

UDK/UDC: 930.25(450.361 Trst):949.712/.713 Istra "13/18"  
949.712/.713 Istra (093)"13/18"

## COSTITUZIONE PROVINCIALE E PRINCIPIO RAPPRESENTATIVO NELL'ISTRIA DELLA RESTAURAZIONE

*Pierpaolo DORSI*

dott., Archivio di Stato di Trieste, 34139 Trieste, via A. La Marmora 17, IT  
arhivist, Državni arhiv v Trstu, Trst, IT

### SINTESI

*Il contributo prende lo spunto dalle consultazioni avviate nel 1817 dalla Commissione aulica centrale di organizzazione sul problema dell'ordinamento provinciale da introdurre nel Litorale. Nella discussione intervennero anche amministratori e notabili istriani, i cui pareri sono già pubblicati sulla rivista *Annales* 2/92 (pp. 270-278). Viene sottolineato il carattere innovativo delle proposte di organizzazione provinciale provenienti dall'Istria, particolarmente evidente nel confronto con quelle formulate dalle autorità triestine e goriziane, tutte orientate verso la conservazione dei sistemi tradizionali di governo.*

La restaurazione austriaca significò per l'Istria il raggiungimento di una fase di stabilità, destinata a durare circa cent'anni, dopo un quindicennio di trasformazioni convulse del suo regime politico e del suo assetto territoriale, che avevano visto la regione utilizzata più volte come merce di scambio nel gioco delle diplomazie europee, messo in moto dal dinamismo dell'espansione napoleonica. La restaurazione significò anche l'inizio di un periodo piuttosto lungo in cui l'Istria, dopo secoli di divisione, si trovò unita sotto la stessa sovranità statale. In questo quadro di stabilizzazione si pose il problema di un inserimento dell'Istria, e più in generale del Litorale, nel sistema dell'ordinamento provinciale austriaco; in altre parole, il problema dell'introduzione di una costituzione provinciale (*Landesverfassung*), che altre province riconquistate, come il Tirolo e la Carniola, riebbero appunto negli anni tra 1816 e 1818.

L'iniziativa partì dalla Commissione aulica centrale di organizzazione (*Central-Organisirungs-Hof-Commission*) istituita nel 1814 proprio col compito di studiare i problemi giuridico-amministrativi connessi con l'inserimento dei territori appena conquistati nella compagine asburgica. Un decreto della Commissione del 18 giugno 1817<sup>1</sup> manifestò al Governo del Litorale la volontà sovrana di ripristinare o, qualora risultasse

1 Archivio di Stato di Trieste (AST). I.R. Governo del Litorale, Atti generali, busta (b.) 1666, fascicolo (f.) 1/8, n. 11733/1817: decreto n. 7478.

opportuno, di introdurre *ex novo* una qualche forma di ordinamento provinciale nei territori già illirici. Il Governo di Trieste, sulla base della documentazione e dei pareri raccolti in sede locale, avrebbe dovuto formulare delle proposte a tale scopo.

Di questa vicenda la storiografia locale non ha trattato estesamente; il problema è stato considerato soprattutto in rapporto con la condizione di Trieste, che era del tutto particolare rispetto a quella delle altre parti del Litorale, mentre la documentazione nota agli autori che se ne sono occupati<sup>2</sup>, si rivela oggi gravemente insufficiente.

La Commissione di organizzazione, nella stesura del decreto del 1817, considerava la possibilità che l'istituto degli Stati (*Landstände*), tradizionale nell'ordinamento provinciale austriaco<sup>3</sup>, dovesse subire delle modificazioni in relazione alle particolari condizioni del Litorale; si prospettava l'eventualità di soluzioni differenziate all'interno della provincia, veniva perfino avanzata l'ipotesi di introdurre un sistema rappresentativo, sul modello di quello appena adottato - a partire però da premesse storico-istituzionali completamente diverse - per il regno Lombardo-Veneto<sup>4</sup>. La Commissione di organizzazione sembrava quasi voler anticipare molte delle questioni che avrebbero rappresentato un effettivo ostacolo all'attuazione del provvedimento, in una provincia nella quale "restaurare" non poteva avere dappertutto un medesimo significato, come non vi poteva trovare univoca interpretazione il concetto di "ordinamento tradizionale".

Basti ricordare che soltanto una parte della provincia era costituita da antichi possessi imperiali, e che i rapporti di diritto pubblico tradizionalmente vigenti in questi territori (Gorizia, Trieste, l'Istria interna) non erano più compatibili coi principi centralistici cui era improntata l'amministrazione dell'Austria metternichiana. Inoltre, solo l'Istria ex-veneta, il Gradiscano e parte del Goriziano avevano conosciuto, nell'ambito del regno italico, una breve fase di assetto costituzionale in senso moderno, rappresentativo; anche se effettivamente rappresentata era soltanto un'*élite* ristrettissima di cittadini, e il regime napoleonico, autoritario e accentratore, aveva ulteriormente avvilto il ruolo degli organi costituzionali.

Nella situazione descritta, l'unico fattore di coesione sul piano storico-istituzionale andava individuato, paradossalmente, proprio in quel regime napoleonico che aveva accomunato, sia pure per un periodo brevissimo, sotto una medesima organizzazione amministrativa e sotto la stessa legge i territori che ora formavano il Litorale. Ecco perché poteva apparire come un'ipotesi praticabile quella di instaurare nel Litorale un ordinamento completamente nuovo, simile a quello introdotto nelle province venete e lombarde nel 1815.

2 Kandler P.: Storia del consiglio dei patrizi di Trieste dall'anno 1382 all'anno 1809 con documenti, a cura di G. Cervani, Trieste, Cassa di Risparmio, 1972, pp. 342-346; Löwenthal J.: Geschichte der Stadt Triest, II, Triest, Österr. Lloyd, 1859, pp. 164-165.

3 Cfr. Brunner O.: Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 561-629.

4 Cfr. Meriggi M.: Il Regno Lombardo-Veneto, Torino, UTET, 1987, pp. 33-105.

Quella che nel decreto della Commissione era presentata semplicemente come una delle alternative possibili fu fatta propria con determinazione dal Governo del Litorale, allora presieduto dal conte Chotek. Tale orientamento, decisamente innovativo e coraggioso, trovò innanzitutto espressione nell'istruzione<sup>5</sup> che accompagnò la trasmissione del decreto alle autorità immediatamente subordinate al Governo: nel documento l'adozione d'un sistema modellato su quello lombardo-veneto veniva giudicata "molto auspicabile"; un'indicazione supplementare rispetto al decreto viennese stava inoltre nel consiglio di rivolgersi a "persone particolarmente istruite tra gli abitanti della regione" per ottenere "informazioni documentate" sugli antichi ordinamenti locali. In questo modo la consultazione avviata dai dicasteri centrali assumeva uno sviluppo inatteso, estendendosi dai burocrati agli esponenti di quella classe di notabili che, sebbene si trovassero ormai esclusi da ogni funzione di governo, erano pur sempre gli interlocutori locali maggiormente legittimati ad instaurare un colloquio con l'autorità centrale.

Diretti destinatari dell'istruzione, che fu diramata dal Governo del Litorale il 5 luglio 1817, erano il preside del Magistrato civico di Trieste e i funzionari preposti all'amministrazione dei quattro circoli in cui era ripartito il Litorale: tra questi, i capitani circolari dell'Istria Ludwig von Rassauer e di Fiume Joseph von Weingarten. A sua volta il Rassauer interpellò "due tra i più competenti abitanti del circolo" dell'Istria, il capodistriano conte Giovanni Totto, già presidente della commissione provvisoria preposta al governo della regione dopo la riconquista austriaca, e il marchese Giovanni Paolo Polesini, parentino<sup>6</sup>; si rivolse inoltre a "uno dei più eccellenti e colti funzionari" della provincia, il commissario distrettuale di Pirano Felice Lanzi. Le personalità consultate presentarono dei pareri scritti, di diverso valore ed estensione, che furono tutti allegati alla relazione inviata dal capitano del circolo al Governo del Litorale il 18 ottobre 1817<sup>7</sup>.

Dall'analisi delle relazioni e dei pareri fatti pervenire dalle varie autorità locali al Governo del Litorale tra agosto e ottobre 1817, in risposta al decreto del 5 luglio, emergono con evidenza due ordini di posizioni. Da Trieste e da Gorizia giunge l'istanza di un ripristino il più possibile fedele degli ordinamenti storici locali; quindi le proposte delle autorità e dei notabili triestini e goriziani, pur ispirate a un medesimo zelo restauratore, risultano incompatibili tra loro, nell'ipotesi d'una realizzazione. Una notevole unità d'impostazione traspare invece nei testi provenienti dai territori istriani; in questi appare infatti accolta e sviluppata, sia pure in forme diverse, l'ipotesi, già caldeggiata dal Governo, d'un sistema d'amministrazione locale articolato su più gradi di assemblee rappresentative, uniforme per l'intera provincia, sotto molti aspetti paragonabile a quello delle Congregazioni lombardo-venete.

5 AST: v. sopra, nota 1.

6 Stancovich P.: *Biografia degli uomini distinti dell'Istria*, III, Trieste, Marenigh, 1829, pp. 235-241.

7 AST, I.R. Governo del Litorale, Atti generali. b. 1666, f. 1/8, n. 19542/1817. I testi dei tre pareri (Totto, Polesini e Lanzi) sono stati pubblicati in "Annales", 2/92, pp. 270-278.

Dalle relazioni e dai pareri giunti al Governo del Litorale dai circoli dell'Istria e di Fiume non emergeva insomma nessuna nostalgia per le istituzioni del secolare governo veneziano; non mancavano anzi valutazioni fortemente critiche a questo proposito. Così, per esempio, a giudizio del capitano circolare di Fiume Weingarten<sup>8</sup>, che comprendeva nella propria giurisdizione la parte orientale dell'Istria già veneziana, "i nobili dei territori veneti abusavano dei loro privilegi per opprimere le altre classi e provocavano discordie e faziosità". Anche chi, come il Polesini, proponeva che si ricostituissero in Istria i consigli comunali nella tradizionale forma aristocratica "ritraendo dall'ozio uno stuolo numeroso di nobili e cittadini che ora sembrano stranieri alla loro patria, inutili alla società e gravosi allo Stato", vedeva nei consessi cittadini il nucleo fondamentale d'un sistema amministrativo del tutto nuovo, articolato secondo una gerarchia di circoscrizioni territoriali.

I progetti per un nuovo assetto della provincia che provenivano dall'area istriana sembravano piuttosto trarre motivi d'ispirazione dal sistema costituzionale del regno italico. Felice Lanzi, ad esempio, apprezzava il fatto che la costituzione italica attribuisse la sovranità all' "universalità dei cittadini": "talento e capacità", non più "famiglia, titolo, o altra accidentale qualità" davano accesso alle assemblee politiche; fu semmai sotto il regime illirico che l'Istria "perdette quanto di utile e decoroso godeva sotto il regno italico, non esclusa la propria rappresentanza nazionale"<sup>9</sup>. Anche il Polesini, che non si mostrava tenero con le novità introdotte sul modello francese, rivolgeva la sua critica soprattutto contro l'egualitarismo imposto durante la fase della prima occupazione, mentre rispetto al sistema italico si limitava a sottolineare il ruolo per lo più formale cui erano stati nella pratica ridotti i vari organi attraverso i quali si sarebbe dovuta esprimere la sovranità popolare: "Specioso e decorato il loro grado, era pur quasi nulla la sua attività".

A differenza degli interlocutori triestini e goriziani, quelli istriani non hanno difficoltà a concepire un sistema di consessi rappresentativi uniforme per tutto il Litorale. Si va dalla proposta più complessa, che prevede, con perfetta aderenza all'organizzazione appena introdotta nella Lombardia e nel Veneto, una regolare gerarchia formata dai consigli comunali, dai consigli provinciali insediati nei capoluoghi di circolo e dal consiglio centrale, o generale, con sede a Trieste (pareri Totto e Polesini) alle proposte che prevedono due gradi di rappresentanze: congregazioni provinciali di circolo e deputazioni distrettuali, con l'esclusione di un organo consiliare centrale (relazione Rassauer), oppure deputazioni provinciali, per ciascun circolo, e una deputazione centrale (parere Lanzi). Tutti gli interpellati attribuiscono alle assemblee funzioni essenzialmente consultive; nel negare alle stesse qualunque potestà normativa o di autoregolamentazione (relazione Weingarten), è evidente la preoccupazione che non

8 AST. Ibidem, n. 16368/1817.

9 Come dipartimento del regno d'Italia, l'Istria eleggeva tredici rappresentanti: sei della classe dei possidenti, due della classe dei dotti, cinque di quella dei commercianti.

vengano invasi settori di competenza propri dell'autorità statale. Ciò non esclude, tuttavia, che i consigli di cui si propone l'istituzione possano essere concepiti anche come un centro di propulsione nell'interesse del progresso economico e culturale della provincia (in particolare, parere Polesini).

Rimane indiscusso, in tutte le ipotesi prospettate, il carattere rappresentativo degli organi consiliari. Per nessuna categoria di sudditi deve cioè sussistere un diritto personale a partecipare alle assemblee locali; non sono previste convocazioni generali o diete di ceti privilegiati; è solo attraverso meccanismi elettorali, variamente congegnati, che si giunge alla designazione dei candidati da proporre al sovrano per l'atto di nomina. Lo stesso Weingarten, che presenta il suo interessante piano per l'ordinamento del Litorale come il risultato d'un contemperamento tra costituzione "per ceti" (*ständisch*) e costituzione rappresentativa, nei fatti mostra d'aver abbracciato decisamente il secondo dei due sistemi; nel suo progetto, un ricordo delle antiche diete permane nell'assemblea dei nobili possessori di signoria, che è previsto si radunino sotto la presidenza del governatore della provincia esclusivamente allo scopo di eleggere i propri candidati ai consigli.

Varie erano le soluzioni che ci si proponeva di adottare rispetto al problema chiave della composizione del corpo elettorale e delle assemblee. Nei progetti stesi dal Rassauer e dal Polesini l'elettorato attivo e quello passivo erano attribuiti entrambi alle classi dei proprietari nobili e dei proprietari non nobili, che venivano a formare due distinti collegi elettorali. Weingarten, a somiglianza di quanto era stato attuato nel Lombardo-Veneto, considerava pure un terzo collegio, costituito dai possidenti delle città. Ai fini del conferimento dell'elettorato passivo, il Lanzi non prevedeva altra distinzione che quella del censo; per l'elettorato attivo invece il sistema da lui prefigurato si avvicinava sorprendentemente a quello del suffragio universale maschile: i candidati alle deputazioni provinciali sarebbero stati infatti eletti direttamente dai capifamiglia di ciascun comune, riuniti in vicinia; allo stesso corpo elettorale spettava la designazione dei candidati alla deputazione centrale, che sarebbe però avvenuta con sistema indiretto. Secondo l'ipotesi - che si potrebbe definire estrema - formulata dal Totto, anche l'elettorato passivo veniva esteso, almeno per i consigli comunali, a tutti i capifamiglia, senza limitazioni di censo o di grado d'istruzione; l'autore della proposta si diceva convinto del "buon effetto di quella catena che incominciando dall'agricoltore e passando per tutte le classi dei sudditi legar deve il privato col pubblico interesse".

Se si pongono a confronto le proposte per una nuova organizzazione del Litorale formulate nel 1817 da autorità e notabili dell'Istria con i corrispondenti progetti provenienti da Trieste e da Gorizia, è agevole cogliere nelle prime l'espressione d'una cultura politica più evoluta, proiettata - si è tentati di dire - verso il futuro costituzionale della monarchia austriaca. Mentre le *élites* tradizionali triestine e goriziane appaiono animate da uno spirito di reazione particolaristica, che non può trovar spazio nella monarchia centralistica del *Vormärz*, i notabili istriani mostrano d'essere consapevoli che una nuova organizzazione non si potrà fondare sul ricupero dell'ordine antico, ma, al contrario,

solamente sulla sua negazione. Nei progetti provenienti dall'area istriana è pure notevole l'attenzione rivolta ai meccanismi istituzionali, anche se scarsa appare la coscienza dei fattori di natura economica e sociale che intervengono a condizionare la loro struttura e il loro funzionamento. Traspare comunque da questi scritti una cultura costituzionalistica di livello europeo, educata nei fermenti illuministici e alimentata poi dall'interesse con cui gli autori dovettero seguire il fitto succedersi delle riforme costituzionali in Francia e nei paesi dell'orbita francese, durante la fase d'intense trasformazioni che si era da poco conclusa sulla scena politica europea.

Vediamo ora di seguire l'epilogo di questa vicenda, priva di conseguenze nei fatti, ma esemplare nel suo svolgimento. Appena nel marzo del 1818, a quasi un anno dall'avvio del procedimento, il Governo del Litorale spedì a Vienna il suo rapporto sulla futura costituzione della provincia, insieme con le relazioni e i pareri sottopostigli dalle autorità locali<sup>10</sup>. Il rapporto negava l'opportunità d'una restaurazione dell'organizzazione tradizionale, anche per quei territori, come il Goriziano o le città di Trieste e Fiume, che appartenevano da secoli ai domini ereditari degli Asburgo. In considerazione dello "spirito dei tempi" e della mutata condizione giuridica dei singoli territori che formavano il Litorale, il nuovo sistema si doveva fondare sul principio rappresentativo. Il sistema di rappresentanza che si proponeva di introdurre sarebbe stato uniforme per tutta la provincia; avrebbe formato così un potente fattore d'unificazione, permettendo alle popolazioni di territori che la storia aveva diviso, di amalgamarsi, di comprendersi, di curare i loro reali interessi.

Il progetto di costituzione formulato dal Governo del Litorale ricalcava in buona parte il piano contenuto nella relazione, più volte citata, del capitano circolare di Fiume Joseph von Weingarten, che nella stesura della sua proposta si era ispirato sotto molti aspetti al sistema vigente nel Lombardo-Veneto. Erano previste una Congregazione centrale, con sede a Trieste, e quattro Congregazioni provinciali, corrispondenti ai quattro circoli di Gorizia, dell'Istria, di Fiume, di Carlstadt. Cinque erano i corpi cui veniva attribuito il diritto di eleggere propri rappresentanti nelle Congregazioni: i proprietari nobili dotati di prerogative signorili, i proprietari nobili non dotati di tali prerogative, i proprietari non nobili, le città (Trieste, Gorizia, Capodistria, Fiume, Buccari, Carlstadt) e il ceto mercantile di Trieste, Fiume e Carlstadt. Tra le condizioni per l'eleggibilità vi era il possesso d'un patrimonio che per i membri della Congregazione centrale doveva ammontare ad almeno quattromila fiorini; con un'agevolazione che non trovava riscontro nel sistema lombardo-veneto, il limite era ridotto a mille fiorini per i rappresentanti dei proprietari non nobili.

Il progetto, che fin da allora dunque prevedeva la formazione di una rappresentanza provinciale - sia pure consultiva - per l'Istria, non trovò attuazione. Come si sa, nella

10 AST. I.R. Governo del Litorale, Atti generali. b. 1666, f. 1/8, n. 5337/1818.

prima metà dell'Ottocento il Litorale continuò ad avere l'assetto amministrativo, ma non la forma costituzionale propria delle province austriache.

Tra i motivi che possiamo supporre alla base della decisione di abbandonare il progetto d'una costituzione provinciale per il Litorale, vi è innanzitutto la soppressione della Commissione centrale di organizzazione, avvenuta alla fine del 1817<sup>11</sup>; il provvedimento segnò infatti la conclusione del regime transitorio nell'amministrazione delle province conquistate. Ma dovette influire anche il contrasto, certamente avvertito dal legislatore, tra l'ordinamento rappresentativo che si prospettava per il Litorale, e le costituzioni di tipo cetuale vigenti negli altri paesi ereditari e in particolare nella Carniola, la provincia legata al Litorale dalla comune appartenenza al regno d'Illiria. Ulteriori difficoltà erano poi collegate alla prospettiva delle notevoli mutilazioni territoriali che la provincia appena costituita rischiava di subire, se si fosse deciso di accondiscendere alle rivendicazioni che l'Ungheria da tempo avanzava sul circolo di Carlstadt e su una parte del circolo di Fiume. Nel 1822, quando si procedette alle annessioni richieste dall'Ungheria, l'assenza d'un ordinamento provinciale consentì che i confini del Litorale fossero ridisegnati con un semplice atto dell'amministrazione centrale; lo stesso accadde in occasione della riorganizzazione delle circoscrizioni circolari e distrettuali nell'ambito della provincia, attuata in più fasi a partire dal 1825.

La vicenda del progetto di costituire - già all'epoca della Restaurazione - organi collegiali rappresentativi delle varie componenti territoriali del Litorale, con i contrasti, i ripensamenti e infine il fallimento che la caratterizzarono, ci fornisce anche la controprova della presenza di spiccate individualità regionali all'interno dello spazio amministrativo artificiosamente disegnato in quest'area a conclusione della fase napoleonica. Tra queste individualità regionali è quella istriana che emerge con speciale rilievo dal dibattito sulla costituzione provinciale svoltosi tra 1817 e 1818; si dovette però attendere la costituzione del 1849 per un primo parziale riconoscimento di tale individualità sul piano costituzionale, mentre solo la patente del 26 febbraio 1861 permise un avvio effettivo dell'amministrazione autonoma nella provincia dell'Istria.

---

11 Sovrana risoluzione del 24 dicembre 1817.

## POVZETEK

*V prispevku je na podlagi dokumentov, ki so objavljeni v reviji Annales 2/92 (s. 270-278), orisana razprava o ustanavljanju voljenih skupščin kot teles lokalne avtonomije v Istri po Napoleonovem padcu.*

*Na pobudo Osrednje dvorne komisije za organizacijo je l. 1817 tržaška vlada prosila glavarje primorskih okrožij za mnenje glede možnosti uvajanja deželne ustave v regiji. Uradniki so dobili nalogo, da zberejo podatke o stari ureditvi na območjih v njihovi pristojnosti in da po posvetu s krajevnimi ugledniki oblikujejo predloge. Istrski okrožni glavar je poslal vladi Avstrijskega primorja svoj odgovor s priloženimi pisnimi mnenji Koprčana Giovannija Tottoja, Porečana Giovannija Paola Polesinija in Felicea Lanzija, okrajnega komisarja v Piranu.*

*Za razliko od predlogov iz Trsta in z Goriškega, ki ponujajo vzpostavo starih vzorcev krajevne uprave (Svet plemenitašev za Trst, deželni stanovi za Goriško grofijo), so poročila in mnenja, ki prihajajo iz Istre, povsem odprta za inovacije: iz predlogov je očitno, da sploh niso obžalovali za beneškimi predpisi in da so skoraj v celoti sprejeli ustavno ureditev Kraljevine Italije in upravno ureditev, ki jo je Avstrija prav tedaj uvedla v Lombardiji in Benečiji. Predlagana občinska, krajevna in pokrajinska telesa so imela predstavniški značaj; ustanavljali so jih na podlagi različnih volilnih mehanizmov.*

*Iz predlogov istrskih odličnikov dobimo vtis, da je bila politična kultura v tedanji Istri na izjemno visoki ravni; poleg tega se zelo jasno kažejo regionalne posebnosti Istre, ki pa so do dejanske uveljavitve morale počakati na nadaljnji ustavni razvoj monarhije.*