senso veneto dell'ordine che si andava ristabilendo, come giudicano, secondo un'impostazione di stampo risorgimentale, Benussi e De Vergottini³⁴, ma si fondava piuttosto da un lato

30 6 marzo 1808: cfr. G. QUARANTOTTI, cit., pp. 170-171.

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

32 Sull'ordinamento tributario francoillirico, si v. M. PIVECSTELE', *La 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.

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

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

su una promessa di risanamento delle fratture provocate dall'intermezzo napoleonico, dall'altro sulla prospettiva di un futuro progresso della provincia nel quadro dell'Austria della Restaurazione³⁵.

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 1813³⁶.

Il quadro territoriale veniva a coincidere esattamente con quello dell'Istria veneziana, sia nella delimitazione verso l'esterno che nella ripartizione interna. I regimi italoico 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 popolazione³⁷. 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 italoica³⁸.

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 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 territoriali³⁹.

Un'altra innovazione, che si muoveva anch'essa nel senso di una modernizzazione delle strutture amministrative, era il carattere di organismo provinciale che veniva

35 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.

36 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; IDEM, *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.).

37 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.

38 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.

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

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 giurisdizione⁴⁰.

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 italoico. 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 Trieste⁴¹. Anche se il riferimento al 1805 era d'obbligo, perché esprimeva l'intenzione di riallacciarsi direttamente alla fase del primo governo austriaco, le condizioni che venivano ripristinate erano più propriamente quelle dei primi mesi del 1804⁴².

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-italico⁴³. 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

40 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.

41 Si v., in questo stesso volume, l'intervento di U. COVA su *La prima ammissione dell'Istria ex veneziana al Litorale austriaco nel 1804 e l'Ufficio circolare dell'Istria in Capodistria*.

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

43 Sulle municipalità istriane sotto il governo italoico, cfr. B. BENUSSI, *Pola nelle sue istituzioni municipali dal 1797 al 1918*, cit., pp. 26-30; G. QUARANTOTTI, cit., p. 160. Sull'amministrazione dei comuni nelle Province Illiriche, si v. B. VOŠNJAK, *Ustava in upravi 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.

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 giudicanti⁴⁵.

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 amministrative 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 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'Istria⁴⁶.

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.

45 Sulle prerogative giurisdizionali dei comuni nell'Istria veneziana, si v. B. BENUSSI, *L'Istria*, cit., pp. 263-266. E' eccessivo affermare che nel 1813 l'Istria riebbe gli "ordinamenti comunali del 1797": cfr. (P. KANDLER), *Scampartimento territoriale*, "L'Istria", I (1846), n. 38-39, p. 153.

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

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 trasformazione⁴⁷. L'Istria del 1805 non si discostava 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 austriaci⁴⁸.

Anche se non si può parlare - come giunge a fare, sull'onda della polemica, Kandler⁴⁹ 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 razionalità⁵⁰, 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 feudi⁵². 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

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 mjerama za uredenje Istre 1804. godine*, "Vjesnik Histojskih Arhiv u Rijeci i Paziru", 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.

giudizi, con la soppressione dei tribunali di prima 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 Totto 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 Totto 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 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

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.

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 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

57 Nota della Commissione aulica centrale di organizzazione n. 1398 del 13 settembre 1814: "ErgänzungsSammlung", 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 *Miscellanea di studi giuliani in onore di Giulio Cervani per il suo LXX compleanno*, Udine 1990, pp. 67-94.

59 Nota della Commissione aulica centrale di organizzazione n. 2694 del 3 novembre 1814: "ErgänzungsSammlung", cit., I, 3, n. 303.

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; IDEM, *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).

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.

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 italiana, in un organismo statale decisamente orientato verso la modernità. L'Austria dell'assolutismo burocratico, anche se non possedeva il monolitismo dell'impero napoleonico, aveva comunque 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 segnata 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

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 applicativa emanata il 27 maggio dal Tribunale d'appello di Klagenfurt: AST, *Giudizio civile 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. STÜLLI, cit.; G. CRNKOVIC, cit., pp. 224-225.

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.

DOCUMENTI

1 - Ordinanza del generale Nugent del 22 settembre 1813

In nome di S.M. l'Imperatore d'Austria Francesco II.

Noi Generale comandante austriaco co. di Nugent.

Considerando che all'arrivo delle truppe di S.M. in questa provincia d'Istria deve intieramente cessare tutto ciò ch'è relativo al governo francese.

Fatto riflesso all'urgenza di destinare provvisoriamente un metodo di amministrazione politica, economica, erariale e comunale per far osservare tutto ciò che concerne il buon andamento degli affari de' sudditi di questa provincia, e provvedere di mio ordine a tutto ciò che abbisogna il militare servizio conformandosi per quanto è possibile al piano vigente all'epoca 1805, siamo venuti in determinazione di ordinare quanto segue.

Art. I. Cesseranno immediatamente le percezioni delle dirette, del demanio nella parte del registro e carta bollata, l'ufficio dell'ipoteche, e dogane, e diritti sanitari che non esistevano all'epoca 1805. Quanto ai sali saranno provvisoriamente venduti col ribasso di un terzo del prezzo attuale. E quanto ai tabacchi restano confermati li prezzi correnti fino a nuove disposizioni.

Art. II. Fino a tanto che venga altrimenti disposto vi sarà una Commissione provinciale composta di tre commissarj civili e di un segretario che risiederà in questa città di Capodistria, dagli ordini della quale dovranno dipendere tutte le direzioni politiche locali, ed ogni altro impiegato subalterno in tutto ciò che riguarda gli oggetti premessi.

Art. III. In ogni luogo della provincia ove all'epoca 1805 esisteva un'autorità politica locale sotto qualunque siasi determinazione vi sarà una Direzione politica provvisoria che viene abilitata a fare la scelta nel luogo stesso di un segretario di propria confidenza.

Art. IV. Sono confermati in qualità di direttori politici locali tutti quelli che sono stati destinati con precedenti nostri ordini sotto la denominazione di superiorità locali. Ove non fosse stato da noi ancora provveduto, vengono autorizzati li sig.ri commissarj di scegliere persone di loro fiducia per disimpegnare quelle funzioni subalterne che riferissero alle loro attribuzioni in tutti i rami d'amministrazione qui sopra dichiarati. Questa scelta potrà cadere anche sopra i maires delle cessanti municipalità, quali dovranno anzi disimpegnare le funzioni del direttore politico locale sino alla verifica-zione delle nomine premesse.

Art. V. Ogni Direzione politica locale di questa provincia dovrà dipendere dagli ordini dei sig.ri commissarj provinciali tenendo con essi un'immediata diretta corrispon-

denza, eccettuata la contea di Pisino colle sue dipendenze per cui abbiamo diversamente ordinato.

Art. VI. Tutti gl'impiegati si nominati che da nominarsi in dipendenza di questo nostro ordine dovranno con tutta l'attività corrispondere alla pubblica confidenza con la cominatoria, qualora fossero recedenti, della sovrana indignazione e della propria personale responsabilità.

Art. VII. Li sig.ri commissarj provinciali qui sotto nominati sono incaricati dell'esecuzione del presente nostro ordine che sarà pubblicato e difuso per la provincia a regola universale.

Segue la nomina dei commissarj civili provinciali: Tutto co. Giovanni da Capodistria, Battiala co. Nicolò da Albona, Polesini marchese Benetto da Parenzo, segretario Fachinetti Gio. Francesco da Visinada.

Capodistria li 22 settembre 1813.

Nugent

2 - Ordinanza del generale Nugent del 23 settembre 1813

In nome di S.M. l'Imperatore d'Austria Francesco II.

Noi Generale conte Nugent comandante austriaco.

Avendo col nostro decreto del giorno di jeri sistemata questa città e provincia dell'Istria nell'amministrazione civile ed economica, ed essendo di eguale urgenza il sistemare l'amministrazione giudiziaria, affinché non manchi ai sudditi la giustizia che garantisce le loro proprietà e la loro libertà individuale, e volendo noi anche in ciò rimontare al piano che vigea all'epoca 1805, ordiniamo alla Commissione provinciale provvisoria di far eseguire quanto segue.

Art. I. E' richiamata alla piena osservanza la legislazione civile e criminale che vigea all'epoca 1805, e questa dovrà essere la base e la norma dei giudizi.

Art. II. Tutti gli atti dovranno esser fatti sul sistema dell'ordine giudiziario ch'era in attività all'epoca 1805, tanto negli argomenti sommarj, quanto in quelli di qualunque altra competenza.

Art. III. L'amministrazione della giustizia sarà esercitata dalli stessi tribunali e autorità che vigevano nell'anno 1805.

Art. IV. Saranno impiegate e rimonteranno al rispettivo posto le stesse persone che l'amministravano all'epoca medesima, e con i medesimi emolumenti.

Art. V. Se un qualche individuo tra gl'impiegati di quell'epoca o avesse altro impiego nell'attuale organizzazione da noi fin'ora fatta, o avesse in prossimità all'anno 1805 ottenuta la sua dispensa, oppure fosse mancato di vita o assente da questa città e

provincia, la Commissione provinciale prov.ia sostituirà a questi degli altri individui forniti di probità, capacità, e che godano della pub.ca confidenza.

Art. VI. Nè gli antichi nè li nuovi impiegati non potranno rifiutarsi dal disimpegno delle rispettive attribuzioni verso la sovrana indignazione e sotto responsabilità personale e dei loro beni.

Capodistria li 23 settembre 1813.

Nugent

3 - Ordinanza della Commissione provinciale provvisoria dell'8 ottobre 1813

In nome di S.M. l'Imperatore d'Austria Francesco II.

L'amministrazione della giustizia civile e criminale è la prima base della società ed il primo garante delle persone e delle proprietà de' sudditi. Il bisogno che sia essa attivata in questa provincia non sfuggì alle provvide cure del sig.r Generale conte Nugent, che con suo decreto 23 settembre decorso incaricò questa Commissione provvisoria provinciale d'organizzarla coi metodi dell'epoca 1805. E' quindi che la Commissione stessa in esecuzione del detto decreto determina quanto segue.

Art. I. E' rimesso il Tribunale di appello, che risiederà come all'epoca 1805 nella città di Capodistria, e giudicherà in seconda istanza le cause civili e criminali della provincia.

Art. II. Esso è composto da un presidente, da quattro giudici, da un segretario e da un attuario principale.

Art. III. Gli emolumenti restano quei medesimi ch'erano in corso all'epoca 1805.

Art. IV. Viene istituito in Capodistria un Tribunale di prima istanza civile composto da un presidente, che sarà l'istesso preside della Direzione politica, da due giudici ed un cancelliere con li medesimi emolumenti dell'epoca 1805.

Art. V. Il cancelliere del Tribunale di prima istanza sarà nominato come allora dal Consiglio civico.

Art. VI. La giurisdizione del detto Tribunale si estenderà alle comuni di Capodistria, Muggia, Isola, Grisignana, Portole e rispettivi territorj.

Art. VII. E' istituito in Capodistria un Giudice summario. Esso giudicherà fino alla summa di venete £. 50 inappellabilmente, ed appellabilmente fino alla summa di venete £. 120. La sua giurisdizione si estenderà alla sola Comune e territorio di Capodistria. Esso assumerà ed inquirirà sopra le gravi trasgressioni politiche ed accompagnerà il progetto di sentenza al Tribunale criminale, che pronuncierà definitivamente sopra le medesime, salvo il solo ricorso alla revisione. Formerà gli atti preliminari di tutte le azioni criminose e li accompagnerà al Tribunale criminale per l'ulteriore procedura fino alla loro definizione.

Art. VIII. E' istituito un Tribunale criminale, che risiederà in Capodistria, composto da un presidente, quattro giudici, un cancelliere ed un vice cancelliere. Esso conoscerà tutte le azioni criminose della provincia, istruirà li relativi processi e li accompagnerà col progetto di sentenza al Tribunale di appello per il relativo giudizio.

Art. IX. E' istituito un Tribunale civile di prima istanza in tutte le comuni di Pirano, Parenzo, Rovigno, Pola, Albona, Pinguente, composto da tre giudici e da un cancelliere ed estenderà la sua giurisdizione nei luoghi dove l'aveva all'epoca 1805.

Art. X. Il direttore politico farà le funzioni di preside del Tribunale nelle località ove così era prima. Vi sarà inoltre un giudice relatore, ed il giudice sommario sosterrà il posto di terzo giudice assessore al detto Tribunale. Li giudici summarj avranno un cancelliere a parte per li loro uffizj, che vengono col presente richiamati.

Art. XI. Presso cadauno dei detti tribunali vi sarà un cancelliere con voto, il quale supplirà, al caso di eccezione o impedimento di alcuno dei tre soggetti sunominati, e ciò in quelle località dove non era riservato questo diritto ai giudici comunitativi.

Art. XII. In ogni Comune della provincia dove non vi fosse un Tribunale, vi sarà una Superiorità locale, che avrà le attribuzioni anche di giudice sommario con l'istesse incombenze del giudice sommario di Capodistria.

Art. XIII. Il cancelliere della Superiorità locale sarà insieme cancelliere della Summarietà.

Art. XIV. La giustizia civile e criminale sarà esercitata sulla base della stessa procedura e delle stesse leggi civili e criminali che vigevano all'epoca 1805.

Art. XV. Sono richiamati in attività tutti quei notari, ch'erano in officio all'epoca 1805.

Art. XVI. Restano nondimeno in attività tutti quei nodari che furono legalmente nominati posteriormente.

Art. XVII. E gli uni e gli altri dovranno per altro nel termine di un mese aver prodotti al Tribunale di appello li titoli giustificativi il loro esercizio. Frattanto non potranno rifiutarsi sotto la loro responsabilità di rogare gli atti dei quali fossero richiesti, e quindi alla pubblicazione del presente dovranno mettersi in tutta l'attività, rassegnandosi sul momento ai rispettivi superiori locali.

Art. XVIII. E' richiamato in piena osservanza il sistema ipotecario che vigeva all'epoca 1805, mediante l'uso delle notificazioni o dalli vicedomini o dalli giudici o presso le cancellerie, secondo gli usi dei rispettivi paesi. A tale oggetto nella prima domenica susseguente alla pubblicazione del presente, si convocheranno li rispettivi consigli civici che vigevano all'epoca 1805, che sono richiamati alla loro attività, sotto la presidenza delle rispettive direzioni politiche o superiorità locali, per l'elezione dei vicedomini, e nel tempo stesso dei sindaci comunitativi ed altri uffizj sanitarj, annonalj e di polizia comunale ch'erano in corso alla detta epoca.

Art. XIX. Gli atti dei tribunali, dei notari e di qualunque altra autorità saranno rinvestiti delle istesse forme e delle istesse intestature che erano in uso all'epoca 1805; saranno pagate e riscosse le istesse tasse ed osservate le medesime tariffe; li nodari e li cancellieri saranno responsabili dell'esazione dei pubblici diritti e li verseranno come all'epoca 1805.

Capodistria li 8 ottobre 1813.

Totto Presidente
Battiala
Polesini

POVZETEK

Z odlokom, ki ju je general Nugent izdal v Kopru 22. in 23. septembra leta 1813, se je v bivši beneški Istri vzpostavil upravni ustroj, ki je bil bistveno različen od ustroja na drugih ozemljih "Ilirskega kraljestva", ki jih je bila Avstrija ponovno osvojila. Za razliko od drugih sestavnih delov Ilirskih provinc, kjer so avstrijci začasno obdržali Napoleonov sistem, so v tem delu Istre pri priči ukinili ilirski sistem, ker so hoteli vzpostaviti pogoje pred francosko okupacijo, torej stanje, ki bi močno zrcalilo upravno tradicijo beneškega obdobja.

Z analizo obeh odlokov (oba sta objavljena v dodatku tega prispevka) avtor skuša razložiti, zakaj so se Avstrijci odločili, da v Istri uvedejo poseben političnoupravni sistem. To odločitev so mnogi imeli za slepo reakcijo, vendar je nedvomno, da gre za zelo dobro poznavanje razmer v tedanji istrski družbi.