

**QUADERNO N° 7**  
**dell'Associazione Consiglieri Comunali Emeriti**  
**del Comune di Verona**



# **LA FORMA DEL GOVERNO CITTADINO DAL MEDIOEVO ALL'UNITÀ D'ITALIA**

***Intervento del prof. Gian Paolo Romagnani***

*(Direttore del Dipartimento Culture e Civiltà dell'Università di Verona)*



**Sabato, 18 aprile 2015**  
**Sala consiliare Renato Gozzi – Palazzo Barbieri**

In copertina:

*Le insegne di Venezia, poste in Piazza delle Erbe e sullo sfondo il Palazzo Maffei (foto copertina del diario scolastico 1993 della Banca Popolare)*

**Associazione Consiglieri Comunali Emeriti  
del Comune di Verona**



**LA FORMA DEL GOVERNO  
CITTADINO DAL MEDIOEVO  
ALL'UNITÀ D'ITALIA**

***Intervento del prof. Gian Paolo Romagnani,  
(Direttore del Dipartimento Culture e Civiltà dell'Università di Verona)***

**Sabato, 18 aprile 2015  
Sala consiliare Renato Gozzi**

## Presentazioni

È con vivo piacere che diamo alle stampe la preziosa relazione dal titolo “*La forma del governo cittadino dal Medioevo all’Unità d’Italia*”, svolta dal prof. Gian Paolo Romagnani, Direttore del Dipartimento Culture e Civiltà dell’Università di Verona.

L’occasione fu l’Assemblea generale della nostra Associazione tenutasi il 18 aprile 2015 in sala R. Gozzi, presso il Municipio di Verona, Palazzo Barbieri.

È nostra intenzione distribuire il Quaderno anche nelle scuole, per contribuire a far conoscere la storia della nostra città, il potere amministrativo che ne ha retto le sorti negli anni e per informare le giovani generazioni sul passato veronese, condizione indispensabile per comprendere e vivere il presente e soprattutto il futuro.

Verona, 21 luglio 2017

Silvano Zavetti  
Presidente dell’Associazione  
dei Consiglieri Comunali Emeriti  
del Comune di Verona

Ringrazio per l'onore riservatomi, da parte del Presidente Silvano Zavetti e del Direttivo, di presentare il numero 7 della collana dei “*Quaderni dell'Associazione*”.

La ragione principale della mia presentazione è dovuta al fatto che, alla data in cui è stata tenuta la magistrale relazione del Prof. Romagnani, riportata di seguito, ricopro la carica di Presidente dell'Associazione dei Consiglieri Comunali Emeriti del Comune di Verona ed in tale veste avevo proposto al nostro Direttivo che nel corso dell'Assemblea sociale dell'anno 2015 i lavori fossero intervallati da un momento culturale, a conferma dell'impegno profuso in questo campo negli ultimi anni con varie iniziative promosse e realizzate.

La disponibilità dataci dall'esimio professor Gian Paolo Romagnani, Direttore del Dipartimento TeSIS (oggi Culture e Civiltà) indicato dal Magnifico Rettore prof. Nicola Sartor quale interlocutore nei rapporti tra l'Università degli Studi di Verona e la nostra Associazione, ci ha consentito la realizzazione di questa aspirazione e gliene siamo particolarmente grati.

Abbiamo così avuto modo di prendere parte ad una vera e propria “*lectio magistralis*” dal titolo e sul tema “*La forma del governo cittadino dal Medioevo all'Unità d'Italia*”.

La stessa si è aperta con il riferimento alla reciproca collaborazione cui ho fatto cenno, tuttora di piena attualità, ed è di grande stimolo il monito rivolto a noi Consiglieri Emeriti definiti “*come ad una generazione che passa il testimone, come ad un prezioso deposito di conoscenze e di memoria storica.*”.

Riferendosi al tema il professor Romagnani ribadisce all'inizio che lo studiare la storia dell'Amministrazione cittadina, studiare la storia dei mutamenti giuridici e delle

forme e delle modalità di fare politica è uno strumento per capire il nostro presente.

L'exkursus storico prende avvio dalla realtà comunale, dal libero Comune medioevale di Verona, che risale al 1107, passando poi ad Ezzelino da Romano, agli Scaligeri, ai Visconti e alla Repubblica di Venezia. Arriverà poi Napoleone, l'impero Austriaco ed infine, nell'ottobre 1866, con l'entrata dei bersaglieri da Porta Vescovo, il plebiscito: Verona a pieni voti, è italiana.

L'ampio arco temporale oggetto dell'opera e gli acuti approfondimenti svolti dall'Autore per ogni periodo storico trattato, termina con l'auspicio finale, che ci vede pienamente concordi *“riconquistare un pochino di questo senso dello spessore storico, forse dalle future generazioni o dalle future legislature potremmo avere anche una politica migliore.”*

In questa direzione va sicuramente l'intenzione manifestata dal Presidente Silvano Zavetti di portare questo nostro Quaderno (settimo della serie) anche nelle Scuole, auspicando il sostegno della nuova Amministrazione comunale appena insediata, a cui va l'augurio di un positivo lavoro.

Verona, 21 luglio 2017

Carlo de' Gresti  
Presidente Onorario dell'Associazione  
dei Consiglieri Comunali Emeriti  
del Comune di Verona

**Gian Paolo ROMAGNANI**

*Direttore del dipartimento Culture e Civiltà dell'Università di Verona*

Ringrazio innanzitutto l'Associazione Consiglieri Emeriti e il dottor de' Gresti per avermi invitato oggi a tenere questa conversazione.

Questa iniziativa si colloca -lo avete ricordato prima- nell'ambito di una collaborazione con l'Università di Verona nella quale credo molto e che si è già concretizzata con le due iniziative sul sindaco Roveda, svoltesi nei mesi scorsi, e che proseguirà con le iniziative che si svolgeranno attorno al centocinquantesimo di Verona Italiana 1866, che coincide con il triennio di celebrazioni del centenario della Grande Guerra. Gli stessi riferimenti che si facevano prima ad una raccolta degli archivi politici veronesi sono un segnale interessante; credo infatti che anche in questo caso l'Università possa essere ritenuta come punto di riferimento scientifico, come un retroterra per tutti voi. Lo spirito di collaborazione è massimo e vorrei raccogliere anche un accenno contenuto nella relazione di Zavetti sulla difficoltà di spostare le carte. Riflettiamo un attimo, pensiamo agli spazi straordinari che questa città ha a disposizione e che non utilizza in maniera adeguata. Pensiamo a Castel San Pietro, all'Arsenale, a Palazzo Forti, svuotato del suo contenuto d'arte e forse non adeguatamente riempito, pensiamo da ultimo a Palazzo Bocca Trezza, uno straordinario palazzo con affreschi cinquecenteschi collocato nel cuore di Veronetta e abbandonato al degrado dall'Amministrazione comunale di Verona, a pochi passi dal

luogo dove fra pochi mesi sorgerà il nuovo campus universitario: la Provianda austriaca di Santa Marta appena ristrutturata.

Mi rivolgo proprio ai consiglieri emeriti perché, anche se fuori dalla politica attiva, grazie alla loro esperienza ed autorevolezza possono ancora avere capacità di incidere. Provate a fare rete, a fare *lobbying* - per usare un'espressione brutta, ma efficace - provate a fare uno sforzo affinché qualche moderno mecenate - che siano le grandi fondazioni bancarie, che siano imprenditori privati, che siano anche associazioni di liberi cittadini - metta in campo le proprie forze per recuperare e valorizzare questi spazi, che noi abbiamo e che rischiamo di lasciar distruggere, ma che potrebbero davvero diventare quei grandi contenitori di cultura per quel patrimonio archivistico, bibliografico e museale, storico e artistico che la città di Verona possiede ed ha ricevuto in eredità e che potrebbe davvero farne una delle prime città in Italia e in Europa per turismo di qualità, senza ridursi soltanto a vetrina del finto balcone di Giulietta o a sede di una delle tante fiere commerciali, ma che può e deve produrre cultura di alto livello.

Vorrei interpretare, in questo senso, il vostro invito pensando a voi, consiglieri emeriti, come ad una generazione che passa il testimone, come ad un prezioso deposito di conoscenze e di memoria storica. Bene o male, le generazioni che hanno fatto politica nei decenni passati avevano, a livello locale, come a livello nazionale, un profondo radicamento nella storia del nostro Paese, che nelle generazioni più giovani si sta perdendo. Io lo vedo come docente universitario con i miei studenti e credo che

ce ne accorgiamo tutti guardando anche ad una classe politica più giovane - formata da persone al di sotto dei quarantacinque anni - che sta pericolosamente perdendo il senso del proprio radicamento nella storia, il senso del proprio passato, il senso dell'importanza di conoscere e studiare la storia anche per fare politica. Assistiamo ad un appannamento del rapporto fra presente e passato che attraversa oggi tutti gli schieramenti politici.

Prima si è fatto cenno al compianto Vittorino Colombo, che è stato ricordato ieri in Società Letteraria: un uomo che faceva il dirigente d'azienda, che ha fatto l'amministratore locale, il politico nazionale e che si è occupato di storia per passione, ma con una grande capacità ed un grande rigore. Quei suoi volumi sulla storia dell'amministrazione comunale di Verona, sulla politica veronese, ricostruita proprio a partire dagli atti dei Consigli comunali, sono dei volumi straordinari, scritti da una persona che studiava la storia per trarne anche alimento nel fare politica in un modo un po' diverso.

Ecco dunque la ragione per cui auspico un passaggio di testimone fra i consiglieri emeriti e chi fa politica oggi. Un travaso di conoscenze e di esperienze dall'una all'altra generazione può essere davvero un elemento positivo, se non ci riduciamo a proclamare una troppo facile e superficiale rottamazione del vecchio. L'università può essere il supporto e il collante di tutto questo.

Il tema della mia conversazione di oggi sulle forme del governo cittadino dall'età veneziana all'unità d'Italia vuole avere questo scopo; ossia vuole proporre a chi per anni ha fatto politica amministrativa in questa città, un

ragionamento e una riflessione sulle origini del Comune veronese, domandandoci perché ci troviamo qui, perché ci troviamo in questa sala, qual è la storia di quell'autonomia comunale, di quell'idea di rappresentanza dei cittadini che dal Medioevo ha proceduto fino ad oggi e che, in qualche modo, ha segnato i grandi momenti di trasformazione nella storia di questa città.

Ecco perché studiare la storia dell'Amministrazione cittadina, studiare la storia dei ceti dirigenti cittadini attraverso la sua Amministrazione, studiare la storia dei mutamenti giuridici e delle forme e dei modi di fare politica è un modo per capire il nostro presente. Nel momento in cui si discute molto accanitamente a livello nazionale di riforme costituzionali, di ingegnerie istituzionali, non sempre felici, non è chi non veda quanto sia utile riflettere sulla storia delle nostre istituzioni rappresentative: il Parlamento, il Senato, le forme di governo e le istituzioni statuali degli antichi Stati italiani e addirittura le istituzioni comunali, perché di qui prende origine il nostro fare politica oggi.

Spesso si è detto che l'Italia “delle cento città” ha comunque nel suo DNA un senso di appartenenza, un senso di partecipazione politica che altri Paesi non hanno. Almeno una parte d'Italia possiede e mantiene – nonostante tutto – questa vitalità, anche se siamo in una stagione di pericoloso calo della partecipazione politica attiva. Tutto ciò ha origine - nel nostro Paese, come in altre realtà d'Europa - dalla realtà comunale, cioè dal fatto che l'Italia è stata uno dei luoghi dove il libero Comune medioevale ha rappresentato una delle prime forme dell'espressione politica della nostra nazione. Parliamo pure di nazione, anche in senso

volutamente anacronistico. Verona è stata una di queste città.

Ragionare sull'origine medievale del Comune di Verona, vuol dire anche ragionare sulle prime forme di affrancamento della città dall'autorità feudale, un'autorità marchionale e comitale di origine carolingia, che trova proprio negli anni attorno al 1100 la sua origine. Qualcuno fa riferimento anche ad una origine antica del municipio romano, lo stesso Scipione Maffei attribuisce l'origine del Comune di Verona addirittura ai municipi romani. Ma si tratta di una falsa origine: il Comune medievale è una fondazione autonoma, nata sulla spinta di una società civile in crescita, composta prevalentemente da *militēs* e *mercatores*, cioè da uomini di spada - piccola nobiltà cittadina che esercitava le armi ed il potere politico - e mercanti - uomini di denaro, uomini d'affari e perciò stessi interessati alla politica. Una élite di *patrizi*, come un po' in tutte le città del Medioevo italiano ed europeo. Un ceto dirigente, a Verona, composto in parte anche da esponenti della piccola e media nobiltà feudale inurbata, che lasciano i loro castelli in campagna e si spostano nella città trasformandosi in élite cittadina. All'origine del Comune di Verona troviamo infatti personalità feudali, come i conti di San Bonifacio, antichi signori della città, che erano conti del 1048 e che mantengono la loro presenza anche all'interno delle istituzioni municipali.

Diciamo subito che il Comune medievale non è, né può essere considerato, un'istanza democratica. Semmai è un'istanza rappresentativa, cioè un'espressione dei ceti medio-alti contro la feudalità da un lato e - non diciamo

contro, ma con forte differenziazione - rispetto al popolo dall'altro. È l'espressione di un ceto cittadino di governo che cerca autonomia rispetto all'alto e rispetto al basso. Attenzione a non usare, come a volte si fa, degli anacronismi attribuendo spiriti democratici, a qualcosa che democratico non era.

L'origine del Comune di Verona può essere fatta risalire ad una data, il 1107, quando per la prima volta un gruppo di quarantadue cittadini qualificati, designati dai *militēs* e dai *mercatores*, assume l'iniziativa di stipulare accordi con il Comune di Venezia che non era certo ancora la grande Repubblica Serenissima, ma un semplice Comune che stava sulla laguna, uno dei tanti liberi Comuni, ma più degli altri forte e indipendente; da questo Comune di lì a poco si sarebbe generata la più fiera Repubblica Marinara italiana, destinata a diventare una grande potenza commerciale e militare. Verona era all'epoca sotto un'Amministrazione comitale di origine carolingia, quando per la prima volta quarantadue cittadini, indipendentemente dal conte, assumevano l'iniziativa di prendere autonomamente accordi con Venezia. Quasi un colpo di Stato dal basso. Successivamente questi quarantadue cittadini avrebbero incominciato ad affiancare l'Amministrazione comitale, rendendosi via via sempre più autonomi.

Nel 1136 abbiamo la prima attestazione a Verona di un governo consolare: quattro consoli, autonomi rispetto all'autorità comitale di Alberto di Sambonifacio. Poco più tardi appare un organo rappresentativo dei cittadini, che in alcuni casi viene definito *Parlamento*, in alcuni casi

*Concione*, ossia il luogo dove ci si riuniva per discutere, o *Arengo*, ossia convocato con l'*arenga*, con la campana, come assemblea popolare. Dunque Arengo e consoli: prima quattro, poi sei dal 1147, poi otto nel 1151, quando compare per la prima volta la figura straordinaria del *Podestà*, cioè il capo di questa amministrazione, che è inizialmente un Podestà interno che fa parte dell'amministrazione. Nel 1162 i consoli sono aumentati fino a trentadue, trasformandosi in un vero e proprio Consiglio comunale. Nello stesso anno inizia la serie dei podestà ordinari, con Bonifacio di Sambonifacio, esponente della famiglia feudale che deteneva il titolo comitale. C'è quindi un evidente elemento di continuità con il potere feudale. In un primo momento è lo stesso conte ad essere nominato podestà da un'assemblea di consoli; si consente quindi che il conte sia ancora l'espressione del potere feudale, ma è già qualcosa di diverso: c'è una legittimazione dal basso. È una fase di trapasso abbastanza interessante.

A partire dal 1179 il podestà sarà sempre un forestiero, coadiuvato dai consoli. Questa è la fase centrale del Comune podestarile. È un forestiero *super partes* a capo dell'esecutivo e dell'esercito, coadiuvato dai consoli. Il podestà, dunque, viene da fuori proprio perché è visto come un mediatore in grado di contrastare le fazioni che dividono la città. Deve essere uno di fuori perché non deve avere interessi radicati in sede locale. I grandi podestà italiani sono personaggi itineranti, che svolgono una delicata attività professionale mettendosi a disposizione di città diverse; pensiamo alle città della pianura padana, ma anche le città della Toscana, dove per tre, per quattro, per cinque anni, un

podestà presiede l'attività amministrativa del Comune, dispiegando le proprie forti competenze giuridiche e mettendosi a disposizione della città. E tanto più il podestà è una figura esterna, tanto meno è legato alle fazioni aristocratiche. Quindi non è un rappresentante del popolo, ma un tecnico dell'amministrazione, un tecnico a disposizione proprio per la sua terzietà.

Del 1194 è l'elezione del primo *Palacium Communis Veronae*, la prima sede del Comune di Verona su Piazza dei Signori, da cui poi verrà successivamente spostata, che pone fine alla tradizione delle riunioni del Comune nelle case delle famiglie più eminenti.

La fase podestarile del Comune vede dunque un Podestà annuale, per lo più forestiero, ma spesso riconfermato, con poteri essenzialmente giudiziari, coadiuvato da tre Giudici, anch'essi forestieri, che costituiscono la Curia, o Consiglio, assistito da ventiquattro consoli con potere di controllo (poi trasformati nel *Consiglio dei Quattro-Venti*, ossia degli Ottanta - mude trimestrali di venti consoli). I consoli sono cittadini, i giudici ed il podestà sono esterni, quindi c'è un sistema di bilanciamento dei poteri.

L'autorità rappresentativa ultima risiede nell'Arengo, che poi si istituzionalizza come *Consiglio dei Cinquecento*, in rappresentanza delle più eminenti famiglie degli estimati, cioè dei proprietari, di coloro che pagavano le tasse, cui spettava la nomina dei Rettori delle Ville del contado e delle magistrature cittadine.

Questo quadro amministrativo si consolida con agli Statuti del 1228, che prevedono a) l'*Arengo* come supremo

organo deliberativo, poi esautorato e sostituito dal *Consiglio Maggiore*, cioè il *Consiglio dei Cinquecento*, rappresentante delle famiglie più eminenti del patriziato urbano; b) il *Consiglio degli Ottanta* (o degli Anziani) che esercita il controllo; c) il *Consiglio dei Gastaldioni* (rappresentanti delle Arti), che elegge il Podestà e governa. Il Consiglio dei Gastaldioni è dunque una sorta di Giunta comunale, costituita dai rappresentanti delle Arti e dei Mestieri, esterni al Consiglio comunale, in rappresentanza del potere economico, all'interno di una struttura di poteri bilanciati abbastanza complessa.

Il podestà è infatti eletto dai Gastaldioni e non dal Consiglio, mentre il Capitano del popolo, con poteri essenzialmente militari, ma anche a volte con poteri straordinari in caso di crisi, di guerra, eccetera, è eletto dal Maggior Consiglio. Abbiamo dunque una figura legittimata dal basso, che è il Capitano del popolo, e una figura eletta dall'élite economica dei Gastaldioni, che è il podestà; dunque un Podestà forestiero e un Capitano del popolo interno alla città di Verona. Questo dualismo rappresenta nel complesso meccanismo del Comune medievale una soluzione che funziona, una soluzione che garantisce soprattutto contro l'organizzazione dei clan familiari delle fazioni.

In questa fase, nella prima metà del Duecento, il potere reale è dunque nelle mani delle Arti, ossia del ceto mercantile che domina la piazza e che presto si trasformerà in patriziato cittadino. Tra il 1232 e il 1259, negli anni centrali del XIII secolo - gli anni Ezzelino da Romano, alleato dell'imperatore Federico II - si ha un restringimento

del potere e anche in questo caso - al di là cioè del mito negativo del tiranno sanguinario, che ha alimentato a lungo la leggenda nera del perfido Ezzelino - questo serve a porre fine ad una fase di grave conflittualità interna fra clan famigliari e impone un potere centrale (così com'era accaduto con l'introduzione del Podestà forestiero). Quando abbiamo delle fasi di concentrazione del potere nelle mani di qualcuno, in genere, la soluzione autoritaria è una risposta alla faziosità e all'ingovernabilità della città. In questa stagione più tarda sono i grandi clan familiari che detengono il potere, non sono più le arti, ma sono le grandi famiglie di mercanti divenuti patrizi che si stanno trasformando in nobiltà cittadina e che tendono a chiudersi aggregando attorno a loro i centri del potere reale.

È il caso di Leonardino della Scala, detto Mastino, formatosi dentro le magistrature comunali, che assume questo ruolo di "uomo forte" mantenendo sostanzialmente immutate le istituzioni municipali, ma svuotandole dall'interno attraverso lo spostamento progressivo della vera sede del potere decisionale nell'ambito di un potente clan familiare. Non è un caso che la Signoria Scaligera si faccia iniziare convenzionalmente con il 1259, quando Mastino della Scala, podestà nominato da Ezzelino e poi resosi autonomo, viene riconfermato per volontà popolare, dopo la morte di Ezzelino da Romano, ricoprendo in successione numerose cariche pubbliche (*Potestas populi*, *Podestà della Domus Mercatorum*, *Capitano del popolo*) ergendosi in difesa degli interessi della borghesia commerciale, contro i feudatari e conquistando gradualmente la signoria sulla città. Subito dopo di lui sarà il fratello Alberto della Scala ad

essere nominato *capitano del popolo* (1277-1301) ottenendo dal Comune ampie prerogative di governo. Anche la signoria Scaligera nasce dunque all'interno dell'Amministrazione comunale.

Dopo il periodo ezzeliniano, caratterizzato dal forte potere di un uomo - vicario imperiale, ma in qualche modo uomo forte a livello locale - l'élite cittadina sente il bisogno di appoggiarsi ad una nuova autorità più indipendente. Mastino della Scala, che si è formato dentro le magistrature comunali, assume questo ruolo di uomo forte della città in alternativa all'uomo forte Ezzelino che era rappresentante di un potere altro, di un potere dall'alto, del potere imperiale. Un uomo forte contro un uomo forte. L'uomo forte nostro contro l'uomo forte loro, mantenendo sostanzialmente immutate le istituzioni municipali. Tutta la prima stagione scaligera non vede cambiare fundamentalmente l'assetto di potere cittadino. Spesso si parla dei "Signori della Scala" come una sorta di corte feudale, ma in realtà le istituzioni comunali vengono mantenute, come del resto avviene in gran parte d'Italia (pensiamo ai Medici in Toscana). Le istituzioni municipali vengono semmai svuotate dall'interno, trasformate, rese dei simulacri, ma queste istituzioni comunali rimangono per secoli pressoché immutate.

La vera sede del potere si sposta progressivamente dalle Arti alle famiglie più eminenti e da queste ad un unico clan familiare che domina attraverso un sistema di reti, relazioni, parentele, clientele, su gran parte dell'élite cittadina. Nell'arco di pochi decenni i della Scala insediano nelle principali cariche cittadine i loro uomini, senza esercitare il potere direttamente, ma dominando di fatto la

città. Ricordiamoci che a Firenze Lorenzo il Magnifico non ha mai esercitato una carica pubblica; era però l'uomo che ad un solo batter di ciglia determinava delibere in un senso o nell'altro delle Amministrazioni cittadine. Questo è il vero potere carismatico all'epoca, che si concretizza nel non essere insediato materialmente nelle sedi di potere, ma nel poterlo determinare dall'esterno.

Gli Statuti del 1328, i cosiddetti Statuti di Cangrande, rappresentano il primo cambiamento sostanziale dell'Amministrazione cittadina. Vi troviamo un Vicario (il Signore che esercita la vicaria, ossia il potere in nome di un imperatore lontano) che nomina il Podestà, il quale da figura esterna si trasforma in figura interna all'amministrazione, designata dall'alto, con il potere di convocare i Consiglieri. Solo ora il meccanismo rappresentativo del Comune medievale viene rovesciato, imponendo a tutti i livelli un potere dall'alto. Questo nuovo meccanismo rimane sostanzialmente immutato anche negli anni fra il 1387 e il 1404, nella breve stagione della Signoria viscontea, la grande famiglia di origini lombarde che ad un certo punto sembra voler addirittura unificare l'Italia. A fine Trecento il potere dei Visconti si estende dalla Toscana all'Umbria, al Veneto, alla Lombardia, alla città di Vercelli, disegnando un'enorme mappa che prefigura un vero e proprio Stato italiano, ma è un'esperienza effimera.

È significativo che l'arrivo dei Visconti a Verona nel 1387 sia preparato da una congiura nobiliare di esuli, guidata dai Bevilacqua, dai Nogarola e dai Malaspina, i quali entrano in città imponendo un potere esterno, ostile agli Scaligeri che li avevano banditi. Nello stesso anno

vengono avviate le nuove fortificazioni volute da Gian Galeazzo Visconti: Castel San Pietro (riedificato), Castel San Felice, la Cittadella, con compiti essenzialmente di controllo sulla città. Nel 1390 fallisce la prima rivolta antiviscontea; nel 1392 Gian Galeazzo Visconti istituisce a Verona il “Consiglio per i sudditi dei territori oltre il Mincio” (Verona, Vicenza, Bassano, Feltre, Belluno) esautorando le magistrature locali; nel 1402 la morte improvvisa di Gian Galeazzo pone fine alla dominazione viscontea, mentre la temporanea alleanza tra il padovano Francesco III Novello da Carrara e Guglielmo della Scala, grazie al sostegno di Firenze, consente gli antichi signori di riprendere Verona. Ma si tratta di una brevissima stagione. Con la fine del potere visconteo, nel 1405, inizia la lunga stagione della dominazione veneziana, che rappresenta anche la fine dell’indipendenza di Verona.

Chi è molto affezionato all’autonomismo veneto parla della Serenissima Repubblica di Venezia come di un momento di grande fulgore, ma bisogna storicamente riconoscere che l’estensione del dominio della Serenissima alla terraferma veneta ha rappresentato la fine dell’indipendenza di alcune grandi città venete e l’inaugurazione di un potere fortemente, seppur sottilmente, centralizzato da parte della Dominante.

Il 12 luglio del 1405 si ha l’atto di solenne dedizione a Venezia. Formalmente Verona non si piega, ma accoglie i rappresentanti di Venezia su un piano di assoluta parità formale (sebbene non sostanziale) per siglare un patto in cui Verona consegna le chiavi della città alla Serenissima, in cambio di protezione militare. È l’avvio di quel disegno

egemonico che, nella prima metà del Quattrocento, conduce Venezia ad impossessarsi della Terraferma (da Vicenza a Belluno, a Verona, poi spingendosi fino a Brescia e Bergamo) grazie ad una sottile alternanza di minacce e di blandizie nei confronti delle città minori. Con le “dedizioni” nessuna città viene occupata militarmente, ma tutte vengono indotte e consegnarsi spontaneamente a Venezia, mentre le élite locali cercano di mantenere il più possibile le proprie autonomie.

Qual è dunque il quadro amministrativo su cui si regge la dominazione veneziana a partire dal 1405?

Il 31 luglio 1405 su proposta del giureconsulto Barnaba Morano il Comune di Verona delibera l’abolizione dell’*Arengo* e del *Consiglio dei Cinquecento* (*Consilium Maius*), sostituiti da un nuovo *Consiglio dei Cinquanta*, eletti ogni sei mesi fra gli estimati maggiori, mediocri e minori (poi fra i soli nobili) e da un *Consiglio dei Dodici deputati ad utilia*, esecutivo, rinnovato ogni due mesi. A capo dell’amministrazione vengono posti due *Rettori veneti* (il *Podestà*, con responsabilità sull’amministrazione civile e giudiziaria, e il *Capitano del Popolo*, con autorità militare e finanziaria) entrambi eletti dal Maggior Consiglio di Venezia ogni 16 mesi ed inviati nelle città della Terraferma come rappresentanti del governo centrale. *Ubi multitudo ibi confusio* è il motto che segna questo cambiamento, ossia: dove c’è troppa gente, c’è confusione. Meglio restringere, ridurre, ricondurre le istituzioni ad un regime oligarchico. Come hanno osservato sia J. E. Law che G. M. Varanini la restrizione oligarchica dei consigli non pare essere stata un’imposizione dei veneziani, come aveva ipotizzato A.

Ventura, ma piuttosto la sanzione di una situazione di fatto che ai veneziani non poteva che far comodo. Istituzioni più ristrette e potere più efficace: qualcosa che sentiamo ripetere anche oggi. I vertici sono veneziani: è un magistrato veneziano che viene a controllare e presiedere il Consiglio, ma tutte le magistrature cittadine sono lasciate in monopolio alla nobiltà locale, in cambio del potere di controllo dall'alto.

Il governo del Territorio si fonda su ripetuti «Patti fra Dominante e città suddite» in modo da garantire spazio alle autonomie locali contestualmente al rafforzamento del dominio sulla Terraferma. Tutte le città suddite mantengono le consuetudini, le prerogative giurisdizionali e ampi poteri a livello locale, i sistemi fiscali ereditati dalle signorie precedenti, un apparato istituzionale autonomo (Consigli cittadini) regolato da Statuti risalenti all'età comunale. I «Patti di dedizione» quattrocenteschi fissano e confermano le regole sancite dagli Statuti comunali: si assicurano gli abitanti da ogni violenza all'atto dell'occupazione; si assicurano i magistrati da pene per gli uffici sostenuti sotto i passati governi; si riuniscono alla città tutte le terre che si erano staccate in tempo di guerra; non si impongono nuovi tributi (patto fiscale); le giurisdizioni dei cittadini veronesi nel territorio non subiscono modifiche; gli statuti della città vengono riconosciuti e rimangono in vigore; ai cittadini veronesi vengono riservati tutti gli uffici eccetto quelli di podestà e capitano; i veronesi mantengono il monopolio delle cariche ecclesiastiche; si vieta l'esportazione delle vettovaglie per evitare rincari; si garantisce la libertà di commercio dei manufatti lungo l'Adige.

Diversamente dalle altre realtà di antico regime, in Veneto mancano canali definiti di mobilità sociale verso l'alto attraverso gli uffici statali (questi canali esistono solo in ambito ecclesiastico); canali di promozione delle élites periferiche, condannate al municipalismo o all'emigrazione (clero, esercito, colonie, ecc.); elementi di sacralizzazione del potere politico (sostituito dalla Chiesa); un rapporto positivo tra patriziato della Dominante (chiuso e sclerotizzato, senza ricambio interno) ed élites locali (patrizie-cittadine, nobiliari, borghesi, ecclesiastiche). Fra periferia e Dominante si configura quindi una situazione di estraneità politica reciproca che si sconterà al momento della crisi e della caduta della Repubblica.

A Verona, in particolare, si manifestano un municipalismo accentuato; nostalgie filocaligere e frequenti complotti a favore dei signori esiliati, nei primi anni del dominio veneziano; una spiccata propensione di una parte della nobiltà veronese per i Gonzaga di Mantova (1438-54); persistenti atteggiamenti filoimperiali della nobiltà più antica per la quale il potere ed il sistema degli onori è quello imperiale offerto dalla corte asburgica.

Il governo veneziano della Terraferma entra in crisi solo nei primi anni del Cinquecento, in seguito alla discesa dell'imperatore Massimiliano I d'Asburgo in Italia e la dedizione spontanea a lui della città di Verona nel 1509. Fra il 1509 e il 1516 la città resta sotto il controllo imperiale, sostenuto dal consenso di gran parte dell'élite nobiliare, mentre le famiglie della nobiltà filoveneziana vengono bandite o indotte all'esilio. Solo nel 1516 inizierà la nuova lunga stagione veneta.

Mi interessa soffermarmi sulla breve stagione di dominazione imperiale, perché questa non può essere interpretata, anacronisticamente, in chiave risorgimentale, come «dominazione straniera», con gli austriaci che arrivano, invadono e i veronesi che devono subire l'oppressione straniera. In realtà si tratta di un'operazione concertata nell'ambito dell'élite cittadina, una parte della quale di fatto accetta, o addirittura chiama gli imperiali, per sottrarsi al dominio di Venezia, rendendosi conto di quanto il dominio di Venezia limitasse l'autonomia cittadina. Questa spaccatura interna al ceto dominante è il segnale di un malessere profondo di cui a lungo rimarranno tracce negli schieramenti delle fazioni nobiliari. Una parte significativa della nobiltà cittadina è filoimperiale, il che non significa filoaustriaca, ma fautrice del dominio di un grande potere *altro* da quello veneziano, nella consapevolezza che l'Impero resta una grande istituzione sovranazionale e un potere nel complesso meno invasivo della troppo prossima Venezia.

Scrivo, per esempio, un anonimo cronista del 1510: *«Havendo dato un gran principio le cose deli signori Venetiani alla prosperità, il favore de quasi tutti li popoli incominciò a inchinarsi alla sua devotione, massime li villani del padoano, vicentino e veronese. Delli nobili, parte errano contenti et parte se atristavano; onde molti gentilhomini sì de Padoa come di Vicenza et di Treviso et di altri lochi abandonorno le casse sue, i soi beni, le soie mogliere et figlioli et se ne andorno chi a Verona, chi a Trento, chi a Mantoa, chi in Inspruc et altri lochi pur che non fosse suggietti a Venetianni»*. Quindi i nobili si spostano

da alcune città per stabilirsi nelle città imperiali, perché sotto l'impero si sentono meglio, mentre i cosiddetti «marcheschi», fautori di San Marco, si concentrano fra il popolo minuto, segnando una divisione politica che è anche una divisione di ceto. Niccolò Machiavelli, acuto osservatore, che è a Verona proprio nel 1509, con l'inizio della dominazione imperiale, compie un'ambasciata per conto della Repubblica di Firenze e il 22 novembre scrive da Verona: *«Le cose di questa città si trovano in questo essere. I gentiluomini, parendo loro forse essere in colpa, non sono Marcheschi; i popolani e l'infima plebe è tutta Veneziana; pure con tutto questo, il dì che i Veneziani ripresero Vicenza, si vide assai buon segno»*. E ancora, 12 dicembre 1509, un mese dopo, sempre Machiavelli scrive da Verona: *«I gentiluomini sono di quell'animo che altra volta scrissi a V.V. S.S., e parendo loro star male, e dubitando di peggio, veggendo queste volontà esser mutabili, e veggendo i Veneziani farsi vivi, e il paese loro partigiano, attendono con solecitudine a votar Verona delle loro robe, donne, figliuoli, e condurle in Mantova»*.

È dunque da correggere l'immagine, di origine risorgimentale, di una nobiltà filoveneziana «più patriottica» e di una nobiltà filoimperiale «meno patriottica o austriacante». In realtà era Venezia in quel momento a rappresentare il potere più pervasivo per i ceti dirigenti locali che vedevano nel legame con l'Impero (potere forte, ma lontano) la garanzia migliore di autonomia per le città della Terraferma.

Ecco, dunque, che i primi decenni della seconda dominazione veneziana - dopo il 1516, quando i veneziani

tornano e definitivamente governeranno Verona - sono segnati da una grande conflittualità urbana, che vede attivi due tradizionali clan nobiliari legati alle famiglie Bevilacqua e Nogarola, le cui connotazioni imperiali o veneziane sono spesso esibite, ma in realtà sono abbastanza irrilevanti, trattandosi di due fazioni cittadine che si collocano a seconda degli interessi del momento. Sono due compagnie rivali che in alcuni casi giurano fedeltà all'imperatore e in altri casi si schierano con i «marcheschi», a seconda di quale posizione devono difendere. Sebbene nel 1509 entrambe avessero giurato fedeltà all'Imperatore, le due compagnie nobili rivali si contendono il potere in seno ai consigli cittadini per ragioni che esulano dalle opzioni di politica internazionale. Si tratta di veri e propri clan che si affrontano senza risparmiare colpi, seminando numerosi cadaveri. Ci sono violenze gravi, opera di esponenti delle famiglie Della Torre, Guarienti, Campagna, Lazise, Pindemonte, tutte legate al clan Bevilacqua. I Bevilacqua, però, più numerosi, si dividono al loro interno in diversi gruppi rivali, mentre i Nogarola rimangono uniti e compatti.

Nel 1517 il Consiglio dei cinquanta epura del Consiglio i nobili filoimperiali, tutti coloro che avevano manifestato simpatie per l'imperatore durante gli anni dell'occupazione, ma questi continuano a tramare congiure. Al posto dei nobili filoimperiali epurati vengono inseriti, nobili nuovi «di vile condizione», cioè quelle famiglie mercantili arricchite che vengono nobilitate per rimpinguare il ceto dirigente. Quindi l'unica fase in cui assistiamo ad un ricambio nell'élite è proprio quella in cui i filoimperiali sono cacciati. Nel 1518 il Consiglio dei Dieci di Venezia

trasmette ai Rettori veneti un dispaccio allarmatissimo chiedendo di sorvegliare con grande attenzione le mura e le porte *«essendone sta' fatto intender...che la Cesarea Maestà ha intenzione de robarne una nocte Verona cum intelligentia de quelli de la cità»*.

Nel 1520 - cito solo qualche episodio, ma sono interessanti - viene ucciso sulla pubblica via, vicino a Piazza delle Erbe, Guglielmo Guarienti, uno degli esponenti più in vista del partito filoveneziano; nonostante 1500 ducati di taglia sull'assassino, il delitto resta impunito. Tutti sanno dov'è Guglielmo Guarienti, ma non si dice dove... Omertà? Sì, se volete chiamiamola con questo termine. Nel 1521 vengono convocati a Venezia una ventina di nobili veronesi che perturbavano la quiete pubblica, fra essi un Nogarola, un Maffei, due San Bonifacio, tutti considerati filoimperiali. Nel 1522 invece è la volta di un gruppo di consiglieri marcheschi, Borghetto, Sguarzetto e Zen, esclusi per un anno dal Consiglio per avere turbato le sedute con sedizioni. All'inizio del 1524 i Rettori veneziani registrano *«assembramenti armati con cinquanta, sessanta per parte con ogni sorta de arme»* e intervengono per sedare il conflitto che rischia di bloccare le riunioni del Consiglio comunale. E gli esponenti delle famiglie più turbolente vengono messi agli arresti domiciliari per ordine del Consiglio dei Dieci.

Agli inizi del Cinquecento Verona è dunque preda di una conflittualità fortissima. Solo in seguito si crea il mito di una nobiltà sempre unita e compatta.

Quali sono i problemi che si legano al governo della terraferma in questa stagione? In qualche modo il territorio

della Repubblica di Venezia, che si fonda per successive giustapposizioni, per accordi e patti fra la Dominante e le città, Verona tra queste, si fonda su una serie di patti, frutto di contrattazioni, tali da garantire lo spazio delle autonomie locali contestualmente al rafforzamento del dominio sulla terraferma.

Il segreto del lungo governo di Venezia è proprio in questa capacità di patteggiare con i poteri locali, concedere ma non concedere troppo, controllare ma non stringere troppo il cappio. Tutte le città suddite mantengono le proprie consuetudini, le proprie prerogative giurisdizionali, ampi potere a livello locale, ma solo a livello locale; mantengono i sistemi fiscali ereditati dalla tradizione dalle signorie precedenti, mantengono un apparato istituzionale autonomo, quindi i Consigli cittadini, regolato da statuti, risalenti all'età comunale, che fissano e determinano le regole sancite dagli statuti comunali. Ogni città del Veneto, diversamente da altre realtà, mantiene la propria legislazione diversa. Belluno non è Venezia. Verona non è Padova. Brescia non è Bergamo. Ogni Amministrazione mantiene le proprie tradizioni e ha dei Consigli anche molto diversi gli uni dagli altri, l'importante è che questo non intacchi il sistema del dominio veneziano.

I patti e le dedizioni fissano e confermano le regole sancite dagli Statuti comunali. Si assicurano gli abitanti da ogni violenza all'atto dell'occupazione, Venezia funge da garante; si assicurano i magistrati da pene per gli uffici sostenuti sotto i passati governi, nessuno verrà epurato, salvo il caso di atti sediziosi. Si riuniscono nella città tutte le terre che si erano staccate in tempo di guerra, il territorio e

le ville del contado e questa è una garanzia. Non si impongono nuovi tributi; il patto fiscale, allora come oggi, è sempre alla base di qualsiasi accordo politico di lunga durata.

Diversamente da altre realtà dell'antico regime, che cosa manca? E qual è il limite e l'elemento critico di questo sistema di potere? Se si guarda anche al confronto con quanto avviene in altre realtà europee tra Quattrocento, Cinquecento e Seicento, si coglie subito la mancanza di canali di mobilità sociale. Nella repubblica di Venezia non vi sono infatti quei canali definiti di mobilità sociale verso l'alto, attraverso gli uffici statali, che esistono in altri paesi d'Europa. La nobiltà periferica, la nobiltà delle città di Terraferma – tagliata fuori dalle carriere pubbliche riservate solo al patriziato veneziano -, fa carriera in Francia, nel Regno di Napoli, nel Ducato sabauda, in Spagna, muovendosi dalle città alla corte e percorrendo la carriera degli uffici. Ovunque, in Europa, l'ambizione massima di un nobile di provincia è di essere chiamato a corte, di essere nominato ambasciatore, di assumere cariche dell'esercito. Ovunque c'è un *cursus honorum* visibile e possibile. Nella realtà veneta tutto questo è bloccato. La nobiltà locale è congelata nell'amministrazione locale. Nessun nobile della terraferma, veronese, bresciano, padovano, bergamasco o bellunese, sarà mai aggregato al patriziato veneziano. In tre secoli sono solo sei famiglie di Terraferma - fra le quali possiamo ricordare la famiglia veronese dei Pindemonte a fine Settecento - ad essere aggregate al patriziato veneziano.

È chiaro comunque che c'è un consolidamento dell'élite locale, nobiliare, e una cristallizzazione di questa

nobiltà. Pensiamo alla situazione francese caratterizzata dal dualismo tra nobiltà di spada e nobiltà di toga, con i grandi nobili di spada che vengono chiamati alla corte di Versailles da Luigi XIV, mentre le famiglie dei funzionari, degli amministratori, dei borghesi e dei giuristi ottengono il titolo di conte dopo aver esercitato la carica di intendente, al servizio del re. Ci sono dei meccanismi di mobilità sociale, in ascesa, che nel Veneto moderno sono assolutamente congelati. Questo è uno dei primi elementi che spiega questa realtà anomala.

Ci sono invece canali di promozione che passano essenzialmente attraverso la Chiesa. La Chiesa può promuovere; se si è membro di una famiglia eminente e si fa parte del capitolo della cattedrale, si può essere nominato vescovo di Verona o di un'altra città, poi si può diventare cardinale e – perché no? - si può anche diventare Papa. Il figlio di ogni famiglia veronese sa che non potrà mai diventare Rettore veneto, non potrà mai diventare Doge, non potrà mai avere alcun ruolo all'interno dello Stato veneziano, ma potrà diventare Papa.

Allora scopriamo perché c'è questa fortissima presenza di esponenti della nobiltà locale veneta all'interno dei ranghi ecclesiastici: perché è una straordinaria componente che consente delle carriere. Questo da Gregorio XII Correr a Eugenio IV Condulmer, da Paolo II Barbo ad Alessandro VIII Ottoboni a Clemente XIII Rezzonico, fino a Giovanni XXIII Roncalli, a Giovanni Paolo I Luciani, i più illustri papi originari dei domini veneti, ancora nel Novecento.

L'altro canale di mobilità è quello dell'esercito, ma è

un canale di emigrazione. La Repubblica di Venezia con il suo neutralismo finisce per non avere più un esercito, le più alte cariche militari veneziane sono perlopiù assegnate a stranieri; l'esercito è quello imperiale. Delle grandi famiglie locali, il primogenito sarà membro di Consiglio, esponente dell'élite cittadina, ma chiuso all'interno delle mura cittadine; il secondogenito studierà da prete, diventerà vescovo, cardinale, ambendo a diventare Papa e il terzogenito si arruolerà nell'esercito, andando a Vienna, a Monaco, ad Innsbruck, a Madrid e arruolandosi con alti gradi in un esercito, che non è l'esercito della sua terra, ma che costituisce comunque una carriera di alto livello. Pensare questi canali di mobilità sociale aiuta molto a capire l'anima di Verona, compresa fra un sentimento di chiusura e municipalismo da un lato e una grande ambizione tesa a dominare orizzonti più ampi.

La mancanza di canali di promozione delle élite periferiche - condannate al municipalismo o all'emigrazione - è uno dei segni di lungo periodo della storia cittadina. E si spiega così anche un rapporto complesso, positivo e conflittuale fra il patriziato della dominante, chiuso, sclerotizzato, senza ricambio interno, e le élites locali, nobiliari, borghesi, ecclesiastiche, con le quali non c'è contatto. Sono due mondi, quello della dominante Venezia e quello delle città della Terraferma, che non dialogano fra di loro. E questo sarà segnalato, fra i primi, da un grande veronese, Scipione Maffei, a metà Settecento, in quell'inedito *Consiglio politico*, che non poté essere pubblicato proprio perché all'epoca sosteneva cose troppo scomode e che fu pubblicato per la prima volta solo molto

dopo la morte del marchese Scipione, negli anni della rivoluzione francese.

Ecco quindi questa estraneità reciproca fra centro e periferia che a Verona fa sì che rimangano un municipalismo accentuato, nostalgie filocaligere o filoimperiali, frequenti complotti a favore di esuli e una propensione di una parte della nobiltà per percorsi altri: appunto la chiesa, l'impero, le armi e un disinteresse sostanziale nei confronti dell'amministrazione locale. Il meccanismo attraverso cui funziona il Comune in età moderna è tutto costruito per delimitare la partecipazione e non per allargarla.

Vediamo rapidamente come funzionavano i due Consigli cittadini, dei Dodici e dei Cinquanta, che costituiscono il *Consiglio dei dodici e cinquanta* nelle riunioni plenarie.

Il *Consiglio dei cinquanta*, che potrebbe essere paragonato ad un odierno Consiglio comunale, resta in carica un anno, riunendosi ogni venerdì. Il *Consiglio dei dodici deputati ad utilia*, paragonabile ad una Giunta, resta invece in carica solo due mesi. Ogni anno si succedono sei gruppi di dodici persone, per un totale di settantadue persone. Gli assessori, diremmo oggi, reggono l'amministrazione per due mesi a turno, dodici più dodici più dodici, senza far sì che si consolidino interessi. È un sistema molto funzionale, la rotazione è continua, ma se da un certo punto di vista garantisce contro le malversazioni e dall'altro crea meno professionalità, meno attenzioni. È chiaro che c'è una professionalità basata molto sulla pratica, sulla consuetudine, sui legami familiari.

Il Consiglio dei cinquanta è un Consiglio permanente che dura un anno, il Consiglio dei dodici in realtà è un Consiglio di settantadue persone che si succedono l'una all'altra nell'arco di un anno e si riunisce, convocato dal podestà, anche ogni giorno.

All'inizio dell'anno si procede al rinnovo completo di entrambi i Consigli mediante un complesso procedimento: i cinquanta consiglieri usciti dal Consiglio maggiore, il Consiglio permanente dell'anno prima, vanno a formare le prime quattro *mude* del Consiglio minore. Gli altri ventidue vengono scelti fra quelli rimasti inattivi l'anno precedente. C'è un passaggio di funzione. Il Consiglio dei cinquanta viene eletto utilizzando una parte dei settantadue consiglieri che hanno fatto parte delle sei *mude* da dodici dell'anno precedente, mentre due consiglieri rimangono inattivi per un anno per entrare poi nel Consiglio dei dodici l'anno successivo.

È un po' complicato, ma è un gioco di equilibri che consente fondamentalmente alle stesse persone, nell'arco di un triennio, di ruotare e di mantenere le cariche.

Da chi sono scelti questi cinquanta e settantadue? Sono scelti dai ventiquattro grandi elettori, membri di due *mude* di dodici, che indicano chi sono i *capifamiglia*. È un accordo fra famiglie nobili.

Come funziona l'amministrazione comunale? Il Consiglio dei dodici si occupa dell'amministrazione corrente con funzioni di controllo; due *Provveditori da Comun, al negozio* per gli affari correnti, *alla cassa* per la spesa pubblica, rappresentano il potere esecutivo. Nessuna spesa straordinaria può essere deliberata senza una

votazione a maggioranza del Consiglio dei cinquanta. Le spese ordinarie, per lo più limitate al pagamento dei salari, sono deliberate invece dal Consiglio dei dodici. Ogni delibera viene presa in un giorno diverso da quello della sua illustrazione in Consiglio, per consentire ai consiglieri di non assumere decisioni affrettate. I documenti non arrivano mai, come oggi, all'ultimo momento; venerdì lo mostri e il venerdì dopo lo voti, così tutti lo hanno letto.

La presenza dei consiglieri alle riunioni è obbligatoria. L'assenza ingiustificata è punita con un'ammenda di dieci soldi. Nessuno può essere eletto all'incarico se prima non ha saldato il debito con il Comune derivante dalle assenze. Quando uno accumula troppe assenze, deve pagare la quota delle multe che si sono accumulate e questo garantisce, in qualche modo, una dignitosa presenza all'interno delle istituzioni. Si potrebbe proporre ancora oggi.

Il Consiglio dei cinquanta è sempre presieduto da Podestà veneziano – uno dei due Rettori - che funge autorità di controllo esterna. Nessuna delibera può essere presa in sua assenza, ma i consiglieri si riuniscono molto spesso, anzi, quasi sempre, segretamente nelle consorterie, prendendo le decisioni che poi saranno riportate nelle riunioni ufficiali, mettendo i Rettori di fronte al fatto compiuto. Tutto quanto dovrebbe avvenire sotto gli occhi del rettore veneto, ma di fatto le decisioni si prendono nelle consorterie nobiliari. Quindi abbiamo uno spostamento evidentissimo delle reali sedi del potere nelle mani delle famiglie cittadine.

La serrata del Consiglio che si ha attorno al 1572, vede un Consiglio di fatto ristretto a venti famiglie di

Consiglio, più i novizi che vengono integrati con molta difficoltà. Le famiglie di Consiglio a fine Cinquecento sono circa centoventi, ma solo sei di esse sono presenti in Consiglio ininterrottamente per due secoli, dal 1408 al 1610. Queste famiglie sono i Bevilacqua-Lazise, i Cipolla, i Guarienti, i Maffei, i Pellegrini e i Verità. Queste sono le vere famiglie che contano ininterrottamente per due secoli, sempre con un loro esponente di Consiglio. Centoventi famiglie, venti che si alternano, sei che costituiscono il nucleo. Studiare queste cose può aiutarci a capire qualche vicenda, pensando quanto continuo ancora le famiglie. Si può parlare di dinastie feudali? No, però assistiamo al consolidamento di grandi lobby familiari, di grandi consorterie familiari, alcune delle quali sono attive e presenti ancora oggi.

Nella metà del Cinquecento si assiste dunque ad una netta serrata oligarchica che porta ad una cristallizzazione delle élites in Consiglio e alla contemporanea nascita del mito cittadino della nobiltà unita, dimenticando le conflittualità della prima parte del secolo. Diversamente da altre situazioni italiane, dove la presenza mercantile è significativa, a Verona si consolida un dominio esclusivamente nobiliare delle cariche di Consiglio. A Verona non assistiamo, come a Milano, o come a Firenze - dove il patriziato in qualche modo si rigenera, di secolo in secolo, di cinquant'anni in cinquant'anni - all'inclusione nell'élite dei grossi borghesi, dei mercanti che entrano a far parte del patriziato e quindi della nobiltà cittadina. A Verona le famiglie di Consiglio, così come si definiscono alla fine del Quattrocento, restano sostanzialmente le stesse ancora

fino all'età austriaca e direi ancora fino alla prima metà del Novecento. Si assiste ad una cristallizzazione, ad una fossilizzazione nobiliare che esclude quasi totalmente i borghesi dall'amministrazione civica.

La Casa dei Mercanti, al contrario, è la sede del potere degli uomini d'affari, degli uomini di commercio, con grandi giri di affari a livello internazionale e non soltanto locale, che tuttavia non tengono più nelle loro mani l'Amministrazione cittadina.

È evidente che in presenza di una nobiltà sostanzialmente esclusa dalle cariche di Stato, l'unica possibilità di esercitare qualche ruolo pubblico, si ha a livello municipale attraverso i Consigli cittadini, anche se sottoposti al controllo dei rettori veneti. Più sono forti i gruppi familiari nobiliari, più debole risulta il pubblico potere e il governo centrale. È un meccanismo di difesa quasi inevitabile: puntare sull'oligarchia cittadina per mantenere un potere a livello locale. Questo meccanismo bloccato di ricambio dell'élite, questo mancato scambio centro/periferia, accentua quindi la cultura eminentemente aristocratica dell'élite veronese. A Verona per secoli o si è nobili o non lo si è.

Tutti voi, consiglieri emeriti, avendo fatto politica per molti anni in città, sapete quanto sia importante anche oggi rendersi conto di quali siano le sedi reali delle decisioni, che spesso non sono le sedi istituzionali. Domandiamoci dunque dove risiede, in età moderna, il potere reale? Nel Consiglio cittadino? Abbastanza poco: ce ne siamo già resi conto.

Quattro sono i principali centri di potere reale, tutti esterni al Comune. Nell'ordine di importanza:

- 1) *La chiesa cittadina*, ossia il Capitolo della Cattedrale, di cui continuano a fare parte i figli cadetti delle principali famiglie nobili di Consiglio. Il primogenito siede in Consiglio, il secondogenito è canonico del Capitolo della Cattedrale.
- 2) *Le confraternite*, ossia le più importanti associazioni laicali di devozione, per lo più legate alle arti e ai mestieri, legate al culto di santi e a luoghi di culto esclusivi, con proprie cappelle e chiese, espressione di un quartiere, di un territorio, di un'associazione di mestiere, che si occupano di tutela dei confratelli, di organizzazione di devozione, di feste, delle doti, dell'assistenza alle vedove e agli orfani, dell'assistenza ai malati. Le confraternite sono un potere importante. Non sono espressione della nobiltà. Nobili sono solo i *patroni*. Le Confraternite sono espressione dei ceti artigiani, dei mercanti, dei cittadini, che trovano in queste associazioni devozionali, ma laiche, a cavallo fra chiesa e marcatura, un modo per riconoscersi.
- 3) Il terzo centro di potere reale ha sede nella già citata *Casa dei mercanti* governata dai *Priori delle arti*, esclusi dalle famiglie di Consiglio, ma controllati dal *Vicario delle arti*, che è un funzionario nominato dal Comune. Di qui passano i grandi canali commerciali che collegano Verona, attraverso l'Adige, con la Germania, con la Pianura padana, con il resto dell'Italia, ma anche con Milano e con Venezia. Canali che escludono il canale politico, ma che si connettono con quello devozionale tramite le Confraternite, vero elemento di congiunzione fra la chiesa e il mondo

mercantile.

- 4) Il quarto centro di potere cittadino – ed è quello che conta di più ai nostri fini – è costituito dalle *Compagnie nobili*, libere associazioni che definiscono le linee della politica comunale, le strategie matrimoniali delle famiglie di Consiglio. Nate fra il Quattrocento e il Cinquecento come consorterie familiari, si sono successivamente sviluppate e consolidate come vere e proprie fazioni politiche. Dapprima polarizzate attorno ai due clan famigliari dei Nogarola, filoveneziani, e dei Bevilacqua, filoimperiali; stabilizzatesi poi alla fine del Cinquecento in numero di cinque: compagnia Nogarola, compagnia Bevilacqua, compagnia Berrettona, compagnia Capuleta, compagnia Vicinia. Infine ridotte a quattro con l'unione di Nogarola e Vicinia alla fine del Settecento. Della compagnia Capuleta fanno parte storica mente le famiglie Burri, Dal Pozzo e Sparavieri; della Berrettona, i Cartolari, i Giusti, i Nichesola, i Sagramoso; della compagnia Bevilacqua inizialmente filoimperiale, forse le famiglie più rilevanti della città: Bevilacqua-Lazise, Campagna, Giuliari, Guarienti, Medici, Mascadro, Pellegrini, Pindemonte; della compagnia Nogarola-Vicinia, inizialmente filoveneziana, i Brognoligo, i Cavalli, i Curtoni, i Da Lisca, i Dalla Torre, gli Emilej, i Maffei, i Murari, i Saibante, i Serego Alighieri, gli Spolverini, i Dal Verme, i Verità, come dire il gotha della nobiltà veronese.

La compagnia nobile è essenzialmente in età moderna, fra Cinquecento e Settecento, il luogo di affermazione di

un'identità sociale di ceto, basata sulla consapevolezza della propria differenza e superiorità, tesa a recidere ogni legame verso il basso con borghesia commerciale e popolo, e verso l'alto con lo Stato veneziano. Le compagnie nobili si riuniscono una volta all'anno, a dicembre, presso la dimora di un aristocratico, alla presenza dei quattro *Reggenti*, in carica per quattro anni, tengono un registro depositato presso il membro più anziano, deliberano su temi vari come l'ammissione dei novizi, le opere di abbellimento edilizio urbano, i desiderata sulle cariche pubbliche che il Consiglio dovrà nominare. Ogni Reggente delle compagnie nobili arriva con la lista delle magistrature che il Consiglio dovrà assegnare a quella consorteria familiare e quindi i loro compiti si riassumono nella tutela del lignaggio delle famiglie di Consiglio, nel mantenimento di una rigida selezione nell'ingresso delle pochissime nuove famiglie che si aggregano alla nobiltà, nel controllo e nella selezione preventiva degli amministratori civici. A Verona non si diventa amministratore civico, né si ottengono cariche comunali o vicariati del territorio e del contado, se non si passa attraverso le compagnie nobili che regolano la distribuzione delle cariche pubbliche e la promozione di una socialità conviviale, che spesso si manifesta anche attraverso opere pubbliche, miglioramenti, patrocini e iniziative di mecenatismo culturale.

Tanto per dare un numero, su centododici aggregati alla compagnia Nogarola nel corso del Settecento, solo settantaquattro entrano a far parte del Consiglio comunale e il tempo fra l'accettazione e la promozione è in genere di tre o quattro anni nel corso dei quali il candidato viene messo

alla prova e attentamente osservato nei suoi comportamenti. Per entrare in Comune, ovviamente, si versano delle somme ingenti alla Compagnia nobile e queste somme costituiscono il fondo a cui attingere per le opere di abbellimento urbano e di edificazione. Se oggi queste pratiche ci possono far storcere il naso e pensare a corruzione o concussione, nella cultura di antico regime comportamenti simili erano prassi consolidata e normalissima, per cui non leggiamo il passato con moralismo.

Fra le iniziative promosse con il finanziamento delle compagnie nobili possiamo ricordare il restauro dell'Arena; l'edificazione del Teatro Filarmonico, promosso da Scipione Maffei con il concorso non certo del Comune, ma dei nobili, ognuno dei quali comprava un palco privato per la propria famiglia e poi si costruiva il teatro; la sistemazione del *Liston*, realizzato in marmo nel 1782 grazie ad una quota pagata da tutte le compagnie nobili; la fabbrica dell'ospedale della Misericordia; la biblioteca civica; tutte realizzazioni importanti che rimangono ancor oggi a distinguere questa città, ma che non sono opere pubbliche del Comune: sono opere di privati, di associazioni private nobiliari.

Questo sistema rimane in vigore fino alla caduta della Repubblica di Venezia nel maggio del 1797, quando si apre per breve tempo una stagione nuova, di fatto già apertasi l'anno precedente con l'occupazione militare della città da parte di Napoleone. Una stagione segnata da un'improvvisa apertura dell'Amministrazione ai ceti non nobili. Una vera e propria rivoluzione in quanto per secoli non era mai avvenuto un ricambio nell'élite. Altrove - a Milano, a

Firenze, a Torino - si era già verificato da almeno un secolo ad un graduale ricambio nell'élite, mentre a Verona ciò non era mai avvenuto e quindi la rottura del 1797 appare particolarmente radicale. La stagione del cosiddetto triennio giacobino (1796-98), che coinvolge in gran parte delle città italiane, vede la discesa in campo un' élite nuova, costituita da borghesi, amministratori, ufficiali, intellettuali, di origine non nobile, che incomincia ad amministrare i territori nei primi anni del regime napoleonico per poi essere – in genere – messa da parte con la creazione dell'Impero, ma che in molti casi sarà implicata ancora attorno al 1820-1821 nei primi moti costituzionali. Nella realtà veronese questa stagione dura, in realtà, pochissimo: c'è un brevissimo rodaggio per pochi mesi, fra il marzo e l'ottobre del 1797 - dopo i violenti scontri delle Pasque veronesi, che oppongono una parte della cittadinanza ai francesi – che vede attiva una municipalità provvisoria, democratica e popolare, ma priva di una reale legittimazione elettorale, animata dai giacobini locali, che sostituiscono il ceto di governo aristocratico non senza improvvisazione, ma sempre sotto la tutela dell'esercito francese.

Con la cessione del Veneto all'Austria nell'ottobre del 1797 e il trattato di Campoformio, Verona viene quindi consegnata alle autorità austriache per poi tornare nell'orbita di influenza francese nel 1800, dopo la vittoria napoleonica a Marengo. E nel 1801 Verona, per la prima volta nella sua storia, viene divisa in due - come la Berlino del secondo dopoguerra - con l'Adige come confine fra il territorio sottoposto all'Austria e quello sottoposto alla Francia. Fino al 1805, il fiume segna dunque il confine fra Repubblica

Italiana, poi Regno d'Italia, da un lato, e Impero asburgico dall'altro, fra la napoleonica Verona e l'austriaca *Veronetta*. A governare la città sono di fatto due simulacri dell'Amministrazione veneta: il governo della «provveditoria», sulla sponda sinistra dell'Adige, sotto l'Austria, con i conti Luigi Pompei e Francesco Giusti, nominati «provveditori da Comune» dalle autorità veneziane, affiancati da un Consiglio dei «maggiori estimati» e controllati non più dai Rettori veneti, ma dal Governatore austriaco; la municipalità filofrancese sulla sponda destra, con il vice prefetto cisalpino a controllare un presidente del Consiglio comunale eletto senza limitazioni cetuali, ma senza sostanziali poteri. Inglobata nel 1805 l'intera città nel Regno d'Italia, napoleonico, il regime francese dura ancora per un decennio, con un'Amministrazione cittadina dai poteri molto limitati e un Consiglio degli estimati composto da borghesi e nuova nobiltà imperiale.

Con la caduta di Napoleone e la Restaurazione, nel 1814, tutto il Veneto passa sotto l'amministrazione austriaca, e di conseguenza all'antico modello amministrativo veneto si sostituisce quello teresiano del 1755, molto avanzato per l'epoca, ma già un po' invecchiato in quel momento, riveduto e corretto alla luce del modello napoleonico. Si tratta di un modello decisamente diverso rispetto al passato: la prima vera grande rottura nella storia amministrativa veneta. A dispetto degli antinapoleonici di matrice leghista, a mio avviso la vera fine della Repubblica di Venezia la si ha non tanto con l'arrivo di Napoleone nel 1797, ma con l'inizio del dominio austriaco nel 1814).

Paradossalmente con la dominazione austriaca ed in particolare fra il 1814 e gli anni Venti e Trenta, si aprono inediti canali di carriera per le élites locali. Quel «blocco della carriera» che, come abbiamo visto, aveva rappresentato la caratteristica della dominazione veneziana, ora finisce e per nobili, borghesi, amministratori e ufficiali dell'esercito si aprono nuove possibilità negli sterminati territori dell'Impero. Se le cariche statali di Venezia erano state rigorosamente precluse alla nobiltà di Terraferma, quelle imperiali sono un canale delimitato, ma un canale di promozione possibile: a tutti gli esponenti dei ceti superiori è consentito fare carriera nell'esercito, nella magistratura, nella burocrazia, ed ottenere financo cariche di corte a Milano o a Vienna. Non si escludono più gli esponenti della élite locale, che da questa nuova realtà probabilmente trae forza, almeno per i primi decenni, fino al 1848, per esprimere una sostanziale e convinta fedeltà al nuovo regime asburgico.

Possiamo dunque descrivere le élites venete, e veronesi in particolare, come «austriacanti», o «antipatriottiche»? Credo ci si debba liberare da tutte le ipoteche risorgimentali che hanno a lungo condizionato la nostra visione della storia dell'Ottocento e riconoscere che, forse per la prima volta, i ceti superiori provinciali potevano trovare dei canali di mobilità e di carriera che Venezia a lungo aveva negato. Per la prima volta numerosi esponenti l'élite locale escono dai confini dalle mura cittadine e possono diventare giudici a Vienna, procuratori imperiali a Milano, capitani e colonnelli dell'esercito imperiale di stanza nel Lombardo-Veneto. In questa prospettiva perché

non appoggiare il regime austriaco? Cerchiamo di uscire dai vecchi schemi risorgimentali e capire le ragioni reali di un consenso che ci fu.

Come funziona, dunque, l'Amministrazione locale sotto la dominazione austriaca? La figura apicale è il *Delegato provinciale* - una sorta di prefetto - rappresentante del governo e nominato da Vienna. Solo le maggiori città hanno un'amministrazione municipale autonoma, eletta su basi rigorosamente censitarie (solo i proprietari sono elettori), fondata sui *Consigli* e sulle *Congregazioni*.

Il Consiglio municipale di Verona è composto da quaranta consiglieri, scelti per due terzi fra i proprietari terrieri iscritti all'estimo per almeno 2000 scudi e per un terzo da uomini di industria o di commercio. Quindi per due terzi sono sostanzialmente nobili, per un terzo sono borghesi e commercianti, a segnare comunque una prevalente presenza di aristocratici. A scegliere i nuovi consiglieri - che non sono elettivi - è inizialmente il Delegato provinciale. Quindi è il Consiglio stesso municipale che propone periodicamente una rosa di nomi fra i quali il Delegato provinciale sceglie quelli dei nuovi componenti. Si tratta sostanzialmente di un meccanismo di cooptazione filtrata. In Consiglio ogni consigliere scrive due nomi e il delegato provinciale sceglie quello da accettare e quello da rifiutare. È un meccanismo molto complesso e fortemente dominato dal vertice. È una rappresentanza, ma non è assolutamente una rappresentanza di tipo democratico. Sono eleggibili solo i sudditi proprietari di sesso maschile, sono esclusi i militari, i sacerdoti e ovviamente le donne.

A capo dell'Amministrazione civica troviamo un

*Podestà* nominato dal governo di Vienna ogni tre anni, all'interno di una terna proposta dal Consiglio municipale. Il Consiglio municipale, dunque non elegge mai il proprio capo, ma si limita ad indicare tre nomi uno dei quali è la persona da eleggere, mentre gli altri due sono spesso nomi scelti a caso. Affiancano il Podestà quattro assessori, eletti ogni due anni dal Consiglio; podestà e assessori compongono la Congregazione, ossia il supremo organo esecutivo municipale (oggi diremmo la Giunta). Solo il sindaco è retribuito, mentre tutte le altre cariche sono rigorosamente gratuite. Il servizio per la città deve essere un servizio gratuito per non favorire interessi personali.

I Consigli municipali di età austriaca, in particolare in una città come Verona, sono dominati dall'aristocrazia. Le famiglie di Consiglio sono quasi sempre le stesse dell'età veneta, con qualche raro innesto avvenuto in età napoleonica, ma con una crescente presenza di professionisti, di grandi borghesi, per lo più imparentati con famiglie aristocratiche. Erano soprattutto i grandi aristocratici impoveriti, che concedevano la propria figlia in sposa a un notaio o a un mercante per non ridurre la propria influenza e mantenere uno standard di vita elevato. Di fatto nella prima metà dell'Ottocento si assiste sempre più spesso ad una integrazione e ad una cooptazione dell'alta borghesia nei ranghi della nobiltà. Per quasi mezzo secolo i Podestà sono quasi tutti, se non tutti, nobili e spesso, al momento del rinnovo della carica si verifica la contrapposizione fra un candidato di grande esperienza e capacità professionale e amministrativa, a volte un alto burocrate o un giurista, e uno di doti nettamente inferiori, ma di elevata estrazione sociale,

ritenuto tuttavia più adatto a rappresentare la città di fronte all'autorità imperiale.

Il potere reale però, lungo tutta la stagione austriaca, è nelle mani dei militari, in particolare del governatore austriaco che da Verona controlla l'intero lombardo-veneto. Pensiamo alla figura notissima del maresciallo Radetzky. Fra il 1836 al 1848 viene costruita come sede del comando militare austriaco la cosiddetta Gran Guardia Nuova, cioè il palazzo dove siamo oggi, quasi dirimpetto alla Gran Guardia Vecchia che era la residenza del governatore austriaco. Gran Guardia Nuova che verrà destinata a sede del municipio solo nel 1869 dopo l'annessione di Verona al Regno d'Italia.

L'ultima stagione è quella che si apre nell'ottobre del 1866 con l'ingresso delle truppe italiane a Verona. E su questo potremmo poi tornare magari piacevolmente fra due anni, se qualche iniziativa organizzeremo in Comune. Il marchese Alessandro Carlotti è nominato primo sindaco della città, sostituendo il conte Edoardo De Betta, ultimo podestà austriaco. In realtà De Betta, che era un liberale moderato fondamentalmente filoitaliano, era stato nominato podestà solo l'anno precedente, dopo un triennio di reggenza da parte dell'Imperial-regio commissario, in quanto nessun aristocratico veronese si era dichiarato disponibile ad assumere la carica di podestà per conto dell'Austria. Un atto di ribellione contro l'autorità austriaca. Il povero De Betta, che si rende perfettamente conto che ormai il dominio austriaco è agli sgoccioli, assume un ruolo da Cireneo, accettando di fare il podestà austriaco, ma nutrendo sentimenti italiani. Sarà lui a portare a Firenze,

nelle mani di Bettino Ricasoli, i risultati dei plebisciti sull'annessione del Veneto al Regno d'Italia. De Betta, nobile liberale moderato, abbastanza esplicitamente di simpatie italiane, si mette a disposizione delle autorità imperiali essenzialmente per il bene della città. La nomina a sindaco del marchese Alessandro Carlotti, un moderato, di simpatie liberali, italiane - forse un po' più moderato di De Betta - esponente comunque di una delle maggiori famiglie di Consiglio, segna un dato di indubbia continuità con il ceto dirigente aristocratico. Il vecchio è il nuovo potere politico sceglie i propri amministratori nello stesso ambiente sociale.

Le prime votazioni per il nuovo Consiglio comunale di Verona italiana si svolgono nel dicembre del 1866. Il Consiglio si insedierà agli inizi del 1867, secondo le leggi del Regno d'Italia, sulla base di un sistema elettorale censitario. Su sessantamila abitanti circa di Verona, trentamila sono analfabeti, gli elettori sono duemila, i votanti meno di un migliaio. Per la prima volta si avvia una dialettica politica, seppur limitata; si distinguono tre schieramenti: un Circolo politico di orientamento liberale e governativo, con Camuzzoni, Caperle e Montagna, che saranno i primi sindaci della destra storica; una destra clericale e reazionaria intransigente e una sinistra democratica tendenzialmente repubblicana.

La storia nel Consiglio comunale di Verona è stata ricostruita – lo dicevamo all'inizio – con grande precisione dal compianto Vittorino Colombo, che di questo consesso era stato un notevole protagonista. Una maggiore attenzione alla propria storia amministrativa sarebbe dunque

auspicabile anche oggi da parte di chi governa una grande città come Verona. È da recuperare un forte senso della storia che unisca generazioni diverse, non nella contemplazione, ma nell'azione. Se l'Associazione dei Consiglieri Emeriti riuscisse ad essere il tramite di una fattiva collaborazione con l'Università, con l'Accademia di Agricoltura, con la Società Letteraria, con le associazioni di Verona che di storia e di cultura si occupano, se riuscisse ad aiutarci a riconquistare un pochino di questo senso dello spessore storico, forse dalle future generazioni o dalle future legislature potremmo avere anche una politica migliore.

\* \* \*

## **Gian Paolo Romagnani**

è professore ordinario di *Storia moderna* all'Università di Verona e direttore del Dipartimento di Culture e Civiltà.



Si è formato a Torino dove è stato allievo di Alessandro Galante Garrone, Franco Venturi e Giuseppe Ricuperati.

Le sue ricerche hanno riguardato principalmente: la storia politica ed intellettuale del Piemonte nei secoli XVIII e XIX; la storia della sociabilità accademica settecentesca e ottocentesca; la storia della storiografia in età moderna e contemporanea; la storia delle minoranze religiose in Italia; la storia di Verona.

Fra le sue pubblicazioni più recenti di ambito veronese ricordiamo:

- *Conoscere Verona. I luoghi della città. Gli eventi. I protagonisti*, a cura di G. P. Romagnani, Edizioni Centro Studi Campostrini, Verona 2008

- *Storia della Società Letteraria di Verona tra Otto e Novecento*, 2 voll., a cura di G. P. Romagnani e M. Zangarini, Società Letteraria di Verona, Verona 2009

Ricordiamo anche il fortunato manuale:

- *La società di antico regime (sec. XVI-XVIII). Problemi e temi storiografici*, Roma, Carocci, 2010.

*Stamperia comunale  
Luglio 2017*