

Il Veneto austriaco 1814-1866

a cura di Paolo Preto



FONDAZIONE CASSAMARCA

Treviso 2000

La rappresentanza politica nel Veneto e l'amministrazione delle città

Il dissolvimento del Regno d'Italia napoleonico, il ritorno del Veneto sotto il dominio diretto di casa d'Austria in seguito al Congresso di Vienna e la nascita del Regno Lombardo-Veneto instaurarono un nuovo sistema di relazioni tra Governo e notabilati locali e apportarono mutamenti significativi all'amministrazione pubblica. Nella nuova compagine statale a una struttura istituzionale, composta dai diversi organi di potere governativi, organizzati gerarchicamente, territorialmente e per competenza, venne affiancata una struttura costituzionale-rappresentativa, che si articolava in una Congregazione centrale e in otto Congregazioni provinciali, tutte con compiti quasi esclusivamente consultivi, e in diverse centinaia di comuni, dove s'esercitavano, invece, poteri d'amministrazione attiva. L'accesso era riservato a tutti i censiti nei comuni minori, o ai più facoltosi tra loro nei comuni maggiori e nelle Congregazioni, ed avveniva tramite un meccanismo elettorale che, almeno teoricamente, si fondava sulla partecipazione di tutti i proprietari fondiari, anche gli infimi¹.

Le Congregazioni costituivano per il Veneto una novità istituzionale. Esse vennero create – così recita la patente che fondava il Regno Lombardo-Veneto – “per conoscere nelle vie regolari con esattezza i desideri, e bisogni degli abitanti del nostro Regno Lombardo-Veneto e per mettere a profitto nella pubblica amministrazione i lumi e consigli che i loro rappresentanti potessero somministrare a vantaggio della Patria”². La Congregazione centrale si componeva di due deputati per ciascuna provincia: uno rappresentava i censiti nobili, l'altro i censiti non nobili, e di un deputato per ogni città regia. In tutto i seggi eran dunque 25: sedici delle otto province, più nove delle città regie, prerogativa, quest'ultima, conferita agli otto

capoluoghi e a Bassano. Parimenti, le Congregazioni provinciali erano formate da deputati rappresentanti i possidenti nobili e altrettanti rappresentanti i non nobili, in numero variabile da due a quattro secondo l'importanza della provincia. Ad essi s'aggiungeva il deputato delle città regie. A Venezia, Verona ed Udine erano così previsti nove seggi; a Vicenza, nel cui circondario era situata anche Bassano, otto; a Padova e Treviso sette; a Belluno e Rovigo cinque.

La durata della carica era stabilita, per tutti i deputati, centrali e provinciali, in sei anni, con facoltà di reiterazione del mandato, anche più d'una volta. Il requisito più importante per divenire deputato centrale era, per i nobili, l'avvenuto riconoscimento imperiale della nobiltà, per tutti il possesso di beni immobili per almeno 4.000 scudi censuari: un imponibile di tutto rispetto. Per i seggi provinciali il censo richiesto era dimezzato, 2.000 scudi.

Il procedimento per la nomina dei deputati centrali prendeva le mosse in tutti i consigli (tranne quelli delle città regie, che avevano il proprio rappresentante) e i convocati della provincia, dove ogni censito, ossia chiunque possedesse nel comune anche un fazzoletto di terra, aveva facoltà di indicare un candidato. Quindi i nomi proposti venivano ballottati: tutti gli intervenuti esprimevano un voto a favore o contro. Chi riusciva ad ottenere il maggior numero di voti favorevoli diveniva il candidato del comune. Le proposte passavano poi al vaglio della Congregazione provinciale, che formava una terna, la quale veniva sottoposta all'esame della Congregazione centrale e poi del Governo: sulla base dei loro pareri l'imperatore procedeva alla scelta definitiva. La procedura per i deputati provinciali si differenziava solo nella fase conclusiva: la nomina del

primo nella terna poteva essere ratificata direttamente dal Governo, il quale, però, in caso di disaccordo con la Centrale, doveva rinviare la decisione al viceré.

Le disposizioni imperiali avevano riservato alle Congregazioni un ruolo puramente consultivo, destinandole così ad una sostanziale "nullità politica". Le norme, tanto precise e minuziose nel descriverne la composizione, nel sancire i requisiti dei candidati e le procedure delle nomine, si soffermavano invece in modo vago e del tutto generico sulle competenze delle Congregazioni stesse e sulla procedura da seguire all'interno. Governatore e delegati⁴ controllavano strettamente Centrale e Provinciali, che rispettivamente presiedevano, essendo i soli a decidere l'ordine del giorno. In pratica, tutti gli atti governativi relativi all'amministrazione comunale passavano al vaglio preventivo delle Congregazioni. Così, per esemplificare, la Centrale era costretta ad occuparsi anche del salario di un campanaro, del mantello per l'inserviente della Congregazione stessa o della richiesta di far slittare la fiera annuale di Este dal mese di settembre a quello di ottobre. Ampiezza di competenze non significava dunque automaticamente gestione di potere a livelli elevati.

Negli uffici delle Congregazioni – specialmente delle Provinciali - tanti deputati si riducevano così a disimpegnare noiose incombenze burocratiche, senza margini d'autonomia, e a svolgere, per conto di Governo e Delegazioni, un lavoro preparatorio - che l'autorevole voce del governatore Inzaghi giudicherà inutile⁵ - su questioni amministrative minute o scarsamente rilevanti.

Le Congregazioni si collocavano sulla scia delle analoghe istituzioni lombarde settecentesche, e non preludevano ai moderni parlamenti. Dal

canto loro, le stesse possidenze lombardo-venete mostrarono di non desiderare organismi dotati di potere politico e di facoltà legislativa - che sarebbero state incapaci di far funzionare a loro vantaggio - e di preferire appunto delle strutture che, intervenendo negli atti d'amministrazione, sia pure consultivamente, potessero contenere il potere governativo. Perciò le Congregazioni, i cui poteri certamente erano limitati, ma non del tutto insignificanti, giocarono quasi sempre un ruolo oppositivo, attivando collaudate strategie ostruzionistiche per paralizzare l'attività del Governo quando questa cozzava contro gli interessi della proprietà fondiaria.

L'esame dei preventivi annuali delle città, ad esempio, seguiva quasi sempre lo stesso schema: proposte di vigorosi tagli alla voce strade, l'uscita più vistosa dei comuni; ai sussidi per le istituzioni di beneficenza; e, soprattutto, alle spese per le condotte mediche e l'istruzione elementare. Sul versante delle entrate, la Congregazione centrale parimenti suggeriva, con monotona insistenza, di trasferire il più possibile la pressione fiscale locale dall'imposta diretta, che gravava sui soli proprietari, a quella indiretta, cui contribuivano tutti gli abitanti, anche i meno abbienti, in quanto consumatori. Posizioni che, volte a tutelare in ogni possibile modo privilegi ed interessi di ceti, finivano per contrastare le espressioni più progressive della politica riformistica asburgica nel Lombardo-Veneto. Le Congregazioni si collocavano in questo modo da sé tra le forze più conservatrici, se non reazionarie, del paese⁶.

I notabili veneti accolsero per lo più di buon grado l'invito a far parte delle Congregazioni. La carica provinciale era onorifica, ma, esercitata in patria, non comportava particolari sacrifici o spese. Era estremamente prestigiosa, per-

ché rappresentava di fatto un avanzamento nel *cursus honorum*, tanto rispetto ai posti nelle istituzioni pubbliche di beneficenza, che a quelli nei municipi. Allo stesso tempo, però, non vincolava ad un impegno costante, né, quel che più conta, addossava alcuna responsabilità. Perciò era di solito accettata senza difficoltà.

Considerazioni più articolate occorre invece svolgere a proposito dei seggi centrali, che naturalmente conferivano ben più alto prestigio, oltre che un'ottima retribuzione. L'appannaggio di 2.000 fiorini annui (6.000 lire austriache) goduto dai deputati centrali corrispondeva, o s'avvicinava, agli stipendi degli alti funzionari dello Stato, i quali arrivavano però a percepirlo solo dopo decenni di una carriera faticosissima ed estremamente selettiva. L'importo doveva risultare allettante; occorre, tuttavia, far la tara degli oneri.

La carica centrale comportava una presenza costante nella capitale. Aprir casa a Venezia era un obbligo inderogabile, che poteva intaccare anche in misura considerevole quei 2.000 fiorini. Il primo anno di deputato si chiuse praticamente in perdita per Lodovico Carcano Volpe – un vicentino di cui tra non molto faremo la conoscenza –, che pagava 757 lire l'anno d'affitto, ma aveva dovuto affrontare – a suo dire – una spesa iniziale di oltre 4.000 lire per restauri. Carcano poteva perciò ben giudicare fortunato il suo collega vicentino Antonio Porto Barbaran, che spendeva sì 800 lire annue di pigione, ma senza aver sopportato oneri d'impianto. Altri deputati si saranno trovati nelle stesse difficoltà di un magistrato suo conoscente, che Carcano vedeva “da molti mesi” in cerca di casa a Venezia, pagando frattanto 600 lire “per due sole stanze, non potendosi far gran conto delle altre” e soffrendo ulteriori dispendi e disagi, poiché era “costretto di pranzare alla

trattoria, non avendo cucina usabile, né discreto ricovero pel suo domestico”. Non accusò problemi di bilancio, invece, Andrea Valmarana, un altro deputato vicentino: si sistemò, almeno per i primi mesi in “un appartamento ammobigliato”, per il quale versava 300 lire mensili (il sessanta per cento dell'appannaggio di deputato), lasciando stupefatto l'assai meno prodigo Carcano, che così lo vedeva dare con disinvoltura un “addio” al suo “assegno centrale”.

Oltre alla casa, c'erano le inevitabili spese di rappresentanza. Ma per un cospicuo possidente – e tali erano quanti superavano la soglia di reddito richiesta per l'ingresso alla Centrale – che non abbandonava gli affari domestici, perché da sempre li affidava a persone di fiducia, la cifra rimanente era un di più, che s'aggiungeva alle entrate familiari. Del tutto diverso il caso di un imprenditore, o ancor più d'un professionista, il cui lavoro personale era determinante per la produzione del reddito familiare: l'abbandono, per sei anni, dello studio o dell'impresa, poteva dar luogo a perdite solo parzialmente compensate dall'appannaggio.

Per i posti alla Congregazione centrale c'era, comunque, sempre abbondanza di pretendenti, e nei documenti si hanno continue notizie di brogli e di acquisti di voti, nel clima tipico della moderna competizione elettorale. Del resto proprio le proposte dei deputati alle Congregazioni, per l'ampiezza della base chiamata ad esprimere un voto, hanno dato luogo, per la prima volta nella storia del Veneto – e d'Italia –, allo svolgimento di vere e proprie campagne elettorali. Gli esempi di ciò che poteva accadere non mancano.

Grave, e ben documentato, l'episodio che ci narra nel 1842 il delegato di Padova Groeller. Spinto ad indagare da “una voce generale”, la

quale "sussurrava che si fossero fatti aperti maneggi" in favore di Giuseppe Lion, deputato centrale uscente e nuovamente in corsa per la riconferma, Groeller aveva appreso che nei distretti di Padova, Teolo, Battaglia, Camposampiero, Mirano e Piove – cioè in una buona metà della provincia – Lion era riuscito a convincere un gran numero di aventi diritto al voto a conferire la delega a fiduciari da lui indicati. Così "persone triviali, e non mai solite ad intervenire nei convocati, giravano in vettura di comune in comune", dotate "di speciali predisposte procure, coll'incarico di proporre esclusivamente" il nome di Lion. Il meccanismo non era complicato:

siffatte persone mercenarie – continuava Groeller – oltre i mezzi di trasporto ed il pranzo alle osterie, avevano il premio vergognoso di un fiorino al giorno... Avendo il commissario di Teolo rifiutata la procura... [ad alcuni], stantecché i nomi e cognomi dei mandatari non erano scritti dalla mano dei mandanti, l'incaricato di pagar loro il pattuito fiorino voleva esimersene, ma poi li pagò per liberarsi dalla loro insistenza... Antonio Caonero in Battaglia, quantunque non manchi di fino accorgimento, egli sotto le interrogazioni di quel regio commissario non ha potuto celare la giornaliera mercede da esso fatta ai compri mandatari per commissione di suo fratello Giuseppe, confessando che da lui aveva pur ricevute varie procure da dispensarsi per la nomina Lion... Questa troppa gente pagata e munita di procure che i brogliati mandanti rilasciavano senza nome del mandatario, temendo di essere scoperta... nel convocato di Polverara ebbe l'accortezza di proporre d'accordo non più Lion, ma Cromer⁹.

La vicenda si concluse comunque con la bocciatura di Lion, che era riuscito ad ottenere 39 proposte, battuto da Giovan Battista Cromer, che ne ebbe 44 e fu preferito anche per titoli e capacità¹⁰.

In quegli stessi mesi un altro combattimento

senza esclusione di colpi oppose in provincia di Belluno Alessandro Miari, deputato uscente per i nobili, al podestà in carica del capoluogo, Angelo Doglioni. Entrambi, scrisse il delegato Locatelli, si erano preoccupati di "praticare uffizi" nei diversi comuni, "onde conseguire i voti delle rispettive rappresentanze". Ma forse non si erano limitati a questo. Locatelli manifestava anche il sospetto "che, ad appoggio delle suddette raccomandazioni, avesse avuto luogo la distribuzione di qualche denaro e si fosse posta in campo la promessa di far ribassare della metà le pubbliche imposte". Sulla prima accusa non si trovarono prove; quanto alla seconda contestazione,

si rilevò che il conte Miari, avvalorandosi colla missione sostenuta in Milano per gli oggetti del nuovo censo, era andato spargendo di aver potuto in quell'incontro sostenere delle ragioni che porteranno dei vantaggi a questa provincia e che, venendo confermato nell'attuale sua carica di deputato centrale, sarebbe per prestarsi ulteriormente all'effetto, nella lusinga di poter meglio che ogni altro novello deputato corrispondere allo scopo, per essere egli a piena cognizione di quanto al nuovo catasto si riferisce¹¹.

In questo caso fu Miari ad avere la meglio: grazie alle proposte di 30 comuni, sopravanzò Doglioni, votato solo da 16, e venne riconfermato nel suo seggio.

Il rapporto tra il candidato ed i suoi 'elettori' poteva, poi, continuare e, in certa misura, riflettersi nel lavoro delle Congregazioni. La vicenda che ci accingiamo a ripercorrere sembra, in proposito, estremamente significativa. Lodovico Carcano Volpe divenne deputato centrale rappresentante la città regia di Vicenza il 28 dicembre 1826. Era un uomo ricchissimo, cui piaceva vivere al di sopra delle proprie possibilità. Di carattere piuttosto frivolo, ambizioso, amava apparire persona potente e darsi più

importanza di quanta in realtà non avesse. Aveva contratto un matrimonio finanziariamente assai vantaggioso con la patrizia veneta Metilde Barbaro. Nondimeno ricorreva frequentemente a prestiti. Senza avere "particolari lumi" né "estese cognizioni amministrative" – come precisava la polizia – ma pure provvisto di "qualche talento" e di "sufficiente coltura", Carcano Volpe raggiungeva la Congregazione centrale dopo una breve, ma significativa, carriera pubblica: podestà di Vicenza per due trienni, dal 1819 al 1826. Una gestione priva di smalto, anche se aveva promosso molti lavori stradali¹². Per ottenere dal consiglio comunale i voti necessari ad essere inserito nella terna, lavorò abilmente in città per screditare il più agguerrito dei suoi avversari, il deputato uscente Gaetano Trissino.

Insediatosi a Venezia, l'attività di Carcano a si faceva subito frenetica, e non tanto per demolire quella "catasta di carte di uffizio"¹³ che i colleghi deputati avevano maliziosamente dirottato sulla scrivania del nuovo venuto. Il 29 marzo 1827, a soli tre mesi dal giuramento, scriveva infatti Carcano all'amico vicentino Francesco Testa: "La strada di S. Agostino mi fe' ascendere più volte a quest'ora immense scale e mi darà ancora non poca fatica. Sarà nondimeno una delle mie cure, anche perché da voi raccomandata"¹⁴. Sempre allo stesso riferiva l'anno successivo su una visita negli uffici del Governo per tentare d'appoggiare concretamente una petizione riguardante un consorzio. Fatica spreca- ta: senza il numero di protocollo la pratica non s'era potuta rinvenire, perciò, scriveva Carcano, "mi fu forza limitare le mie raccomandazioni, che ponno esser utili al caso"¹⁵. Alle raccomandazioni s'accompagnavano talvolta semplici informazioni. Su quale fosse la via più sicura per inoltrare un ricorso consigliava:

Se si ama sollecitudine, non si può trascurar la Delegazione, che ad ogni modo dev'essere interpellata; se si ama il secreto, è meglio prima pressentire l'autorità superiore. Ad ogni modo, consiglio di differire un momento, giacché combinandosi col giorno 18 la venuta del viceré a Venezia, è bene aver pronto il ripiego in caso di dubbia risposta, presentandosi a lui. Ecco quanto so dire col maggior desiderio di riuscita, col maggior impegno per procurarla.

E due giorni dopo arrestava ogni iniziativa, che si sarebbe rivelata inutile ed inopportuna, per l'improvvisa malattia del governatore Spaur, da cui dipendeva tutta la faccenda¹⁶.

Tutti servizi che Carcano rendeva, a suo stesso dire, "con piena diligenza"¹⁷, per il buon esito di ogni affare, ch'egli raccomandava "con tutta la premura che ispira l'amicizia"¹⁸. Che si trattasse poi di un comportamento, se non illecito, almeno dubbio sul piano della correttezza, lo dimostra la circospezione con cui Carcano affidava ad un conoscente il recapito d'una propria lettera, dove affrontava col Testa i consueti argomenti, evitando dichiaratamente di servirsi del servizio postale ed invitando il proprio corrispondente a fare altrettanto¹⁹.

Prestazioni, queste di Carcano, pazienti e laboriose, per far progredire pratiche invischiate in tortuosi giri burocratici, addentrandosi nel "labirinto" – proprio così l'avrebbe definito²⁰ – delle stanze governative, superando opposizioni e aggirando ostacoli: vicende addirittura romanzesche, si vantava il vicentino. Scriveva così nell'aprile del 1838 ancora al Trissino:

Pregovi di salutarmi l'amico Gerolamo Salvi e dirgli che venerdì dal Governo sarà data la approvazione alla strada che lo interessa... Al primo vederlo gli darò conto anche dell'ultima vicenda occorsa alla strada medesima, per superare la quale non ho mancato di prestarmi. Se avessimo un Valter Scot, darebbe essa a lui argomento di un qualche romanzo²¹.

Carcano, insomma, aveva saputo costruire un'autentica catena di produzione di raccomandazioni e di pressioni, ai limiti del consentito. Sapeva insinuarsi in ogni spiraglio che trovava aperto – e, se necessario, faceva di tutto per aprirne – negli uffici governativi, per procurare vantaggi agli amici vicentini della sua cerchia. Il suo epistolario è eloquente testimonianza di questo lavoro convulso, incessante, proseguito anche quando, dopo dodici anni, lascerà il seggio. Non vi è lettera in cui non si intrattenga una relazione che oggi definiremmo di tipo clientelare, riguardi essa strade o brevetti, ricorsi o passaporti. Carcano nella capitale non era andato a rappresentare una città regia, ma a curare gli interessi privati del suo elettorato. E a divertirsi: finito di parlar d'affari, le missive accennano sempre alla vita veneziana dei coniugi Carcano. Un giro vorticoso di salotti, conversazioni, giochi di società, pranzi, balli, opere teatrali. "Dio ci doni succhi gastrici – è la preghiera del vicentino – e saremo allegri"²².

Trascorsi i sei anni del primo mandato, Carcano si presentò a riscuotere il corrispettivo dei suoi sforzi, chiedendo agli amici vicentini i voti in consiglio comunale per essere riproposto. Valendosi della rete fittissima di amicizie e relazioni che aveva tessuto in patria, riuscì addirittura a condurre, fra 1831 e 1832, la campagna elettorale standosene tranquillamente a Venezia e mettendo a frutto i molti favori elargiti. A Francesco Testa, il fedelissimo socio di tanti intrighi, Carcano si rivolgeva in termini assai eloquenti:

È vicino il momento della rinovazione della mia terna. Io ne scrivo a qualche amico come voi, e perché fra li nuovi consiglieri v'è un Meschinelli, un Maranzani, un Fabris Fiorindo, che non sono di mia relazione, e perché combatte in questo caso con un qualche

riguardo che il sistema esige, la ragionevolezza di non voler comparire o freddo, o orgoglioso²³.

Le convenienze sociali, il desiderio di non compromettersi con persone di ceto inferiore, urtavano dunque con "la ragionevolezza" di offrire un'immagine di sé più spendibile sul mercato dei voti. Conquistato il primo posto nella terna per la riconferma, Carcano si precipitò a ringraziare per la premura l'amico, che si era sobbarcato, riconosceva, tutto il lavoro elettorale.

Vi ringrazio della per me assai soddisfacente notizia. Io sperar molto doveva dalla bontà degli amici, fra' quali siete de' primi, ma immaginar non poteva tanta esuberanza. Abbiate i miei ringraziamenti, ben conoscendo anche in questo caso la vostra influenza²⁴.

Ma gli affanni del vicentino non erano finiti. Aveva stravinto con 27 voti favorevoli, contro i 12 di Pompeo Muzzani e solo sette di Flaminio Anti, ma proprio per questo si ritrovava in terna con due candidati di scarse qualità, sgraditi alle autorità superiori e poco attratti dalla prospettiva d'un seggio centrale. Se questi avessero presentato rinuncia, o tralasciato l'obbligo di produrre i certificati prescritti, avrebbero provocato un sensibile ritardo alla nomina, o addirittura l'annullamento della terna e la discussione di una nuova proposta nel consiglio cittadino. Per scongiurare queste ipotesi, Carcano sguinzagliò il segretario comunale Pedrazza, un altro dei suoi fedeli, ritenuto dalla polizia un intrigante e il vero padrone del municipio. Questi spiegò all'amico che non era consentito "documentare d'ufficio" le terne:

Sarebbe quindi a studiarsi se, prudenzialmente operando, meglio convenga persuadere il secondo ed il terzo [cioè Muzzani e Anti] lasciar correre la terna e documentarla, piuttosto che procedere a nuove proposizioni, che potrebbero avere l'esito medesimo anche per più di una volta. Ove si convenga in que-

sto mio divisamento, io mi offro, sempre però con la maggior riservatezza, a consigliare la cosa: il secondo, una volta collega, seconderà, a mio credere, facilmente le nostre viste; il terzo, uomo piuttosto tenace, pretenderà, tutto al più, il rimborso delle spese, che non sarà poi un gran malanno; ma, replico, è necessaria la maggior prudenza e precauzione; attenderò quindi un cenno relativo, bene inteso *che a buon intenditor poche parole*²⁶.

Carcano non dovette pagare le carte bollate a Flaminio Anti, come sarebbe stato sicuramente disposto a fare, perché risultò che quest'ultimo non possedeva l'estimo prescritto. Venne perciò sostituito da Francesco Folco Leonardi nella terna definitiva, che prese la via dei dicasteri aulici nell'autunno del 1832, con il parere unanime di Congregazione centrale e Governo in favore del primo proposto²⁶.

Carcano ottenne la sospirata riconferma, ma il governatore Spaur lo ammonì "seriamente", su esplicito ordine dell'imperatore, a "non occuparsi di agenzie private" e ad "astenersi in generale da maneggi e da qualsiasi ingerenza in affari d'ufficio o privati che non si combinano colle attribuzioni della sua carica"²⁷. Parole severe, che colpivano esattamente nel segno, e tuttavia non spaventarono il vicentino, il quale durante il secondo mandato non modificò il proprio atteggiamento.

Negli ultimi giorni del 1838 Carcano avrebbe lasciato il seggio centrale e sin dal febbraio di quell'anno il consiglio comunale di Vicenza aveva predisposto la nuova terna, nella quale egli non era compreso affatto. L'eventualità di sedere in Centrale per altri sei anni – evento raro, ma pur sempre possibile e verificatosi per altri – sfumava così irrimediabilmente. La notizia gli provocò una reazione di rabbia stizzita. Dopo essersi proclamato "gratissimo" ad Alessandro Trissino per l'aiuto che, ancora una volta, ma

inutilmente gli aveva prestato, non si mostrava affatto sorpreso "dell'esito" infelice, vista la rivoluzione che, da qualche anno ormai, aveva creduto d'osservare nei principî che informavano il reclutamento dei deputati centrali: "si spoglia l'istituzione nostra del primo suo vestito, per darle quello di pubblica beneficenza". La Congregazione, riteneva Carcano – peraltro non del tutto a ragione – stava progressivamente perdendo la propria funzione rappresentativa ed era diventata strumento per premiare gli ex podestà e altri benemeriti dell'amministrazione municipale. Convinto evidentemente d'aver dato all'istituzione più di quanto avesse ricevuto, continuava Carcano nella sua lettera: "Terminerò il non grato argomento, che l'hanno più di me indovinata quelli che non vollero far nulla". Per concludere, enfaticamente, con un invito stridente e contraddittorio col suo personaggio: "Amiamoci come voi mi proponete, curiamo la propria salute, e per essa evitiamo più che si può le brighe"²⁸.

"I Carcano si beano delle ingerenze ch'ebbero e delle relazioni che hanno": è l'epitaffio dei dodici anni di seggio centrale di Lodovico Carcano Volpe, vergato da Leonardo Trissino pochi mesi dopo averlo visto lasciare la carica²⁹. Questo di Carcano è, evidentemente, un caso limite. Solo un altro deputato fra gli oltre cento che si susseguirono sui seggi centrali, il veronese Antonio Conati, attirò le attenzioni della polizia e fu richiamato, come Carcano, a non anteporre, nell'ufficio, i propri interessi privati a quelli della carica³⁰. Carcano, da deputato, si muoveva essenzialmente al di fuori dell'ambito istituzionale: la carica significava per lui solo una patente di prestigio, per poter esercitare pressioni sui funzionari e gli impiegati di tutti gli uffici, un lasciapassare per i dipartimenti governativi, diversamente impenetrabili. Gli

interessi della città che l'aveva mandato a Venezia cadevano in second'ordine. Buona parte dei suoi colleghi, viceversa, si collocò agli antipodi di questa concezione, interpretò il proprio ruolo in chiave rigorosamente istituzionale e si mostrò convinta che l'aula delle Congregazioni rappresentasse il vero luogo dove la voce della proprietà fondiaria era legittimata a farsi ascoltare, rendendosi così costantemente portavoce delle istanze di interesse generale, che salivano dal proprio cetto, dalle città, dai municipi, dai comuni, dalle province. Stringiamo ora lo sguardo dalle Congregazioni ai municipi cittadini. I problemi appena affrontati ci si riaffacciano, diversi nella formulazione, ma ugualmente aggrovigliati: significato della rappresentanza, autonomia amministrativa, impegno burocratico, motivazioni dei possidenti alla partecipazione, oppure spinte a rifiutarla.

Anche nell'amministrazione comunale erano intervenuti, nel rapido volgere dei due decenni che separano la caduta della Serenissima dal Congresso di Vienna, profondi cambiamenti. Allo schiudersi della Restaurazione il comune costituiva la "base dell'intero impianto costituzionale, che trovava le sue articolazioni successive nelle Congregazioni provinciali e in quelle centrali" e riempiva, in periferia, "uno spazio lasciato vuoto dal potere statale", poiché si esprimeva "su àmbiti associativi che l'apparato di stato... poteva tutt'al più controllare, ma non governare in prima persona". Nel 1816 qualunque suddito veneto avrebbe stentato a riconoscere, all'interno delle nuove istituzioni comunali, i tratti di un'eredità dell'antico regime repubblicano. La dominazione francese, passata come un turbine, aveva modificato radicalmente il sistema. Differente era ormai l'organizzazione territoriale, rigidamente strut-

turata in province, distretti e comuni, cui corrispondeva una serie di uffici e di responsabilità gerarchicamente ordinati. Mutata la base sociale del comune: solo l'iscrizione nelle tavole censuarie, cioè lo *status* di proprietario fondiario, dava titolo all'esercizio del potere locale. Ai fini dell'accesso agli organi deliberativi comunali non contava più, nelle città, l'appartenenza al patriziato o l'iscrizione alle arti; o nelle campagne, la residenza *ab antiquo*, oppure per un lungo periodo di tempo. Né valeva l'esercizio di antiche o recenti prerogative feudali. Il comune degli abitanti e degli originari, dei giudicenti, si era trasformato nel comune dei possessori. Alla base del comune stava ora il censo. Anche le competenze dei comuni erano state riviste, ampliate e definite nel dettaglio: da acque e strade, opere pubbliche, a sanità, beneficenza e istruzione, alle più minute. Preciso, e reso uniforme, pure l'ambito della fiscalità comunale, ora imperniata nelle sovrimposte che colpivano la terra, le persone e, solo nelle città murate, i consumi. Abolita ogni imposta di natura diversa: dazi particolari, diritti, pedaggi, 'pontatici', che città e villaggi avevano autonomamente gettato nel corso dei secoli. E così pure impedita ogni spesa che non trovasse nelle leggi la propria giustificazione. Da entità generica, aggregatasi nel tempo attraverso una somma di rapporti interni tra abitanti e gruppi famigliari, il comune assumeva così la struttura giuridica di un moderno ente pubblico, con organi, prerogative, patrimonio, risorse, doveri e apparato burocratico propri, ma modellati su uno schema sancito da leggi valide nell'intero territorio dello Stato e vincolanti per tutti i poteri dello Stato stesso.

Il sistema asburgico non poteva ignorare la rigorosa impalcatura napoleonica, anzi la fece propria, innestandola, però, sui principî infor-

matori del sistema comunale teresiano, felicemente sperimentato nella Lombardia austriaca del secolo precedente. Ma il comune napoleonico aveva costituito l'ultimo anello di un ingranaggio statale fortemente accentratore. Podestà, sindaci ed assessori eran diventati 'creature del Re', o dei prefetti, ed esecutori della volontà governativa. Viceversa, l'impianto asburgico del 1816, pur rimanendo rigidamente formalizzato, restituiva, almeno teoricamente, alcuni poteri alla 'nazione possidente' – che riacquistava l'elettorato attivo e passivo nei comuni e nelle Congregazioni – e chiamava podestà ed assessori a responsabilità collegiali. È nota l'ammirazione dimostrata per questo sistema da Carlo Cattaneo, il quale, pur acerrimo nemico dell'Austria, avrebbe sottolineato, tra l'altro, gli spazi che esso garantiva per un'intensa partecipazione collettiva alla vita municipale²².

Non si trattava, tuttavia, di un sistema democratico, almeno nell'accezione che comunemente si attribuisce oggi a questo termine. Poteva esserlo, semmai, "per la collettività governante, cioè per la proprietà fondiaria, ma non... per la collettività governata, costituita da coloro che non avevano censo"²³. E resta pacifico, poi, che la storia dei comuni e delle Congregazioni è storia della grande proprietà fondiaria, in particolar modo aristocratica, abile nel sottrarre a imprenditori, commercianti e professionisti, i seggi cui, teoricamente, avevano diritto. La gratuità delle cariche allontanava dai municipi gli imprenditori, i professionisti ed anche i possidenti a basso censo, troppo occupati dagli affari domestici, dall'amministrazione dei propri beni. Il mondo degli affari, dell'impresa commerciale o 'industriale', delle professioni rimaneva dunque sostanzialmente estraneo alle cariche civiche.

È, inoltre, ampiamente comprovato da documenti d'archivio come la scelta degli amministratori comunali, o dei rappresentanti nelle Congregazioni, spettante a seconda dei casi al Governo, al viceré o all'imperatore, fosse comunque condizionata sin nella fase propositiva, riservata al corpo elettorale possidente, da pressioni governative. Raramente mancavano, infatti, insistenze sotterranee per impedire l'ingresso nelle terne di personaggi invisi al Governo e per favorire i più fedeli, anche se la volontà dei consigli era sempre formalmente raccolta e rispettata.

Infine, e soprattutto, occorre interrogarsi sull'effettiva autonomia decisionale. Se teoricamente la legge lasciava margini di manovra molto ampi agli amministratori locali, era sensazione diffusa che, nella pratica, le cose stessero ben diversamente. L'autonomia comunale non era limitata solo dall'insieme rigorosamente preordinato delle competenze. Il Governo esercitava, nei confronti delle amministrazioni delle città regie, le funzioni di autorità tutoria e di organo di controllo. Le norme in materia prescrivevano che i bilanci, gli atti patrimoniali eccedenti l'ordinaria amministrazione e l'assunzione di obbligazioni a carico del comune dovessero essere sottoposti all'approvazione governativa. Le leggi non precisavano, però, le modalità dei controlli né, soprattutto, indicavano se il sindacato del Governo doveva limitarsi alla legittimità, o se poteva estendersi anche al merito. L'indeterminatezza finì per favorire gli organi governativi, che sottoposero i comuni alla propria influenza e lasciarono agli amministratori possibilità di manovra del tutto marginali.

Alcuni esempi, scelti fra i più paradossali, aiutano meglio a comprendere quanto asfissiante fosse la vigilanza governativa e quanto contri-

buisse ad inasprire il clima tra autorità asburgiche e possidenze venete. Nel 1826 venne eseguita una sistemazione radicale della contrada di San Lorenzo, nel centro di Treviso. Compiuto l'allargamento della sede stradale, la Congregazione municipale aveva proposto un intervento supplementare, di carattere estetico, alla facciata di un palazzo. Il Governo lo autorizzò, dopo attento esame, a patto che venisse ridotta una finestra e fossero modificate le "bugne del pianterreno". Il controllo in questo caso s'era esteso addirittura agli aspetti tecnico-architettonici³⁴.

L'esame annuale dei bilanci, comportava, di regola, massicci invii di documenti: il comune di Treviso accompagnava al Governo il proprio consuntivo annuale con trenta chilogrammi di allegati, quali pezze d'appoggio³⁵. Altrettanto doveva fare la più piccola Rovigo³⁶, mentre al consuntivo di Udine del 1821 vennero uniti addirittura 97 chili di atti³⁷. Un autentico mare di carta, dietro il quale prende forma una schiera di ragionieri governativi, chini per settimane su ogni conto, a setacciare le partite una per una. In quella sede non mancava mai occasione d'infliggere aspre rampogne agli amministratori comunali. Quelli di Udine furono chiamati a giustificare per iscritto una spesa di 80 centesimi (su un bilancio annuale di oltre 400.000 lire) per una tassa postale³⁸. Il podestà e gli assessori di Treviso, all'atto dell'approvazione del consuntivo per il 1827, si sentirono rimproverare dal Governo, perché "la provvista de' calamai d'ottone di getto poteva forse risparmiarsi, dopo i tanti di cristallo acquistati, oltre quello all'inglese molato". Risposero ruvidamente, invocando una questione di principio: "Gli amministratori gratuiti del comune, avezzi alla decenza nelle proprie case, si credertero lecito d'avere un calamaio d'ottone". La Ragioneria

governativa ribatté stigmatizzando quella "inconveniente risposta" e sentenziando ch'era "preferibile l'economia al lusso nell'amministrare la cosa altrui". Nella medesima occasione i trevigiani furono accusati di scarsa parsimonia per l'inutile acquisto di "32 pezze di cordella per uso dell'archivio, quando questo è provvisto di buste". La loro controdeduzione fu una lezione d'archivistica e di attenzione amministrativa: "Le singole posizioni si legano. E si trovò preferibile il legarle con un pezzo di cordella, che dura più dello spago. Questo tagliava le carte, con danno anche dal lato economico, perché doveansi spesso sostituire delle nuove coperte alle posizioni che le avevano straniate"³⁹. L'importo in discussione, naturalmente, era di qualche decina di lire.

In tale contesto, appare abbastanza logico che le autorità austriache, al momento della scelta dei podestà, facessero cadere la loro preferenza, fra i proposti, su personaggi magari meno rappresentativi, ma in possesso di 'estese cognizioni amministrative' (come sovente s'esprimono i documenti dell'epoca) e di una solida preparazione burocratica. L'immagine del podestà ideale, negli auspici del Governo, emerge dal ritratto che il delegato di Rovigo dipinge di Carlo Grotto, podestà del capoluogo polesano dal 1831 al 1836: "Zelantissimo dell'economia... Ha in ogni possibil modo risparmiato il danaro del comune. Instancabile nel rintracciare titoli di straordinarie risorse, pose già in giudiziaria discussione ventisette azioni creditricie... Indefesso nel lavoro, si occupa personalmente degli affari più rilevanti" in cui dimostra "studio profondo dell'argomento e pratica delle italiane e delle veglianti leggi". Grotto era facilitato, nelle sue incombenze, dall'essere stato un ragioniere dell'Intendenza di finanza⁴⁰. Anche il podestà di Padova, Andrea Saggini,

sempre a sentire un delegato, "era non soltanto prudente direttore della municipalità, ma precisamente lavoratore egli stesso attivissimo"¹¹. Il podestà era considerato, insomma, il fulcro dell'amministrazione comunale: il suo impegno e il suo prestigio condizionavano in misura rilevante il funzionamento del municipio e, di riflesso, la vita cittadina; la sua presenza in ufficio garantiva il rendimento degli impiegati e la sua assiduità assicurava il regolare disbrigo degli affari. Al contrario, il suo disimpegno provocava la paralisi dell'azione amministrativa, gettava discredito sul comune e lasciava il municipio in balia del personale impiegatizio. Ma cosa faceva un podestà di diverso da un impiegato, da un funzionario? Probabilmente niente. Un possidente che si accingeva ad accettare una carica podestarile sapeva, in genere, che lo aspettavano tre anni di faticoso lavoro d'ufficio, senza grandi possibilità di incidere significativamente nella vita della sua città, facendo approvare, ad esempio, un piano per le opere pubbliche, progetti per la viabilità, per l'istruzione, oppure recando un qualche apporto alla vita culturale cittadina, o intervenendo sulla fiscalità comunale. Perché allora accettare una carica che, non dimentichiamolo, era gratuita? I pochi notabili che si autocandidarono, o che accolsero con convinzione la nomina ai vertici dei municipi, erano mossi, anzitutto, dalla vocazione cetual-familiare, tipica dell'aristocrazia e, più in generale, della grande possidenza fondiaria, ad imporsi come gruppo dirigente locale, occupando le cariche ed impadronendosi dei pur limitati poteri che l'organizzazione statale aveva delegato in periferia. Nel governo locale continuava il tradizionale atteggiamento delle oligarchie cittadine, che, caduta la Repubblica, continuarono ad esercitare il potere sotto i successivi governi, cercando di

ritagliarsi spazi di influenza entro un sistema ormai rigidamente formalizzato.

Ma poteva esservi, in chi accettava, anche una ricerca di prestigio sociale, un desiderio d'affermazione, di popolarità. Attraverso la realizzazione di un'opera pubblica, l'apertura di una strada, l'intervento di un medico o di un'ostetrica, l'acquisto di una pompa antincendio, l'accensione dei lampioni stradali, il podestà si affacciava ogni giorno nella vita privata dei concittadini.

Una candidatura si profilava inoltre, spesso, come espressione d'un gruppo di notabili, accomunati dai medesimi interessi e da un'identica visione delle cose. Era un gruppo a convincere uno dei suoi esponenti più rappresentativi ad entrare nell'agone politico.

Una sintesi di tutte queste spinte si può ravvisare in Giovan Girolamo Orti Manara, membro di una delle più cospicue famiglie veronesi, il quale combatté dapprima una battaglia consiliare, appoggiato da buona parte della nobiltà cittadina, per divenire podestà e riuscì nell'intento. Polizia austriaca e delegati furono concordi nel ritenere che, da primo cittadino, si dedicasse solo a ciò che poteva "solleticare il suo amor proprio", compresi gli "affari della Congregazione municipale, venendo da esso trattati e spinti con attività straordinaria quelli che possono procurargli dell'aura popolare, mentre... alcuni altri, forse più importanti", ma meno remunerativi sul piano dell'immagine, erano da lui "disimpegnati con indifferenza"¹². Uomo ambiziosissimo, Orti Manara promosse l'esecuzione di un numero impressionante di lavori pubblici: per questo ci sembra il tipico rappresentante di un'aristocrazia, che ostentava il proprio potere di ceto, anche attraverso la grandiosità delle opere e dei monumenti da esso prodotti.

Infine, non va sottovalutato il potente incentivo all'impegno nei municipi rappresentato dalla prospettiva di un'ulteriore carriera: un servizio di più anni al vertice di un comune costituiva infatti un titolo di preferenza dichiarato, nella prassi di governo, anche se non nella legislazione, per l'assegnazione di un seggio in Congregazione centrale, ambito proprio in quanto ben retribuito.

Nel complesso, comunque, il caso di Manara è eccezionale, perché pochissimi possidenti arrivarono a muovere amicizie influenti e ad esercitare delle pressioni per entrare nelle terne per i podestà; e pochi accettarono di buon grado di dedicarsi all'amministrazione delle città, o quantomeno non s'opposero. La maggior parte, invece, subì la nomina malvolentieri – e dosò di conseguenza il proprio impegno – o vi si sottrasse pervicacemente e con ogni mezzo. Al momento di votare le terne, si assiste così nelle città venete ad un generale fuggi fuggi. Così, solo per ricordare alcuni casi esemplari, Vicenza rimase senza podestà per oltre due anni, fra 1834 e 1836, per l'impossibilità di trovare candidati disponibili⁴¹; un anno e mezzo rimase vacante la sede di Verona, dove nel 1827 vennero formate ben nove terne, prima di ricoprire il posto⁴²; e gli esempi si potrebbero moltiplicare.

Una ricorrente proposta per ridare funzionalità ed efficienza alle disastrate macchine amministrative municipali, cioè quella di rendere più professionale la figura del podestà, stipendiandolo (e pretendendo di conseguenza prestazioni migliori), venne ripetutamente avanzata dai delegati provinciali, che in periferia si scontravano con le difficoltà di far funzionare i municipi, ma rimase sempre lettera morta presso il Governo, il viceré e le cancellerie viennesi. Attribuire uno stipendio ai podestà significava,

d'altro canto, sovvertire le basi di un ordinamento, quello asburgico, creato smobilitando interi pezzi dell'apparato burocratico napoleonico, per comprimere quanto più possibile la spesa pubblica, e delegando ai notabili locali attribuzioni e competenze ch'erano appartenute in passato gli organi centrali dello Stato.

Per tutti i temi trattati in questo contributo, in assenza di un riferimento specifico, si rinvia a TONETTI, 1997, nonché alla bibliografia ivi richiamata.

⁴¹ Sovrana patente 7 aprile 1815, *Collezione di leggi e regolamenti pubblicati dall'i.r. Governo delle provincie venete*, II (1815), parte I, pp. 85-9.

⁴² MERIGGI, 1987, p. 57.

⁴³ Il delegato provinciale era la massima autorità governativa periferica, come il prefetto napoleonico e postunitario.

⁴⁴ Francesco I a Ranieri, 17 giugno 1825, Archivio di Stato di Venezia (=ASV), *Presidio di Governo*, b. 494, 1825-29 X 1/1.

⁴⁵ MERIGGI, 1987, p. 57; BERENGO, 1963, p. 55.

⁴⁶ Carcano Volpe ad Alessandro Trissino, 3 febbraio 1837, Biblioteca Civica Bertoliana, Vicenza (=BCBV), *Epistolari*, b. E.24. A questa busta appartiene tutta la corrispondenza epistolare di Carcano che verrà in seguito citata.

⁴⁷ Carcano a Trissino, 4 gennaio 1839.

⁴⁸ Groeller al Presidio, 18 gennaio 1842, ASV, *Presidio di Governo*, b. 1170, 1840-44 XV 5/1.

⁴⁹ ASV, *Governo*, b. 6264, 1840-44 XXVIII 3/2.

⁵⁰ Locatelli al Presidio, 29 marzo 1842, *ibidem*, XXVIII 3/7.

⁵¹ La Direzione generale di polizia al Presidio, 22 settembre 1826, ASV, *Presidio di Governo*, b. 496, 1825-29 X 4/5.

⁵² Carcano a Leonardo Trissino, 13 marzo 1827. Leonardo Trissino apparteneva ad un ramo della famiglia diverso da quello di Gaetano.

⁵³ Carcano a Testa, 29 marzo 1827. Le "immense scale" erano, evidentemente, quelle degli uffici governativi dove la pratica stava avendo il suo corso.

⁵⁴ Carcano a Testa, 22 luglio 1828.

⁵⁵ Carcano a Testa, 14 e 16 novembre 1831.

⁵⁶ Carcano a Testa, 28 ottobre 1837.

⁵⁷ Carcano a Testa, 14 maggio 1838.

- ¹⁹ Carcano a Testa, 20 aprile 1831.
- ²⁰ Carcano ad Alessandro Trissino, 22 gennaio 1837. "Persona che marcia con sicurezza nel labirinto", informava, lo aveva assicurato essere giunta da Vienna la sovrana risoluzione che nominava deputato centrale il cognato di Trissino, Antonio Porto Barbaran, e che il relativo decreto era già stato inviato a Vicenza.
- ²¹ Carcano a Trissino, 18 aprile 1838.
- ²² Carcano ad Alessandro Trissino, 21 dicembre 1827.
- ²³ Carcano a Testa, 27 dicembre 1831.
- ²⁴ Carcano a Testa, 24 marzo 1832. La seduta del consiglio comunale s'era tenuta il giorno 23. ASV, *Governo*, b. 3728, 1830-34 III 5/5.
- ²⁵ Alessandro Pedrazza a Carcano, 3 aprile 1832. La lettera venne intercettata dalla polizia e una copia, con data errata 1833, è allegata al rapporto della Direzione generale di polizia al Presidio, 17 maggio 1833, ASV, *Presidio di Governo, Geheim*, b. 30, 1830-34 B 1/6 (orig. lingua tedesca). Le ultime parole sono sottolineate nell'originale.
- ²⁶ ASV, *Governo*, b. 3728, fasc. cit.
- ²⁷ Spaur a Carcano, 21 maggio 1834, ASV, *Presidio di Governo, Geheim*, b. 30, fasc. cit.
- ²⁸ Carcano a Trissino, 23 febbraio 1838.
- ²⁹ Leonardo Trissino al fratello Alessandro, 10 aprile 1839, BCBV, *Epistolari*, b. E. 118.
- ³⁰ TONETTI, 1997, p. 128.
- ³¹ MERIGGI, 1987, pp. 63-4.
- ³² Si vedano le quattro note lettere del pensatore lombardo pubblicate nel 1864 nella rivista torinese "Diritto", in CATTANEO, 1972, vol. IV, pp. 398-422.
- ³³ ROTELLI, 1974, p. 209.
- ³⁴ Il Governo alla Delegazione, 12 agosto 1826, ASV, *Governo*, b. 2784, 1825-29 V 3/82.
- ³⁵ TONETTI, 1987, p. 117.
- ³⁶ I consuntivi del comune di Rovigo del triennio 1827-29 vennero restituiti, dopo l'approvazione governativa, assieme a 92,5 chilogrammi di allegati. ASV, *Governo*, b. 3647, 1830-34 I 18/13.
- ³⁷ *Ibidem*, b. 2152, 1823 VI 3/8.
- ³⁸ TONETTI, 1991, pp. 353-4.
- ³⁹ Foglio rilievi della Ragioneria centrale del 30 aprile 1829; risposta della Congregazione municipale del 13 luglio 1829 e decreto d'evasione del 4 settembre 1829, Archivio di Stato di Treviso, *Archivio comunale Treviso*, b. 2451.
- ⁴⁰ Ansaldi al Governo, 24 agosto 1833, ASV, *Governo*, b. 3731, 1830-34 V 3/8.
- ⁴¹ Di Pauli al Presidio, 13 novembre 1831, *ibidem*, b. 3677, 1830-34 I 21/41.
- ⁴² La Direzione generale di polizia al Presidio, 18 luglio 1840, ASV, *Presidio di Governo*, b. 1139, 1840-44 IX 4/12.
- ⁴³ TONETTI, 1997, pp. 48-55.
- ⁴⁴ *Ibidem*, p. 55.