

Vincenzo Freda

Il sistema degli stati regionali
dalla prima età moderna
alla crisi del '48

©2009 <http://www.vincenzofreda.it>

Abstract

L'idea di un profilo unitario della storia italiana in età moderna (xvi-xviii sec.) sembra apparentemente trovare un limite teorico nella condizione di estrema frammentazione in cui versava la struttura geopolitica della penisola. A differenza di quanto accadeva in altre aree europee, dove era riscontrabile l'affermazione di nuove e grandi compagini statali (Inghilterra, Spagna, Russia e Francia), la penisola italiana ancora si distingueva per la persistenza di un variegato assetto istituzionale che sarà ridotto ad unità soltanto nel 1861, con il compimento del processo risorgimentale. Fino ad allora, perciò, sarebbe azzardato parlare di storia dell'Italia al singolare, anche per la forte influenza esercitata dalla cultura ottocentesca che identificava i concetti di nazione e stato.

Da una diversa prospettiva di lettura, depurata della visione ottocentesca, è possibile invece scorgere i tratti identitari di processi contigui e dinamiche comuni che accreditano l'idea di una ricostruzione unitaria delle vicende politiche, economiche e demografiche delle singole entità statali sullo sfondo di uno medesimo orizzonte nazionale. Con una contemporaneità quasi sincrona, anche sotto il profilo dei contenuti e nonostante la specificità dei differenti campi d'intervento e delle formule amministrative di attuazione, si registrano dinamiche di sviluppo pressoché comuni nel processo di riassetto istituzionale, nella ricomposizione dei rapporti di forza tra i diversi gruppi sociali, nella riorganizzazione dei sistemi economici e finanziari, tutti orientati a consolidare e garantire un'esigenza di stabilità e di equilibrio fortemente espressa dalla società italiana nel suo complesso.

È proprio in questa ricerca privilegiata di soluzioni politiche rispetto all'opzione militare, a sottolineare la stretta interconnessione tra le diverse entità territoriali della penisola, che trova la propria legittimazione l'idea di una storia nazionale.

Tappa decisiva di questo processo di pacificazione è il trattato di Cateau-Chambrésis del 1559 che mette fine alla lunga stagione di guerre che aveva tormentato la penisola tra Quattro e Cinquecento. La pace tra Spagna e

Francia riveste un particolare interesse proprio perché, assicurando condizioni di stabilità politica sulla penisola, favorisce il processo di consolidamento delle strutture di governo e degli equilibri istituzionali all'interno dei singoli stati che reggeranno per circa un secolo.

Ad alimentare questa condizione di stabilità concorrono fundamentalmente due elementi. In primo luogo, la legittimazione della nuova geografia politica della penisola strutturata in un sistema di stati che resterà quasi immutato fino al 1700, avallata dal rispetto degli accordi di pace tra Francia e Spagna. Chiaramente l'Italia che viene fuori dalla pace di Cateau-Chambresis è un'Italia profondamente diversa, con una parte della penisola sotto il diretto dominio della Spagna (Milano, Napoli, Sicilia e Sardegna), la cui influenza condiziona indirettamente anche la politica degli altri stati. In secondo luogo, il consenso delle oligarchie cittadine ai nuovi assetti istituzionali che si andavano consolidando, al cui interno, al di là delle ovvie differenze tra uno stato e l'altro, i gruppi sociali titolari di privilegi troveranno ampiamente riconosciute le loro preminenze sociali e politiche.

Questo fu possibile, nei domini italiani della Spagna, per la capacità della monarchia spagnola di adottare decisioni politiche e istituzionali differenziate, rispondenti alla diversità degli assetti costituzionali e degli equilibri politici e sociali, ricercando una forte intesa con i ceti di governo degli stati italiani: con il forte ceto feudale dei tre Regni di Napoli, Sicilia e Sardegna; con il sistema patrizio nello Stato di Milano. Negli stati che mantennero una relativa autonomia e indipendenza, per la capacità delle oligarchie urbane di identificazione e legittimazione con la titolarità di precisi diritti di governo.

L'anomalia italiana: gli “stati regionali”

“Stati regionali” è un'espressione coniata negli anni Sessanta del 1900 per contrassegnare l'anomalia che aveva caratterizzato l'assetto politico dell'Italia nel corso dei secoli XVI e XVII rispetto a molte aree dell'Europa della prima età moderna¹ dove, nello stesso periodo (tra il 1480 e il 1560), si era realizzato un processo di unificazione territoriale e politica sotto la guida di una dinastia o una di corona: in Spagna tra il 1470 e il 1492 (caduta di Granata), dove i re cattolici Ferdinando d'Aragona e Isabella di Castiglia negoziarono il nuovo assetto con le varie componenti territoriali che, in tal modo, riuscirono a conservare alcuni privilegi (la tutela dei loro interessi affidata ad organi rappresentativi, un proprio ordinamento giuridico); oppure in Francia, con la dinastia dei Valois; o in Inghilterra, con i Tudor, sebbene una certa unificazione era stata già conseguita con la guerra delle “due rose” ad eccezione di Scozia e Irlanda che restarono autonome.

Va anche precisato, tuttavia, che questa tendenza all'unificazione non interessò nella stessa misura l'Europa intera. È il caso, ad esempio, dell'area germanica dove persiste una condizione di elevata frammentazione in piccoli stati, similmente a quanto accadeva nella penisola italiana. Però, diversamente che in

¹ Prima età moderna in opposizione all'età che va dal '700 ai primi dell'800 definita seconda età moderna, espressioni che si devono agli storici inglesi.

Germania dove un tentativo di unificazione fu esperimento con l'istituzione della carica di Imperatore del Sacro Romano Impero (eletto da tre vescovi e quattro laici rappresentanti, rispettivamente, i sette Stati autonomi), in Italia dominò incontrastato il modello politico dello "stato regionale": una pluralità di entità territoriali che costituivano veri e propri stati sovrani o nella forma repubblicana (con un'evoluzione che non segue il principio dinastico) o nella forma di principati (con a capo il signore).

La compresenza di entrambi i modelli suggerisce di accantonare l'idea di intendere l'unificazione territoriale come un processo ineluttabile ma, più realisticamente, di considerarlo un processo che ammette delle resistenze, com'è accaduto anche in quell'area dell'Europa in cui si diede vita alla repubblica olandese, una sorta di confederazione di modelli di stato repubblicani. L'anomalia italiana è, dunque, un fatto relativo e non in senso assoluto: è tale, cioè, rispetto ai paesi del mediterraneo ma non in confronto a quelli dell'Europa centro-settentrionale.

Geopolitica della penisola italiana nella prima età moderna

Tra il primo decennio del 1500 e il 1599 l'assetto politico trova una stabilità che resterà immutata per lungo periodo, almeno fino al 1700. Il trattato di Cateau Cambresis, eliminando il contrasto tra Francia e Spagna che costituiva la fonte di maggiore conflittualità in

Europa, riconosce alcuni cambiamenti intervenuti nel corso del '500. La situazione della penisola italiana si caratterizza per la persistenza di entità politiche profondamente diverse non solo sul piano del modello ordinamentale (cioè repubbliche e principati) ma anche su quello dell'estensione territoriale.

La Corsica, governata dal Banco di S. Giorgio, un'emanazione dei provveditorati di Genova, repubblica dalla provata e forte tradizione di repubblicanesimo non solo come modello di ordinamento ma anche come cultura politica. La Sardegna autonoma, con il diritto di conservare le proprie leggi e le proprie istituzioni. La Sicilia, che riesce a mantenersi scorporata dal regno di Napoli, con propri ordinamento e viceré, fino al 1812 quando sarà unificata all'altro vicereame. Il regno di Napoli, molto più esteso territorialmente, che dal 1504 passa in mano ai castigliani, divenendo una provincia dell'impero spagnolo. Lo stato della Chiesa che all'inizio comprende i territori del patrimonio (da Terracina a Piombino fino alle Marche) e che via via finisce per includere tutta un'altra serie di provincie, come il ducato di Urbino, incorporato per ultimo nello stato pontificio, spingendosi fino a Bologna, che gode di particolare autonomia, e alla Toscana. La repubblica di Siena, che a metà del '500 manifesta un orientamento politico filo-francese rispetto alla repubblica di Firenze che, invece, era filo-imperiale e parteggiava per Carlo V. Questa contrapposizione sfociò in uno scontro militare che portò alla sconfitta di Siena che fu incorporata nel ducato

mediceo, denominato lo “stato nuovo” per distinguerlo da quello “vecchio”, della fase repubblicana quando, in seguito ad un’insurrezione sul finire del ‘400 a Firenze si era istituito un governo repubblicano con Savonarola, sconfitto successivamente dalle forze imperiali.

Genova, Venezia (fino a quando non verrà ceduta agli austriaci da Napoleone), Firenze (fino al 1530), Siena (fino al 1554) sono modelli repubblicani insieme a Lucca che si estendeva su un territorio delle 15 miglia. Dal punto di vista della superficie, Lucca è lo stato più piccolo anche se esprime una elite finanziaria e produttiva (industria tessile) in grado di competere a livello internazionale, conservandosi autonoma fino al 1700.

La repubblica di Venezia, che si estende non solo sul cosiddetto dominio, cioè i confini sulla terra ferma (che mantenne ben saldi e che comprendevano gran parte del Veneto incuneandosi fino in Lombardia, includendo Bergamo, Brescia e Crema), ma anche in proiezione verso oriente con le colonie fino a Zara, l’Istria, la Croazia e tutta una serie di piccoli territori fino alle isole Ionie, Cipro, i territori del Montenegro e Creta (l’ultimo possedimento che mantenne fino al 1556), che formano il cosiddetto “Stato da Mar” perso a partire dal 1600.

Il Ducato di Milano, che costituisce una Lombardia più ristretta ma che in compenso include tutto l’Alessandrino. Gestito dai Visconti, prima, e dagli Sforza, poi, il territorio del Ducato fu teatro delle

battaglie d'Italia, durante le quali fu appoderato fra i vari domini (francese e anche svizzero). Alla morte di Francesco Sforza, avvenuta senza eredi nel 1535, il Ducato entrò a far parte dell'Impero spagnolo.

Il Ducato di Savoia, poi stato sabaudico, che rimanda ad un territorio che a poco a poco fu conquistato dai francesi ben prima che Nizza fosse ad essi ceduta per l'appoggio ricevuto dai piemontesi. Esso è formato dal Piemonte, dalla Valle d'Aosta e dalla Savoia.

Una serie di microstati padani lungo il Po' (Ducati di Mantova, Ferrara, Castro), piccolissime formazioni territoriali formalmente indipendenti.

Questo perseverare del microstato costituisce l'anomalia italiana che però trovava dei corrispettivi anche in altre aree d'Europa dove si delineano entrambi i processi: 1) un processo di aggregazione territoriale sotto un'unica casa regnante; 2) un processo di frammentazione, indice di una dimensione del microstato abbastanza diffusa in Europa centrale. Questi microstati avevano proprie ambascierie presso gli altri stati sovrani. La Germania ha più del doppio del numero degli stati rispetto all'Italia e, almeno fino a buona parte dell'800, mantiene salda questa frammentazione geopolitica. E se all'Italia riuscì di porre fine alla condizione di frammentazione nel 1861 sotto la casa dei Savoia, alla Germania toccò di rimanere in questa condizione di particolarismo politico fino al 1870 quando, con Bismarck e sotto la dinastia degli

Hollenzollern, realizzò l'unificazione territoriale. La situazione frammentaria di Italia e Germania rappresenta una peculiarità rispetto al resto dell'Europa dove il processo di unificazione si era avviato già da tempo.

La regione economica trascende i confini politici

Alcuni storici intendono il processo di centralizzazione come un segno di modernità, sottolineandone l'aspetto progressivo; altri, invece, lo giudicano un elemento negativo perché avrebbe negato una ricchezza di valori e di aspetti propri delle varietà e particolarità dipartimentali che non si registrano nell'ambito di un ordinamento unitario. Indipendentemente dal giudizio, questa situazione di pluralità di stati repubblicani e principati si è mantenuta inalterata fino a tutta la metà dell'800. Questa resistenza verso un processo di unificazione sotto una monarchia nazionale costituisce un'anomalia. Proprio a questo ritardo possiamo imputare anche alcuni malesseri della condizione attuale politica e sociale.

Secondo alcuni storici (Malanima e Mirri), una delle caratteristiche più significative dell'esperienza italiana è stata che la chiusura di ciascuno stato nei suoi confini politici non ha impedito la creazione di una rete per lo scambio di merci e prodotti. Si tratta della cosiddetta "regione economica", un territorio che attraversava in

maniera tangenziale diversi stati regionali. A fronte dei confini istituzionali vi erano delle aree con territori confinanti².

Le ragioni dell'economia si sarebbero dimostrate più forti dei confini politici, non diversamente da come accade oggi. Bisogna sottolineare che, aldilà dei confini territoriali, gli stati regionali non erano delle economie chiuse o naturali (nel senso dell'autosufficienza di una regione, con scarsa attitudine all'interscambio), ma economie aperte agli scambi come testimonia lo sviluppo dei succedanei della moneta come strumento di pagamento nelle compravendite.

La dimensione della regione economica trascende quella dello stato politico. Caratteristica comune dell'economia degli stati regionali è costituita dal trend demografico. Tutto il sistema politico fu caratterizzato dall'andamento delle variabili demografiche (natalità, mortalità e sposalità), che manifestarono una stessa tendenza dopo la grande crisi del 1348 provocata dalla peste nera. La popolazione comincia pian piano una lenta e faticosa risalita. E se nel '400 l'incremento è ancora debole, nel '500 si registra un vero boom demografico. In quel periodo non si parla di censimento ma più propriamente "numerazione" e ad essere censite non erano le persone fisiche, come oggigiorno, ma i "fuochi", ossia unità

² "Regione economica del Veneto", che comprende alcuni dei principati padani, alcune aree come Crema e parti delle città limitrofe come Padova. "Regione economica centrale", che comprendeva parti dell'Emilia, Bologna, parti della Toscana, Firenze e Siena.

familiari più ampie con un valore medio che può essere calcolato tra i 5/5 e mezzo componenti per famiglia. A partire dall'ultimo decennio del '500 in alcune aree si registra una lenta flessione della popolazione che subisce un vero e proprio tracollo nel corso del '600 per poi riprendersi nel '700.

La prima variabile da considerare è dunque la popolazione, perché è dai suoi ritmi di incremento o decremento che dipende in parte l'andamento della domanda. L'aumento della popolazione costituisce uno stimolo per l'economia poiché incentiva il sistema produttivo ad intensificare la propria attività per soddisfare una maggiore richiesta di beni.

Ma il solo aumento della popolazione, con il conseguente accrescimento del ritmo produttivo, non basta. È necessario che la domanda sia sostenuta anche da un altro elemento, e cioè dalla capacità di reddito individuale e collettivo. In altri termini, dalla capacità dell'apparato industriale (che a quel tempo era essenzialmente manifatturiero) di produrre un'offerta di beni da immettere sul mercato, in grado di incrociare e soddisfare la domanda.

Accanto all'aumento della popolazione e alla capacità di reddito si accompagna anche la disponibilità dei beni da acquistare. Occorre che ci fossero condizioni favorevoli per assicurare la distribuzione sul territorio dei beni prodotti, e cioè un'adeguata rete commerciale che facesse giungere i beni ai potenziali clienti.

La diversità degli ordinamenti giuridici

Un'analisi complessiva di questo modello di "stato regionale" non può limitarsi a considerarne solo il profilo politico ma deve comprenderne fino alle radici i meccanismi e le forze che ne alimentano a livello formale il sistema di potere.

Un elemento che meglio rende visibile la frammentazione politica è dato anche da una diversità di ordinamenti giuridici. Questa particolarità non era una prerogativa soltanto italiana ma insisteva anche in quegli stati che avevano realizzato l'unificazione politica e territoriale con la Spagna che, sebbene condotta sul modello dell'assolutismo monarchico, sul piano giuridico era caratterizzata dalla presenza di una pluralità di ordinamenti. Ciò si spiega dal fatto che questi modelli politici regionali erano il risultato dell'aggregazione di regni preesistenti che avevano contrattato forme di privilegio e di relativa autonomia conservate in cambio dell'accettazione e adesione al processo di unificazione. Ciò comportava, ad esempio, che un certo reato poteva essere punito diversamente nei vari stati che costituivano il regno. Questo pluralismo giuridico è indice dei limiti del processo di unificazione, sottolineando le difficoltà insormontabili del potere monarchico nel cercare di ottenere un pieno risultato di omologazione. In Italia questa pluralità di stati si riflette in una pluralità di ordinamenti giuridici.

L'Italia spagnola

L'Italia spagnola è un concetto che nella storiografia dei secoli XIX e XX si usava poco. Pur essendo abbastanza chiaro il suo significato, il lemma non era utilizzato più di tanto. La ragione è in larga parte nel fatto che la storiografia, influenzata dalla lettura nazionalistica dell'800, imputava il ritardo dell'unificazione al peso e al ruolo negativo assegnato all'epoca della preponderanza straniera in Italia, addossando agli oppressori le colpe della mancata unificazione. Oggi il paradigma storiografico è stato capovolto perché si ritiene che l'Italia divisa sia stata una scelta consapevole degli stessi italiani. Perciò quell'espressione la si usa con maggiore semplicità proprio per sottolineare quelle aree del sistema politico italiano dell'età moderna che avevano perso qualunque forma di autonomia e sovranità ed erano entrate a far parte della comunità imperiale spagnola, una monarchia composita dove, per vie e percorsi diversi, nella mani di un unico sovrano (Carlo V) e dei suoi successori si erano riuniti stati molto diversi che avevano dato luogo ad un sistema monarchico con un unico sovrano che esercitava la sovranità.

In un senso analogo è usata l'espressione "sistema monarchico" che comprende un centro, Madrid, e le periferie, cioè i territori politicamente e spazialmente distanti dalla corte madrilenza dove risiedeva il re con il suo apparato ministeriale. All'interno di questa comunità imperiale vi era una parte, le province italiane (ducato di

Milano, regno di Sardegna, regno di Sicilia, regno di Napoli), che costituiva l'Italia spagnola territorialmente parlando.

Anche il concetto "Italia" non era pienamente acquisito come lo sarà invece nell'800. Nel senso che nel '500 c'è sì un qualche intento unitario, ma è solo nell'800 che prende forma l'idea di una precisa identità nazionale, facendosi strada tra i cittadini l'aspirazione all'unificazione nazionale. Immaginare nel '500 una simile pretesa dai cittadini non aveva senso.

Italia spagnola, dunque, solo per definire un senso di appartenenza, per indicare stati che fanno riferimento ad un sovrano legittimo che li governa dall'esterno. Non è questa una situazione eccezionale perché anche fuori d'Italia si ritrovano parti di questa comunità che non hanno un proprio sovrano e si riconoscono in Carlo V³.

Così tra il 1492 e il 1535 si determina un cambiamento nella geografia politica della penisola italiana che spinge alcuni stati nell'orbita spagnola. Va precisato che il titolo di acquisizione per ciascuna di queste province fu diverso l'uno dall'altro. La Sardegna, che già dal 1410 faceva parte della corte d'Aragona, per successione entra nei domini della dinastia dei re cattolici. Così come la Sicilia, che rientra tra i possedimenti ereditati dai sovrani aragonesi. Napoli

³ Ad esempio, l'area delle province olandesi, recuperata dal nonno di Carlo, Massimiliano d'Asburgo, non aveva un sovrano che fosse espressione di una dinastia nazionale. Lo stesso può dirsi degli stati spagnoli che avevano accettato di fondersi con la monarchia dei re cattolici, riconoscendo la dinastia degli Asburgo pur mantenendo le proprie leggi.

era stato conquistato dopo una dura lotta con i francesi. Dopo Ferrante si erano succeduti ben quattro sovrani, tutti molto deboli, che avevano reso ancora più fragile la posizione della casa d'Aragona. Inoltre, per vendicarsi delle rappresaglie condotte da Ferrante, i nobili avevano cominciato a spalleggiare le rivendicazioni dei francesi. Nel 1500 francesi e spagnoli tentano un accordo con il trattato di Granada che però non regge a lungo. Ben presto riprende il confronto militare che dopo il 1503 volge a favore degli spagnoli per merito anche del comandante delle truppe. Questo tratto distintivo, di essere cioè un regno conquistato, fin dall'inizio ne ha caratterizzato l'intrinseca debolezza.

I siciliani, diversamente, godevano di una maggiore autonomia perché il regno di Sicilia fin dal '400 era venuto a patti con i sovrani aragonesi che, in cambio del passaggio volontario e senza traumi sotto la loro dinastia, si erano impegnati a rispettare alcune prerogative e privilegi preesistenti. Un esempio di riconoscimento di questa autonomia è dato dal rispetto del principio della nazionalità in base al quale tutti gli uffici e le magistrature dell'amministrazione siciliana restavano appannaggio esclusivo dei nativi. Quello siciliano era un regno *pactionato*, cioè un regno che non era stato oggetto di conquista ma che aveva contrattato le condizioni della sua adesione. In confronto ad esso, Napoli godeva di un minore rispetto costituzionale perché, essendo stato

conquistato con le armi, non aveva diritti a rivendicare e mantenere spazi di autonomia.

Ma in realtà le cose non seguirono questo ordine negli anni a venire. In Sicilia il sovrano, pur rispettando i patti, escogitò alcuni stratagemmi per accrescere il proprio controllo sull'isola, come la creazione di nuovi uffici non contemplati nell'accordo su cui decidere in libera autonomia le nomine. Così nel 1536 fu introdotto l'ufficio del "consultore del Viceré", carica affidata ad Antonio Arduino, burocrate napoletano; e nel 1569 fu attuata la riforma dei tribunali, che rappresentò il tentativo di modifica più corposo, mediante la quale ci fu la razionalizzazione dell'assetto dei tribunali con l'introduzione di ufficiali di origine non aristocratica (modello togato⁴).

A Napoli, invece, il sovrano non era proprio così libero come ci si sarebbe aspettato. Tant'è che anche qui si arrivò a un patto con una "Prammatica reale", cioè un atto scritto promulgato dal sovrano e codificato, che entra a far parte del *corpus juris*. Con la prammatica del 1550 si indicava dal punto di vista quantitativo che su tutti gli uffici i 2/3 erano attribuiti a napoletani, mentre il restante 1/3 il sovrano poteva assegnarlo *ad beneplacitum*.

Il ducato di Milano, caduto nelle mani di Ludovico il Moro sulla fine del '400, aveva aperto le porte ai francesi che, tra le altre

⁴ I togati sono persone del ceto medio che, dopo un percorso di studi alla fine del quale vestono la toga lunga, servono nell'organizzazione burocratica di uno stato.

modifiche apportate alla struttura amministrativa, ritoccarono anche l'apparato della struttura del potere centrale, introducendo un nuovo organo, il Senato. Dopo una breve occupazione da parte degli svizzeri, prima ritornarono i francesi e poi ancora arrivarono gli spagnoli che consegnarono il ducato agli Sforza sulla base di un accordo che prevedeva che, alla morte del duca, Milano sarebbe rientrato nella comunità imperiale spagnola, il che avvenne nel 1535 e durò fino al 1700.

Oltre a queste quattro province vi era, a garanzia della capacità di intervento delle truppe spagnole in Italia, una sorta di enclave, il cosiddetto "stato dei presidi", un territorio nella zona bassa dell'Etruria, in una posizione centrale, in cui arrivavano i rifornimenti direttamente dalla Spagna per essere smistati sia a nord che a sud della penisola.

La presenza spagnola in Italia nel segno della continuità

Una questione rilevante consiste nel vedere se la presenza degli spagnoli, e la conseguente privazione di autonomia politica, abbia prodotto o meno una spagnolizzazione della società, delle strutture di potere, dei costumi e del modo di vivere negli stati italiani.

La quasi totalità delle ricerche negli ultimi cinquant'anni ha portato ad escludere questa probabilità. Pur in presenza di una influenza molto preponderante, le distanze tra la società spagnola e quella

italiana rimangono molto marcate. E la Spagna rispettò quasi per intero quelle proporzioni che i singoli stati si erano riservati per la popolazione nativa nei posti di comando.

Tanto a Napoli che nelle altre province, gli spagnoli mantennero le identità costituzionali di quei territori, conservando lo schema di governo e le istituzioni che c'erano precedentemente, limitandosi solo a piccoli cambiamenti. A Napoli l'unica modifica fu la creazione del Consiglio collaterale a latere della figura del Viceré. In Sicilia l'ufficio del consultore del viceré. A Milano l'ordinamento pubblico promulgato dagli spagnoli nel 1542 era il frutto del lavoro di giuristi lombardi.

Il primo tratto che caratterizza la presenza spagnola in Italia è dunque il tentativo di continuità istituzionale, cioè la volontà di non cambiare nulla delle istituzioni di governo. Al limite, attraverso l'introduzione di norme regolamentari, si cercò di dare a questi organismi una certa spinta e un qualche orientamento in modo che fossero tenute sotto controllo. Un atteggiamento che denota l'intelligenza politica di governo degli spagnoli.

Un altro atteggiamento significativo degli spagnoli fu quello di astenersi dall'imporre una politica omogenea in tutti i territori controllati nella penisola italiana. Assunsero posizioni abbastanza diversificate, anche in ragione della necessità di non alterare le alleanze di governo. In Sicilia compresero che senza intesa con la grande nobiltà non ci poteva essere governo del regno; perciò l'asse

del potere si spostò in direzione dell'alleanza con la nobiltà feudale. A Napoli l'alleanza fu stipulata con i gruppi denominati "borghesia degli uffici", cioè il ceto civile, soggetti che non provenivano dalla grande nobiltà ma dalle professioni "proto-borghesi". Di qui il grande spazio che ebbero le professioni liberali. A Milano gli spagnoli si alleano con un altro gruppo, il patriziato cittadino.

Spagnolizzazione, dunque, non è un termine adeguato a rappresentare le dinamiche politiche negli stati regionali italiani.

Nobili e togati

La categoria storiografica di "ceto" è quella che meglio si presta a descrivere la dinamica dei gruppi che detenevano il potere nell'antico regime, dove tra '500 e '700 le divisioni sociali non erano commisurate alla ricchezza ma all'appartenenza a distinte classi. La società era divisa in tre ordini: nobiltà, cittadini, popolo.

La nobiltà è il gruppo sociale che ha detenuto il potere per lungo tempo. Nobile è chi vive delle proprie rendite, una condizione che vieta di svolgere attività manuali o meccaniche, richiede la provenienza da una "progenie antica" e in alcuni casi, come in Spagna e Portogallo, la purezza di sangue, cioè l'assenza dall'albero genealogico di avi ebrei. Requisiti questi che hanno fatto sì che la nobiltà rappresentasse un gruppo ristretto che è riuscito a imporre e mantenere intatto il proprio ruolo egemone sulla società per circa

otto secoli, anche se al suo interno ha subito trasformazioni e ricambi.

Nobile è dunque una categoria generica che si compone di parecchi e diversi status. Costituisce una condizione privilegiata a carattere generale ma che nel contempo implica delle caratterizzazioni distintive. In Sicilia c'erano cinque-sei status, alcuni contrassegnati dal suffisso don o cavaliere. Le famiglie del patriziato cittadino, che si contendevano gli incarichi di governo, erano iscritte nelle "Maestrie". La presenza in questi elenchi degli eleggibili era la condizione necessaria per accedere alle magistrature cittadine.

A Napoli tra '500 e '700 la nobiltà si distingue in quattro segmenti. *Nobiltà di seggio*, o patriziato cittadino, che si riteneva tale perché da sempre aveva esercitato il controllo degli uffici di governo della città⁵. Ciascuno dei cinque seggi cittadini esprimeva un proprio rappresentante nel Regio Tribunale di S. Lorenzo, o giunta degli eletti, un organo collegiale di cui faceva parte anche il rappresentante del seggio del popolo. Napoli era l'unica città che non disponeva di un consiglio ma solo di un esecutivo. Questo tipo di nobiltà si definisce la nobiltà più alta, anche se sprovvista di titolo (conte, marchese, ecc.). Bastava essere iscritti perché si dicessero "cavalieri di seggio", il che legittimava una condizione di nobiltà che poteva essere più forte anche di una nobiltà principesca. Per essere

⁵ Agli inizi del '500 i seggi nobili, dagli oltre 16 che erano in origine, erano diventati 5: Capuana, Nilo, Montagna, Porto, Portanova.

nominati nelle cariche cittadine era indispensabile essere iscritti a uno dei seggi. Dagli anni sessanta del '500, seguendo un fenomeno tipico di altre realtà, queste strutture che erano state fino ad allora relativamente aperte si chiusero, trasformandosi in una vera e propria élite di potere. È il fenomeno della cosiddetta “serrata oligarchica” che finisce per concentrare il potere nelle mani di poche famiglie. Accanto alla nobiltà di seggio c'è una *nobiltà fuori piazza*, non iscritta ai seggi cittadini, ma che cercava in tutti i modi di amalgamarsi alla prima sotto il profilo politico, individuando nel meccanismo della “reintegrazione” lo strumento di ingresso nelle fila della nobiltà di seggio. Un terzo gruppo era quello della *nobiltà feudale*, signori di vassalli investiti di un titolo (principe, duca, conte, marchese e barone) dai sovrani aragonesi. Indipendentemente dalla iscrizione al seggio, questa categoria di nobiltà titolata appoggia il suo titolo sempre su un feudo, su un territorio infeudato a quel signore. In nessun caso la feudalità comporta il trasferimento del titolo di proprietà dei fondi infeudati, ma solo che al signore feudale vengano garantite delle prerogative, soprattutto in campo giurisdizionale, sulla base della lettera di investitura da parte del sovrano. Quarta categoria era il *baronaggio minore*, persone a cui erano attribuite in giurisdizione frazioni di territorio, che potevano essere anche esterne al territorio stesso.

I togati sono la classe dirigente che gli storici del diritto identificano in modo antagonista alla vecchia nobiltà. Secondo costoro, i togati

sarebbero le forze nuove, le più vitali e moderne, che si opporrebbero al mondo dell'aristocrazia antica e feudale. Questo tipo di lettura non persuade pienamente perché attraverso indagini biografiche individuali, osservando cioè le dinamiche in cui si iscrivono le vite dei membri di questo ceto, non emerge una netta contrapposizione tra i due gruppi, vecchia nobiltà e nuovi ceti borghesi. All'inizio, la gran parte dei nominativi nelle magistrature cittadine sono togati, cioè persone che avevano conseguito il titolo togale, che portano il nome delle grandi famiglie del regno. Questo aspetto, che risulta evidente almeno fino agli anni cinquanta del '500, dimostra che i due *status*, quello di nobile e togato, non erano incompatibili tra di loro. La dialettica tra gli *status* è in realtà una dialettica tra figure che tendono più ad amalgamarsi che a contrapporsi. Più verosimilmente si tratta di una parte della nobiltà che sceglie di servire la corona negli uffici pubblici e che amalgama un gruppo che nobile non era all'origine ma che acquista lo *status* nobiliare attraverso il sistema dei matrimoni. Un percorso questo che viene adottato in quasi tutti i paesi europei e soprattutto in Francia.

L'ordinamento pubblico

La legittimità del vertice politico è assicurata dal re o da un altro organo visibile nelle province italiane che erano state incorporate nella comunità imperiale spagnola. Il fatto che questo potere venisse

percepito come distante poteva alimentare diritti di rivalsa da parte di élite nobili o patrizie. In altri termini, la distanza autorizzava ad immaginare come cosa possibile il recupero della sovranità e della indipendenza. Questa eventualità poneva ai sovrani spagnoli il problema di come rafforzare i legami con i territori delle province italiane. Il modo più ovvio fu quello di mantenere un legame privilegiato con i gruppi di potere locale che erano radicati sul territorio. La scelta degli spagnoli fu quella di non occupare tutti i posti dell'apparato statale, ma solo una parte minoritaria, consentendo che i naturali di questi regni diventassero titolari di questi uffici. A loro sembrò questo uno strumento più efficace per esercitare una forma di controllo che non privilegiava sempre l'alleanza con lo stesso gruppo ma che rispecchiava le diversità sociali e politiche dei singoli possedimenti.

L'ordinamento è inteso come lo schema funzionale di strutture in cui si forma una decisione e sistema organizzato attraverso cui quella decisione viene eseguita.

Per tutte le province il sovrano era quello che risiedeva a Madrid. Nel 1555 Carlo abdicò in favore del figlio Filippo II. Ma dei circa 40 anni di governo, gran parte di essi Carlo li passò in giro per il regno. Questa vicenda ci restituisce un modello di potere che non è legato ad un centro fisso ma si presenta come un sistema dinamico rivelandosi comunque in grado di esercitare il proprio controllo su tutti i territori dell'impero. Dal 1561, Filippo, che aveva capito che

l'efficacia del processo decisionale migliora se si permane in un posto fisso, creò una nuova capitale, Madrid che nel 1564 fu eletta capitale di questa comunità imperiale da poco più di un villaggio che era. Ne discende l'idea che il re deve essere radicato, sovrano di corte stanziale, stabilmente insediata in una realtà territoriale e non itinerante.

L'amministrazione centrale: la corte

La relazione centro-periferia è intesa secondo una dimensione organicistica che rimanda ad un sistema di rapporti articolati in cui i sistemi centrali si correlano con la periferia. Gli scrittori politici, per descrivere la società in termini di potere, usavano la metafora del corpo umano, dove il centro aziona i meccanismi periferici. È evidente quindi la natura complessa delle società di Antico Regime con meccanismi primari che mettevano in moto meccanismi secondari.

Tra il 500 e il 600 l'idea è che le società potevano funzionare bene se funzionavano bene le relazioni tra centro e periferia. Mettendo insieme stati e territori molto diversi tra loro, separati non solo fisicamente ma anche politicamente e socialmente, era essenziale assicurare un efficace sistema di comunicazione tra Corte e territori, tra il centro e i suoi terminali periferici. Tra la metà del 500 e il 1560, quando il quadro istituzionale dei rapporti è già ben definito, la Corte si serviva dei Consigli territoriali per amministrare la

periferia. Il Sovrano e i consiglieri del Consiglio di Stato demandavano l'organizzazione dei rapporti a questi Consigli. Madrid (il centro) amministrava i territori italiani (la periferia) attraverso il Consiglio d'Italia istituito intorno al 1556 (nel 1558 ci furono le prime Istruzioni e nel 1579 le seconde Istruzioni). Il Consiglio d'Italia era costituito da un Presidente (generalmente di origine spagnola), sei Reggenti (due per Milano, due per il Regno di Napoli e due per la Sicilia) uno dei quali era spagnolo, l'altro era un "naturale" cioè scelto tra i cittadini del paese dove si svolgeva la reggenza, per dare la possibilità anche ai locali di ottenere la Reggenza (il Reggentato) e per mantenere un giusto equilibrio. Tutto ciò permetteva di mantenere rapporti tra centro e territori periferici, amministrandoli attraverso un organismo apposito.

Tra Madrid e i territori periferici la corrispondenza era veicolata attraverso il Protocollo delle Segreterie vicereali da dove partiva per Madrid accompagnata da una lettera del Vicerè. A Madrid era inviata all'ufficio competente che la proponeva al consiglio che dava il suo parere. La richiesta, sentito il parere del Consiglio, ritornava alla Segreteria reale in attesa della decisione contraria o favorevole del re. Ogni affare otteneva una soluzione nel giro di un anno e mezzo. Questo dato smentisce l'immagine di elefantiasi burocratica di questa società in quanto le modalità di funzionamento erano piuttosto accettabili.

Governare un territorio non significava solo svolgere funzioni amministrative, ma svolgere anche funzioni giurisdizionali e politiche. Al Sovrano e al Consiglio di Stato erano demandate le decisioni politiche, tuttavia il centro cercava di capire le opinioni dominanti, i possibili effetti di certe decisioni sulla periferia attraverso determinate informazioni. Il modo di costruire una decisione politica doveva essere basata su elementi informativi. Per cui se le periferie non intervenivano nel processo di costruzione della decisione politica, potevano influirvi in modo che esse tenessero conto delle ragioni di gruppi di potere locale. L'importanza di avere informazioni è alla base della costruzione delle decisioni politiche e queste informazioni dovevano essere comunicate al sovrano in assoluta segretezza.

L'amministrazione nel vicereame napoletano

Quanto al problema della visibilità, oggi si ritiene che l'immagine del potere debba essere ben viva ai cittadini, il potere cioè si regge sull'immagine visibile. Al contrario, in epoca moderna il potere si regge sull'assenza di visibilità che non sminuiva la capacità del sovrano di creare un legame con i suoi sudditi. La sua assenza veniva sopperita dalla supplenza del suo alter-ego che ne incarnava le funzioni: governatore a Milano che era un ducato; a Napoli, in Sicilia e in Sardegna la figura del viceré.

Il punto centrale del dibattito sul viceré, che era investito con un diploma che gli conferiva tutti i poteri che poteva avere il re se fosse stato presente sul posto, riguarda il fatto se questa figura fosse da ritenersi un potere forte (in effetti aveva il potere di grazia e poteva commutare le sentenze a vita in pene e sanzioni pecuniarie) oppure fosse una figura limitata, nel senso che fermo restando la sua istituzione nel diploma di nomina, il viceré non fosse che il *primus inter pares*. In altri termini, tra soggetti che avessero la stessa intensità di comando, il viceré era quello che aveva il compito di regolare tali rapporti, il che esprime una concezione limitata dei poteri del viceré.

Sembra invece che disponesse di poteri relativamente forti. I viceré prendevano le decisioni dopo aver ascoltato un organo collegiale di vertice: il governatore ascoltava il senato, il viceré di Napoli il consiglio collaterale. Si tratta di organi collegiali i cui componenti venivano nominati direttamente dal sovrano, che esaminavano preventivamente tutte le questioni sottoposte a deliberazione da parte del viceré o del governatore.

A Napoli il collaterale era un organo a composizione differenziata: collaterale largo, di coppa e spada, composto da elementi nobili e elementi togati, che deliberava in questa composizione ampia in situazioni di emergenza; collaterale ristretto, o togato, composto solo da elementi nominati dal sovrano che amministrava l'ordinaria gestione degli affari pubblici; la cancelleria, composta dai

rappresentanti di cancelleria, consiglieri investiti di tale titolo oltre a quello di consiglieri collaterali, a cui erano affidate funzioni di consultazione giuridica e controfirma degli atti, il cui parere era indispensabile perché un provvedimento del viceré venisse attuato. Il potere a Napoli era stratificato a vari livelli: al più alto era diviso tra il viceré e i reggenti di cancelleria, poi si allargava a un collaterale più ampio e, in particolari situazioni di emergenze, ad un collaterale ancora più ampio. All'inizio il collaterale è controllato dalla componente aristocratica, mentre nel '600 si registra una preponderanza della componente patrizia.

Altri organi di governo sono: il tribunale camerale; la regia camera della sommaria che si occupa delle questioni finanziarie; sacro regio consiglio, massimo tribunale del regno e massima magistratura di giustizia; corte d'appello; corte di vicaria, che estendeva la sua autorità entro le 30 miglia di territorio dal centro cittadino su cui esercitava la propria giurisdizione. Questi organi costituiscono il nucleo del governo centrale.

L'amministrazione nelle province del vicereame napoletano

Ma la relazione centro-periferia, che esiste tra la Corte e i singoli stati, può articolarsi anche all'interno di uno Stato nazionale o di uno Stato regionale, ciò che costituisce l'apparato periferico del potere che si affianca a quello centrale.

Il Regno di Napoli era suddiviso in 12 province, oltre Napoli⁶. L'organizzazione istituzionale prevedeva luoghi di raccordo che avevano una funzione di centralizzazione politico-istituzionale. Il Consiglio Collaterale era un organo posto al fianco del viceré, con l'incarico di presiedere agli affari di governo del Regno di Napoli (politici, economici, giudiziari, militari, ecclesiastici). Nelle 12 province vi erano strutture delegate a cui si rivolgeva il Consiglio Collaterale: le Udienze alla cui testa c'era un Preside coadiuvato da tre Consiglieri e un Avvocato Fiscale. Il potere era nelle mani di un nucleo abbastanza ridotto di persone, esso non sviluppa un forte potere periferico perché molte funzioni sono delegate alla feudalità. La Regia Camera della Sommaria era l'organo amministrativo, giurisdizionale e consultivo del Regno (che si occupa di fisco e tasse) coadiuvato, nelle province, dal Percettore fiscale o tesoriere provinciale che attraverso una rete di collaboratori esige le tasse o effettua pagamenti a terzi in nome e per conto del sovrano in tutta la provincia. Altri uffici periferici erano: portolani, doganieri, che costituivano l'assetto di una burocrazia provinciale.

Sotto questo aspetto, Napoli può essere considerata periferia rispetto a Madrid e centro rispetto alle sue provincie.

⁶ Terra di Lavoro, Principato Citra - Ultra (Campania), Terra d'Otranto, Terra di Bari, Capitanata (Puglia), Abruzzo Citra, Abruzzo Ultra Primo - Secondo, (Abruzzo), Provincia di Basilicata, Contado del Molise, Calabria Citra, Calabria Ultra Prima - Seconda (Calabria).

Poi vi era ancora l'amministrazione feudale e infine l'amministrazione militare la cui consistenza era davvero minima rispetto alla popolazione e all'estensione territoriale del regno⁷.

Perciò, le ragioni che consentirono agli spagnoli di rimanere al governo per tanti secoli vanno ricercate in motivi di consenso e non nella superiorità militare. In altri termini, i napoletani si adattarono a quel dominio ritenuto più vantaggioso rispetto all'alternativa rappresentata dai francesi. Dunque, il modello di organizzazione del potere non era basato sulla forza delle armi ma fondato sul fatto che i napoletani trovassero gli spagnoli molto più simili a loro stessi, che tra spagnoli e francesi ritenevano di sentirsi più vicini alle usanze sobrie degli spagnoli rispetto a quelle mondane e brillanti dei francesi.

L'amministrazione negli altri stati spagnoli della penisola

Questo schema applicato a Napoli si ripete quanto alle funzioni (politica, il collaterale; economia, la sommaria; giurisdizione, il regio consiglio; polizia, vicaria) affidate a tribunali con nome diversi ma che assolvono a queste medesime funzioni (a Milano il collaterale diventa senato, cortes in Sardegna). Non tutto, però,

⁷ Quanto alla consistenza della forza militare spagnola presente nel regno, in meno di 2000 municipi erano ubicati 22 castelli in cui vi erano meno di 2000 uomini, a cui si aggiungevano i circa 3000 soldati del tertio vecchio stanziato a Napoli, ulteriori 500 soldati distribuiti tra i tre castelli napoletani, e infine altri 2000 uomini sparsi nelle province e acquarterati a spese della popolazione, per un totale di circa 8000 soldati sparsi per tutto il territorio.

viene replicato con precisione e nella stessa forma. La Sicilia, ad esempio, non ha un vero e proprio organo politico come il collaterale di Napoli. I siciliani in più di una occasione ne chiederanno uno ma invano. Perciò, al suo posto metteranno su una specie di coordinamento, la cosiddetta giunta dei tre presidenti, che si riuniscono prima di andare a discutere con il viceré di Sicilia i vari problemi. Tutti i regni hanno un apparato burocratico centrale, un apparato che viene ereditato dalla Spagna dal secolo precedente e lo mantiene in vita con poche modificazioni. In tutti gli stati l'apparato ha una pianta organica occupata in maggioranza sempre da naturali, avendo gli spagnoli solo una presenza minoritaria. Questi apparati di governo avevano un certo grado di autonomia che limitava la loro azione, non potendo porre in essere decisioni in tema di pace e guerra, decisioni riservate esclusivamente al sovrano in quanto la politica estera era preclusa ai regni italiani. Politica militare, come la leva di soldati e l'approvvigionamento logistico, erano cose che spettavano al sovrano e non competevano alle burocrazie periferiche.

Le élite di governo

Le élite di governo controllavano alcuni settori dell'amministrazione cittadina, occupandosi prevalentemente della gestione urbana, cioè della gestione quotidiana. La città, infeudata o regia che fosse, poteva scegliersi i propri amministratori che avevano il compito di

assicurare l'ordine pubblico e tenere approvvigionati i magazzini della città. Il vero problema, infatti, era quello di far fronte alle congiunture agrarie sfavorevoli per evitare epidemie e crolli dell'andamento della popolazione. Perciò la prima preoccupazione era quella di immettere nei depositi quantità sufficienti di prodotti alimentari per far fronte alle situazioni di emergenza o di scarsa produzione alimentare e, soprattutto, mantenere sotto controllo i prezzi. Un altro compito di questi governi nazionali si svolge in ragione dei meccanismi fiscali. Non vi è dubbio che, agli inizi del '600, vi fosse un incremento molto forte della pressione fiscale, anche se molto selettiva, che incide prevalentemente sui consumi mediante la tassazione indiretta piuttosto che sui patrimoni o i redditi. Si finiva per colpire molto il consumo dei contribuenti. Il livello della tassazione era fissato dal governo centrale di Madrid. Il centro del sistema dunque stabiliva l'obiettivo, mentre le modalità venivano stabilite in periferia, nei vari regni. A Napoli se ne occupava la sommaria che con una sua proposta indicava i diversi carichi fiscali. C'era una corresponsabilità dell'élite napoletana in questo procedimento che tendeva ad escludere dalla tassazione alcune classi di privilegiati. In questo coinvolgimento nel processo decisionale tra Madrid e Napoli che bisogna individuare i diversi livelli di responsabilità politica imputabili ai singoli organi. Questo aiuta ad escludere l'idea di malgoverno degli spagnoli.

I rapporti con la chiesa

Certamente molto complessi erano i rapporti con la chiesa. E non solo in termini di giurisdizione, dal momento che i cittadini napoletani che prendevano ordini, maggiori o minori, per qualunque capo di imputazione era previsto che fossero rimessi al foro ecclesiastico che, a sua volta, poteva rilasciarli alla giurisdizione civile o far scontare la pena nelle carceri vescovili. O in termini di giurisdizione fiscale, prevedendo che nei rapporti tra un civile e un religioso fosse sempre competente il tribunale religioso ad esaminare la causa. Ma soprattutto in termini di ortodossia religiosa, cioè l'inquisizione. Occorre preliminarmente fare chiarezza rispetto ad una certa vulgata che dice che Napoli non ebbe l'inquisizione perché si era sollevata nel 1557. Infatti, occorre distinguere tra l'inquisizione che va sotto la giurisdizione del Santo ufficio con sede a Roma che attraverso i propri inquisitori controlla tutta la penisola e che, per quanto poco praticata, comunque c'è stata; quella diocesana, sottoposta al Vescovo; e infine quella della Suprema inquisizione esercitata nei domini spagnoli, istituita e guidata dai re cattolici. Una forma di inquisizione molto più penetrante delle altre perché non era solo *ad personam*, nel senso cioè che non colpiva solo il singolo, ma in caso di condanna estendeva la sua attenzione anche al suo patrimonio colpendo quindi l'intera famiglia con la confisca delle ricchezze a favore della corona. Per questo motivo era la più temuta dai nobili. Questi inquisitori spagnoli rispondevano direttamente al sovrano prima che alla chiesa e i

sovrani spagnoli li usavano come arma politica che poteva violare il diritto di cittadinanza e i privilegi giurisdizionali di ogni regno che costituiva la comunità imperiale.

L'inquisizione ordinaria in ogni giurisdizione aveva il suo tribunale con cui poteva operare sul territorio. Nel Mezzogiorno l'inquisizione non ha avuto quella capacità di penetrazione molto forte. I casi più eclatanti, Bruno e Campanella, sono stati inquisiti dai tribunali romani, ad esempio. I tribunali napoletani giudicavano poco e male. Operavano in termini di controllo e ispettivi, ma con scarsa capacità di dare sentenze esemplari.

L'Italia non spagnola

L'Italia spagnola rappresenta un sistema politico così differente rispetto agli stati italiani che avevano conservato la loro autonomia? C'era una vera autonomia in questi altri stati? Questo modello dell'Italia spagnola era così diverso dai modelli mediceo o veneziano? Sotto il profilo del modello non ci sono grandi differenze. In ciascuno di questi stati italiani che mantenevano una condizione più o meno marginale di autonomia le cose non funzionavano diversamente. Nelle città era la nobiltà che manteneva il controllo delle istituzioni locali, le cosiddette oligarchie cittadine, gruppi ristretti, clan familiari legati da interessi comuni, per la gran parte di natura aristocratica dal punto di vista dell'estrazione sociale,

che si avvicendavano in modo non conflittuale nelle cariche cittadine, nel senso che tra questi gruppi c'era un accordo per il loro avvicendamento.

Il modello dell'Italia non spagnola, quanto alla gestione delle città, non era diverso per quel che riguarda il potere centrale. A Genova nel 1528 fu emanata una riforma che definì gli “alberghi genovesi”, corrispondenti ai seggi napoletani, in cui erano raggruppate le più grandi famiglie nobiliari che si avvicendavano nelle cariche cittadine. La divisione tra nobili vecchi e nobili nuovi diede luogo ad una crisi istituzionale nel 1575, risolta con le “*leges novae*” dell’anno successivo che sanarono questa conflittualità. La tipologia orografica e l’esigua estensione del territorio costituivano un limite oggettivo alla produzione agricola di Genova che non ricavava dalle sue superfici messe a coltura una quantità di raccolto utile a soddisfare la domanda alimentare della popolazione. Questo problema ha alimentato la capacità dei genoani di radicarsi nei posti più diversi, sparsi fuori di Genova, la cosiddetta “diaspora” che ha visto gran parte della popolazione fare fortuna oltre i propri confini, trasformandosi in abili mercanti capaci di reperire le risorse necessarie ma anche in grandi finanziari per il periodo dal 1550 al 1640. Sotto questo aspetto, la differenza con l’Italia spagnola non va vista sul piano del profilo istituzionale ma su quello economico, sulla capacità cioè di creare rendita e fare profitti.

Neutrale in campo internazionale, per sottrarsi all'egemonia della Spagna e della Chiesa, la repubblica di Venezia assume un atteggiamento improntato prevalentemente alla tutela degli interessi mercantili ed economici⁸. La repubblica si regge benissimo nel '500; ma già nel '600 sono evidenti i segni della sua decadenza. Il modello istituzionale è diverso. Venezia è stato il mito del repubblicanesimo dell'antico regime. C'è un potere diffuso, distribuito ed esercitato attraverso strutture collegiali molto più ampie, che assicura una pace interna alla repubblica. Infatti, prevedendo una turnazione delle famiglie del patriziato cittadino nell'esercizio delle cariche pubbliche, il meccanismo evitava la possibilità di scontri per la gestione dello stato. Il limite del governo veneziano sta nel fatto che tutto si decide a Venezia, che esprime la più esclusiva casta aristocratica: non più di duemila persone che si alternavano negli incarichi di governo. Non c'è compartecipazione di responsabilità politica con gli altri cittadini dell'entroterra veneto, che sono esclusi dal governo della cosa pubblica. Per occupare una carica pubblica di governo occorre avere la qualifica di cittadini originari, cioè nati a Venezia, e patrizi, cioè iscritti nel "libro d'oro" di fine '300 della nobiltà veneziana. Era un modo di governare oligarchico, molto ristretto. Venezia seleziona il suo ceto dirigente privilegiando chi nasce nella capitale. Invece, uno stato soggetto

⁸ Due anni dopo la vittoria di Lepanto nel 1571 con le forze navali della lega santa, che riuniva gli stati asburgici di Spagna, Napoli, Sicilia e Stato pontificio, Venezia conclude con l'impero Ottomano una tregua che si tramutò in pace proprio per mantenersi in equilibrio con le altre potenze del mediterraneo.

alla Spagna garantisce anche ai sudditi nati fuori dalla cinta urbana la possibilità di entrare negli organi collegiali cittadini.

A Firenze, dove nel 1530 cade la repubblica e ritorna un ramo collaterale dei Medici, Cosimo I sviluppa una politica di centralizzazione dello stato, lasciando inalterate nel nome le strutture di governo, ma cambiandone il contenuto. Egli governa mantenendo un equilibrio con il patriziato cittadino, ma consentendo che agli uffici delle segreterie possano arrivare anche i cittadini del contado. C'è una relativa mobilità sociale.

Rapide ascese sociali come a Napoli si manifestano nel Piemonte Sabauda. Con Emanuele Filiberto dal 1553 il Piemonte si avvia alla ricostruzione della sua identità dopo la contrapposizione con i francesi, costata anche la perdita di Ginevra che pesò molto. Anche qui la politica dei duchi è quella di aprire al ceto borghese, di fare cioè nuove immissioni nei quadri di governo favorendo l'ingresso dei ceti che provenivano dalla periferia, una nuova nobiltà che conquista titoli di nobilitazione in tre decenni, con un avvicendamento dei ceti dirigenti.

Lo Stato pontificio è caratterizzato dalla sovranità temporale di un principe elettivo che gode di tutti i contrassegni di un sovrano assoluto, il cui potere non ha pari. Per questa sua particolarità, è stato definito una monarchia non ereditaria, cioè che non riesce a fondare una dinastia ma che ha tutto il modo di procedere di una monarchia e che riesce a far salire ai vertici delle magistrature,

attraverso processi ascensionali, anche persone che provengono dal basso mediante il sistema del reclutamento clericale.

Complessivamente tutti questi modelli non presentano straordinari e marcati elementi di differenziazione. Sono sistemi che favoriscono gruppi privilegiati e conservano il sistema di potere per lungo tempo.

Quale modello teorico

Ricostruire il modello teorico di questo sistema di potere è possibile a partire dalle pratiche operative e risalire al tasso di percezione, cioè alla forma con cui si rappresenta agli occhi dei gruppi sociali la sua immagine concettuale, la sua costruzione dottrinale. Tra il '500 e il '600 un nutrito numero di studiosi ha scritto trattati che illustravano il sistema politico del tempo. Non rinunciando anche ad aspre polemiche, questi autori si distinguevano in fazioni contrapposte, laici e cattolici. Alcuni approfondivano i temi del buon governo della repubblica, intesa sia come scelta di campo del modello repubblicano contro quello monarchico, sia nel senso di comunità, di cosa comune, di insieme di regole alle quali tutti dovevano sottostare indipendentemente dal regime in cui vivessero. Il primato della comunità è un concetto emergente nella trattatistica tardo-medioevale che affermava che i sovrani erano stati posti da Dio per realizzare il bene comune. Nelle istruzioni date ai viceré era

riportata la dicitura secondo cui non le comunità sono nate per i sovrani, ma che l'istituto monarchico dovesse servire la comunità. L'espressione “benessere della repubblica” dunque poteva accomunare sia scrittori monarchici che repubblicani come migliore forma di governo per la comunità. Non vi è dubbio che la maggior parte degli scrittori propenda per il sistema monarchico, rispetto a cui il modello repubblicano è nettamente minoritario.

Una teoria particolarmente diffusa e accreditata per definire i rapporti di potere tra principe e sudditi è quella organicistica, come tratto di unione tra due elementi compenetrati. Una delle metafore più forti per rendere questa teoria è quella dell'orologio: l'ora è il principe, i minuti sono i sudditi, che la scansione del tempo fa muovere insieme. Ma anche la figura del corpo umano è molto usata per raffigurare questa visione organicista. Questa modalità rappresentativa, anche in modo iconografico, è accompagnata da una lettura che presenta due variabili: la prima chiusa, che accentua la preponderanza del principe, la testa, rispetto alle varie parti del corpo che le sono subordinate, una lettura in senso assolutistico; la seconda più equilibrata, aperta, che sottolinea il concorso di tutte le altre parti del corpo perché la testa possa appieno svolgere la sua funzione. Questo secondo variabile esprime una visione più moderata del potere che non spinge per l'assolutismo ma per il governo misto. Infatti, pur riconoscendo il primato del sovrano,

sottolinea le funzioni con pari dignità degli altri corpi sociali, di tutti i corpi rappresentativi dell'organizzazione politica e sociale.

Tutte le congiunture politiche che si svolgono in Europa sono marcate da esperienze che si possono racchiudere sotto i due modelli. Anche l'esperienza italiana è stata contrassegnata da queste due spinte contrapposte: assolutismo forte e governo misto. Tutta l'esperienza costituzionale degli stati italiani è maggiormente incline per questo secondo schema che privilegia il modello misto in cui è rinvenibile la prima forma di proto-borghesia. L'Italia è molto restia ad abbracciare l'idea di un assolutismo forte anche alla luce della vicenda comunale vissuta nel XIII secolo, con cui è all'avanguardia in Europa. È su questa tradizione che si fonda l'idea del contrattualismo giuridico, secondo cui qualunque forma politica deve basarsi su una forma di contratto scritto, come lo erano gli statuti cittadini, o anche non scritto ma ugualmente vincolante.

Benché nel Mezzogiorno si sia affermato il modello di una monarchia centralizzata che avrebbe soffocato l'esperienza autonomistica diffusasi nel nord-Italia, sul piano delle fonti c'è da registrare una piccola tradizione di statuti cittadini. Ma non solo, perché è altrettanto evidente che nelle coscienze dei cittadini circolava una costituzione non scritta in base alla quale il sovrano era tenuto a rispettare una certa forma di contratto con il popolo. Perciò, pur in mancanza di un atto statutario fondativo dell'autonomia urbana, anche nel Sud gli stessi sovrani sono

obbligati ad osservare un tacito “patto di compagna” con i sudditi, patto reciproco di natura mutualistica e tacito perché appunto non scritto come uno statuto ma che comunque lega il sovrano e i sudditi. In base a questo rapporto bilaterale, al principe competono precisi doveri: difesa dal nemico esterno, assicurare la quiete pubblica, amministrare la giustizia, richiedere l'aiuto dei cittadini; i sudditi invece sono tenuti a prestare al sovrano l'amore (un rapporto di lealtà e fedeltà permanente dei singoli cittadini verso il sovrano che contempla il reato di lesa maestà per chi dovesse infrangerlo), prestare aiuto sia sotto l'aspetto personale (la leva militare) sia sotto quello patrimoniale (corrispondere a quanto richiesto dal fisco, una richiesta che deve essere giusta, adeguata alla capacità contributiva dei cittadini e alle diverse esigenze statali da sostenere). Se il sovrano veniva meno a questo patto i cittadini erano legittimati a sollevarsi e a resistere. A Napoli questo patto si rompe nel 1648 con la rivolta di Masaniello, quando il sovrano infrange il requisito della giusta contribuzione del fisco. La repubblica proclamata dagli insorti sopravvisse fino al 5 aprile del '48, data del rientro delle truppe spagnole nella città.

Teoria contrattualistica o del buon governo, tesa a preservare forme di equilibrio nella comunità politica e mantenere l'ordine costituito. L'assolutismo a volte può manifestare elementi di maggiore dinamicità.

Le forme di governo degli stati regionali italiani manifestano un tasso di resistenza molto elevato nei confronti delle innovazioni istituzionali, del cambiamento. Si caratterizzano per questo approccio un po' conservatore, che non è una sorda resistenza alle sollecitazioni esterne di cambiamento, dimostrandosi disponibile anche a ritocchi di facciata, come quelli della denominazione degli organi di potere, ad esempio, ma non dei meccanismi di funzionamento dello stile antico del modo di governare.

Stato moderno o corte?

“Stato moderno” è l’espressione con cui si designa un modello di organizzazione e gestione del potere che presuppone il riferimento a regole precise alle quali è tenuto ad uniformarsi la stessa autorità del principe. Inoltre, ammettendo l’uso costante di una prassi all’interno della dimensione statale, fa emergere un’area svincolata dagli interessi del principe che si propone come forza regolatrice, la cosiddetta burocrazia moderna, il braccio forte del potere (concezione impersonale della funzione pubblica). Infine, contempla l’affermazione di un esercito nazionale , la diffusione della diplomazia (quadri burocratici specializzati in questa nuova forma di pratica di governo) e l’adozione di forme di prelievo fiscale che si ripetono a cadenza periodica e costante.

A proposito della definizione di stato moderno per il modello statale dell’età moderna si confrontano differenti categorie

interpretative. Alcuni studiosi, infatti, sono particolarmente critici verso questa concezione lineare e progressiva, che traccia una sorta di percorso trionfale dello stato moderno e che inizierebbe dalla seconda metà del '500. Per questi studiosi non solo non c'è modernità se non a partire dalla rivoluzione francese; ma non si può propriamente parlare neanche stato nell'età medioevale. Altri studiosi parlano di relazioni dinamiche o reti relazionali tra centri di potere e periferie a proposito dello stato della prima età moderna; ma non si dispone di sufficienti elementi di verifica nei documenti d'archivio. Altri ancora usano la categoria di corte, che nel comune senso storiografico indica il nucleo spaziale e permanente dove risiede il re con i suoi ministri, indicandola quasi come categoria sostitutiva rispetto allo stato. La corte è il fulcro del sistema che non persegue un meccanismo di razionalizzazione o modernizzazione ma si conforma a un modello categoriale addirittura dell'antico regime, come la grazia del re. Il concetto di corte evidenzia una propria logica che non è quella dell'interesse pubblico, dove più che l'essere organizzati in burocrazia valeva organizzarsi secondo fazioni, accorparsi in clientele; dove il ruolo importante lo svolgevano i mediatori sociali. E tutto questo sistema si sarebbe protratto almeno fino al '700.

Quadro geopolitico dell'Italia preunitaria alla fine dell'antico regime

Gli stati italiani del Settecento sono segnati da storie diverse e contrastanti rispetto ad aggregazioni politiche che in Europa mostrano già di avere forma compiuta: Spagna, Francia e Inghilterra infatti presentano un disegno istituzionale già definito. Dell'Italia, invece, si parla al singolare solo in termini culturali o geografici, ma sul piano politico è una realtà estremamente variegata, con ordinamenti diversi tra territori e territori, con una molteplicità di strutture e organismi istituzionali e ordinamenti legislativi differenti l'uno dall'altro.

Il Vicereame di Napoli che, rispetto all'attuale conformazione del Mezzogiorno continentale, cominciava più a nord, includendo Formia (oggi in territorio laziale) e il Tronto che segnavano il confine con lo Stato della chiesa. Dal 1734 Napoli era governata dai Borbone, la cui presenza nel corso del secolo si diffonde in Italia e nel Mezzogiorno, in particolare. Proveniente dalla Spagna, la dinastia intraprende un processo di autoctonizzazione e nel giro di qualche decennio è perfettamente integrata nella realtà sociale napoletana che ormai considera il re come uno del luogo. Sotto l'influenza dei Borbone ricadono, oltre la Sicilia, anche il Ducato di Parma e il Piemonte.

L'altra grande dinastia è quella degli Asburgo che fanno capo a Vienna, sebbene sia difficile individuare per una dinastia l'origine e l'appartenenza territoriale. Gli Asburgo sono presenti nell'area della Lombardia austriaca (che ingloba il ducato di Milano, il principato dei Gonzaga di Mantova che viene a confluire in questa nuova unità) e in Toscana (il granduca si può dire fosse un asburgo-lorena). Poi ci sono i Savoia che non sono una dinastia propriamente italiana. Le origini di questa casata si collocano nell'omonima regione della Francia che, estendendosi, ha finito per inglobare Piemonte e Sardegna. Lo stato della Chiesa, l'unica teocrazia organizzata su una base territoriale così vasta. Non è l'unico esempio in Europa, ma è un caso esemplare perché comprende una fetta importante dell'Italia centrale (Lazio, Umbria, Marche, Romagna e parte dell'Emilia) ed è dotato anche di alcune enclave, cioè porzioni di territorio lontane ma assoggettate allo stato pontificio (Benevento). Oltre alla repubblica di Genova (che comprende anche la Corsica) e a quella di Venezia (che comprende anche l'attuale Friuli, porzioni di territorio lombardo, come Bergamo, Crema e Brescia, possedimenti insulari nell'Adriatico e posizioni lungo la costa iugoslava fino a lambire l'attuale Albania), la natura pulviscolare della penisola è costituita dalla Repubblica di San Marino, dalla Repubblica di Lucca (con una estensione territoriale esterna molto modesta), altre unità sparse tra Lazio e Toscana: lo Stato dei presidi (una sorta di enclave del Regno di Napoli ma con una grande condizione di autonomia), il Principato

di Piombino (altra formazione indipendente); il Principato di Massa-Carrara, su cui aveva titolarità una famiglia nobiliare molto significativa, il Ducato di Modena e Reggio (esempio d'ambivalenza dell'antico regime, sotto gli Este che erano imparentati con gli Asburgo di cui erano considerati una proiezione).

Un variegato mosaico con tanti tasselli diversi anche per tipologia di ordinamenti che, al di là della varietà delle formule, erano improntati agli stessi valori caratterizzanti dell'antico regime: privilegio giuridico per nobili e ecclesiastici che godevano di esenzioni fiscali e di giurisdizione separata; autonomia dei poteri locali; pluralità di pubblici poteri a cui erano soggetti i sudditi; assenza dei diritti di rappresentanza politica individuale. L'Italia del '700 offre un campione abbastanza completo della varietà dei modelli istituzionali vigenti: monarchie, teocrazie, ducati (che seguivano gli stessi criteri degli stati monarchici quanto alla regolazione della discendenza, trasmettendo il potere per via dinastica), repubbliche (l'unico altro esempio di repubblica in Europa era quella elvetica).

L'aristocrazia

Quando si parla di repubblica per l'antico regime non si intende un regime democratico nel senso moderno del termine rispetto a quello

monarchico. Pur implicando il sistema repubblicano una certa forma di collaborazione e compartecipazione del potere, si tratta in ogni caso di un sistema oligarchico, assolutamente non democratico, al cui interno la responsabilità di governo e la legittimazione ad esercitarlo sta in capo ad alcune casate di origine patrizia, cioè nobili di città che qualche generazione prima erano dei mercanti. L'aristocrazia italiana ha origini mercantili, una caratteristica particolare rispetto a quella europea che ha origini cavalleresco-militari. Nel sistema repubblicano poche famiglie si attribuiscono la dignità di nominare i rappresentanti di governo.

È presente pure la tipologia dell'aristocrazia come grande latifondista che sui propri feudi assolve alla funzione dei pubblici poteri, usufruendo di un regime di privilegio connesso alla natura stessa della proprietà: possedere un pezzo di terra munito di diritti di giurisdizione è una differenza che separa l'Italia feudale da un'altra Italia dove il possesso di una proprietà significa solo il possesso di una porzione di territorio. Questo tipo di aristocrazia è fortemente rappresentata nel Mezzogiorno, un'aristocrazia molto vicina alle dinastie, abituata a fornire i quadri amministrativi, che esercita la sua influenza e la signoria per conto del sovrano su gran parte del territorio statale. Vivono in condizione feudale circa il 70% dei cittadini del regno di Napoli. All'interno delle giurisdizioni feudali l'individuo è suddito di un signore locale prima ancora che del proprio sovrano; l'autorità giudiziaria di riferimento è quella di

un giudice insediato dal titolare del feudo invece che dal sovrano. La relazione primaria dell'individuo è quella esistente con il signore feudale che l'Antico Regime riconosce come un pubblico potere, come un'autorità giudiziale che si occupa di ricomporre le questioni legali.

Una pluralità di pubblici poteri

Se per Stato s'intende un sistema/organizzazione che si distribuisce in modo uniforme su una superficie territoriale senza deroghe e privilegi, è difficile parlare di Stato per l'antico regime per il quale, più propriamente, si parla di potere condiviso. La filiera di poteri fa capo non solo allo stato ma comprende feudatari, apparati principeschi e soggetti sociali rilevanti. Nell'antico regime i privati erano titolari di pubblici poteri. Lo Stato è uno dei poteri, quello più rilevante, ma che deve avere a che fare con una serie di giurisdizioni alternative e concorrenti: quelle feudali e quelle cittadine.

Giurisdizione feudale

Sebbene le monarchie settecentesche siano dette assolute, l'assolutismo è più un progetto che una realtà per la presenza di ceti sociali al suo interno che si rapportano al potere del sovrano, al quale contendono la giurisdizione territoriale: aristocrazia e clero. Questi corpi sociali intraprendono un braccio di ferro con la

monarchia che si conclude con una sorta di compromesso: se, da un lato, al re si riconosce la titolarità insindacabile del cosiddetto *gubernaculum*, cioè il complesso dei poteri di governo nell'esercizio dei quali la sua volontà era assoluta e spesso arbitraria; dall'altro, nell'esercizio della *iurisdictio*, cioè il potere di rendere giustizia, il re non era completamente libero ma vincolato dalle antiche consuetudini. Nella misura in cui non avesse leso queste antiche consuetudini il potere sovrano poteva essere considerato assoluto. Nel secondo '700, utilizzando la carta del riformismo illuminato, le grandi monarchie europee cercano di estendere i confini del *gubernaculum*, via via erodendo i diritti dei corpi privilegiati come si erano cristallizzati, e di riconvertire l'equilibrio dei poteri a proprio vantaggio. Questa tendenza, nella penisola interessa la Lombardia e la Toscana, genera una situazione conflittuale tra politica e giurisdizione: re contro i corpi collettivi territoriali.

Giurisdizione cittadina

Le città sono ritenute isole di privilegio sotto il profilo giuridico. Ogni città ha uno statuto, differente l'uno dall'altro. All'interno della città vige una giurisdizione diversa da quella del contado circostante. Sul piano fiscale esiste una distinzione tra i cittadini e i residenti: i primi, per il fatto di risiedere da varie generazioni nell'ambito del contesto urbano, godono di un trattamento fiscale

più favorevole rispetto ai secondi che invece solo da poco tempo si sono trasferiti in città. Il maggiore peso fiscale è sostenuto dalle popolazioni rurali che pagano molte più tasse degli ecclesiastici, dei cittadini e dei borghesi. Le leve del regime fiscale sono appannaggio dei corpi territoriali. Il signore feudale versa al sovrano un carico fiscale che però è pagato da coloro che vivono nella sua giurisdizione. Ma la distinzione ha effetti diversi anche sul piano dell'ordinamento giudiziario, con tribunali differenti per ceti diversi. Oltre alla distinzione classica tra privilegiati e non privilegiati, domina il concetto della varietà delle persone che ammette una fitta selva di esenzioni e immunità, contraddistinguendo i membri di un determinato corpo sociale rispetto all'uomo comune.

L'antico regime è fatto anche di cellule territoriali di protetti nel loro diritto di giurisdizione, dove la proprietà è organizzata in forma comune tra i residenti, con un proprietario collettivo, come forma istituzionale (carte di regole) abbastanza prossima al tipo di democrazia popolare, cioè regimi non dominati da un despota ma caratterizzati da un potere di alta intensità per le posizioni locali.

Esistono leggi generali, ma l'applicazione ne risulta differenziata da stato a stato e, all'interno dei singoli stati, rispetto ai destinatari a cui si rivolgono proprio per l'estrema frammentazione e disparità tra individui e luoghi. Questa stessa diversità giuridica tra esseri umani si rispecchia tra i territori. In base alla visione organicista, un corpo

è fatto di membra diverse in sinergia tra loro ma non necessariamente uguali. Questo schema rende appieno la narrazione teorica di questo modello istituzionale frammentato. In un mondo costituito da corpi differenziati, con livelli di privilegi diversi, non c'è spazio per il concetto di individuo che implica, al contrario, la nozione di eguaglianza.

Slancio riformatore e rafforzamento del potere centrale

Nel corso del '700 un deciso attacco a questo sistema di poteri viene portato avanti dallo slancio riformatore di alcune monarchie, avviando un processo che interesserà la seconda parte del secolo. L'assolutismo illuminato tende ad eliminare le forme di disparità e di immunità che insistevano sui territori o che riguardavano le persone, facendo leva sulla forza di un potere centrale dispotico. All'idea di una società basata sul privilegio, che rispecchia il concetto di gerarchia sui cui si basa la società cristiana, si contrappone la ricerca del principio di equità e l'affermazione dell'idea di uguaglianza dei sudditi di fronte alla legge, anche per poterli equiparare sotto il profilo fiscale. In Lombardia c'è un'azione vigorosa per avocare i beni ecclesiastici e in meno di dieci anni il clero si dimezza. A Venezia il tempo delle riforme ecclesiastiche è più dilatato ma con gli stessi esiti: spostare l'equilibrio dei poteri a vantaggio della componente statale con

un'azione di livellamento che cerchi di far assomigliare sempre più tra di loro le varie parti sociali.

Giurisdizione penale

Nel campo della giurisdizione penale si evidenzia la stratificazione di norme susseguitesi nel tempo. Ciò esclude l'idea di codice, compendio delle leggi vigenti e applicabili, che è un'invenzione tardo settecentesca, realizzata in ambito tedesco. Tra gli stati italiani del secondo '700, solo la Toscana ha un Codice penale emanato da Francesco Leopoldo; altrove, ondate di leggi successive si sovrappongono a quelle precedenti senza peraltro eliminarle. Una contiguità che finisce per costituire motivo di forte incertezza. Infatti, questo procedere nell'antico regime per “gride”, cioè pacchetti di norme al cui interno poter scegliere protocolli alternativi l'uno dall'altro, determinava trattamenti estremamente diversi anche se tutti legali. Norme contraddittorie che si affiancano l'una all'altra, la cui applicazione è rimessa alla discrezionalità dei magistrati che scelgono in base anche alle pressioni ricevute. Potere significa prevalentemente giudicare, dirimere controversie. In questo armamentario di norme il giudice trova una risposta alle richieste di giustizia del cittadino, una risposta che può essere differente tra individuo e individuo anche per lo stesso caso.

Il catasto

L'urgenza di più efficaci interventi riformatori è dettata dalla necessità delle monarchie di reperire quantità sempre maggiori di risorse finanziarie per allestire nuove milizie. In Francia, ad esempio, l'esercito era passato da poche centinaia a molte migliaia di soldati. A differenza che nel passato, quando il sovrano e i suoi collaboratori si riunivano per approvare una serie di risorse finanziarie da assegnare alla monarchia, alla fine dell'Antico Regime il sovrano e i suoi funzionari fissano la contribuzione pubblica ogni anno e prevedono l'abolizione di privilegi, libertà ed esenzioni. Le società settecentesche sono prevalentemente agrarie: il grano è l'unico genere veramente indispensabile. Per diventare la base della nuova imposizione fiscale la terra deve essere misurata, catalogata, classificata. Bisogna disporre di dati certi che devono essere registrati. Sotto questo aspetto, il catasto rappresenta lo strumento attraverso cui lo stato accresce la propria capacità di impatto sul territorio e cerca di affermare il proprio potere a scapito degli altri poteri concorrenti. E con la tassazione prosegue il proprio rafforzamento e la crescita dimensionale. A differenza dei regimi oligarchici, che non hanno interesse a rafforzare il potere centrale dell'autorità statale, il potere monarchico manifesta un interesse maggiore a cambiare questo rapporto di forze a proprio vantaggio.

Il catasto, dunque, riguarda soprattutto la terra. Prima del catasto l'unità di misura era il fuoco=casa. Con il catasto si diffondono una

serie di figure principali rappresentate dai geometri, dai periti agrimensori che, stipendiati dallo Stato, esercitano questi controlli percorrendo i territori.

In Lombardia si ha un primo tentativo di censimento catastale tra il 1720–1730 a cui segue un secondo tentativo nel 1749. Nel giro di 10 anni la riforma si conclude. Il catasto è portato avanti in maniera analitica. Per ogni podere, gli agrimensori fanno delle successive divisioni: catasto particellare. Si prevede una tassazione uguale sia che la produzione resti uguale, sia che diminuisca, sia che aumenti.

La riforma non ha effetti solo dal punto di vista fiscale. Essa prevede una massiccia presenza di funzionari statali, dislocati sul territorio per controllarlo stabilmente, che non possono vendere la loro carica. Il territorio è diviso in distretti che comprendono più comuni gestiti dal “Cancelliere del censo” che controlla le volture d’estimo.

Mentre in precedenza lo Stato considerava gli uomini in base alla loro condizione cetuale, ora guarda al suddito come a un proprietario, un concetto questo che è alla base della società borghese. Nascita della borghesia fondiaria e trasformazioni del sistema di potere sono gli aspetti più significativi di questa epoca.

Il triennio francese in Italia

Tra il 1796 e il 1799 l'iniziativa militare francese determina una profonda riscrittura della geografia politica della penisola, cancellando i vecchi confini che dividevano gli stati nel periodo dell'antico regime, e pone anche le basi dei nuovi ordinamenti amministrativi. È in questo triennio, infatti, che gran parte degli stati italiani si trovano a sperimentare forme politiche di tipo repubblicano; mentre le teste coronate dei Savoia e dei Borbone riparano, rispettivamente, in Sardegna e in Sicilia che restano estranee all'avventura rivoluzionaria e napoleonica che investe la penisola tra il 1795 e il 1815. Delle cosiddette “repubbliche sorelle” di quella francese, la Cisalpina, che aveva inglobato anche la Cispadana, è quella che resisterà più a lungo (1797-1799); vita molto più breve avranno invece le altre: la Napoletana, la Ligure (in precedenza vi era una Repubblica patrizia), quella di Venezia, quella di Lucca e quella di Ancona (che si daranno un ordinamento giacobino).

Il triennio rivoluzionario comporta l'abolizione del feudalesimo e dei privilegi. Il nuovo ordinamento repubblicano, declinato nelle tante costituzioni che si susseguono in questo periodo, procede ad un livellamento sociale di tutti i cittadini maschi che vengono considerati indistintamente uguali; acquista nuova centralità la legge, che sancisce i diritti dei singoli e ne amplia l'ambito della libertà. Servizio militare per tutti i maschi in età congrua, tassazione

uniforme, cancellazione delle forme speciali di esenzione e di giurisdizione riservate ai nobili: sono queste le innovazioni più rilevanti che segnano il passaggio dal vecchio sistema di sudditanza a quello nuovo di cittadinanza.

Le costituzioni rivoluzionarie

Tra le costituzioni del 1791-93 e quella del 1795 in Francia si registrano sostanziali differenze, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini e i diritti di elettorato attivo e passivo. Diversamente dalla prima carta del 1793, che ammetteva un cittadinanza più ampia, quella del 1795 stabiliva forti restrizioni introducendo un meccanismo censitario molto più selettivo sotto il profilo sociale. Quest'ultima costituzione, detta dell'anno III, viene assunta a modello generale di riferimento per le costituzioni italiane, dove il diritto elettorale risultava delineato a vantaggio dei ceti proprietari, gli unici titolati a costituire il corpo elettorale di una nazione. Così, a fronte di una concezione ampia della cittadinanza civile che riconosceva tutti uguali dinanzi alla legge, la cittadinanza politica si presenta stretta e selettiva. Questo primo corpo elettorale aveva il compito di designare un ulteriore corpo elettorale, proprio di una minoranza ancora più ristretta, individuata tra i proprietari che contribuiscono al di sopra di un determinato limite, da cui scaturiva la nomina dei deputati. In Italia avrà diritto di voto appena

il 2% della popolazione, mentre in Francia, dove la base era più ampia, questo diritto riguarderà il 10%.

Va tenuto presente che, sotto il profilo della concreta applicazione della cittadinanza politica, queste costituzioni restano di tipo virtuale. Nelle repubbliche sorelle di elezioni non se ne tengono. In un clima abbastanza turbolento, segnato da uno stato di emergenza permanente, non fu possibile verificare la funzionalità di questi meccanismi elettorali tant'è che sia l'idea della partecipazione sociale al potere che la prevalenza del legislativo sull'esecutivo, vagheggiati dalle costituzioni, restarono alla prova dei fatti mere affermazioni di principio. Il potere viene saldamente tenuto dai capi dell'esercito occupante. I militari sono i veri protagonisti di questo triennio in cui l'Italia è un teatro di battaglie. A Napoli la Repubblica dura poco; i suoi governanti dibattono molto, ma completamente una nuova Costituzione non viene mai formulata.

Democratici e moderati: la partecipazione dei giovani aristocratici

A differenza che in Francia, a Napoli la rivoluzione è caratterizzata dalla presenza di giovani aristocratici, attivi anche nella Repubblica Cisalpina, che vi scorgono concrete possibilità di partecipazione attiva al pubblico potere. I giovani nobili colgono nella nuova cornice repubblicana l'opportunità che il dispotismo del potere esecutivo sia temperato e bilanciato da un potere concorrente,

quello degli organi rappresentativi di cui entrano a far parte. Auspicano che la costituzione rappresentativa, selezionando il ceto politico in base al censo, possa inglobare quella parte della popolazione che ne era ancora esclusa. Per questo sono disposti ad accantonare i vecchi privilegi di *status* e a sostenere numerosi l'arrivo dei francesi laddove questo si preannuncia. Emblematica la posizione del duca di Lodi Francesco Melzi D'Eryl, esponente di una nobile famiglia patrizia milanese. Ai suoi ex pari, che guardano con timore ai nuovi ordinamenti, il giovane aristocratico fa osservare come una certa forma di egualitarismo l'aveva già prodotta la politica riformatrice degli Asburgo che aveva cancellato molte delle prerogative della nobiltà. Ora, se era vero che la rivoluzione aveva eliminato completamente tutti i privilegi dei nobili, era anche vero che non solo non li aveva privati della proprietà ma che a loro, in quanto proprietari, aveva attribuito ufficialmente ampi poteri tra cui quello di darsi delle leggi.

L'amministrazione dello stato

A fronte della cittadinanza politica, che stentava ad affermarsi, la cittadinanza sociale conseguiva la piena applicazione grazie alla cancellazione dei vecchi poteri corporati e alla trasformazione della popolazione in un insieme di cittadini giuridicamente uguali. Lo stato si appropria dell'esclusiva del potere pubblico che dal centro si irradia, senza eccezioni, sull'intera superficie territoriale: non più il

vecchio particolarismo giurisdizionale ma leggi uguali per tutti, la cui applicazione è affidata a figure nuove rispetto a quelle che esercitavano il potere nell'antico regime, figure che animano i tanti club o circoli, cioè forme di auto-organizzazione non ufficialmente riconosciuti, che fiorivano in ogni repubblica dove si discute di democrazia e si ha modo di apprenderne i principi basilari. È nell'amministrazione dello stato, dunque, più che nelle assemblee legislative che trovano concreta applicazione i principi rivoluzionari di libertà e uguaglianza.

I governi rivoluzionari compiono un'azione d'impatto radicale rinominando il territorio che viene diviso in dipartimenti (con a capo il prefetto o intendente), a loro volta ripartiti in cantoni (con a capo il commissario) al cui interno si trovano i comuni (con a capo il consiglio comunale). La capitale è la sede del governo centrale (potere esecutivo). Con la repubblica si afferma il principio della verticalità del potere, in confronto ad una dimensione più orizzontale che contrassegnava l'antico regime, alimentata dal dialogo centro-periferia. A Napoli sono abolite le province e nella riorganizzazione del territorio si tiene conto dei caratteri naturali che vengono anche preferiti ai nomi storici per la rinominazione dei dipartimenti e dei cantoni, che prendono il nome di fiumi, di monti o di altri elementi naturali. I territori così com'erano vengono smembrati, in altri casi raggruppati (in questo caso si creavano nuove città, soprattutto nel Mezzogiorno). Se i rivoluzionari

vogliono fare piazza pulita del passato è anche perché molti nomi della tradizione evocavano un pluralismo di poteri che su quei territori veniva esercitato. Pertanto anche la ridenominazione del territorio ubbidisce al principio della cittadinanza egualitaria, in nome della quale si attua un radicale cambiamento.

La reazione del 1999

Nel breve volgere di pochi mesi il sistema delle “repubbliche sorelle” si sfalda e non solo a causa dell'avanzata dell'esercito della coalizione antifrancese ma anche sotto i colpi delle insurrezioni popolari che si fanno sempre più frequenti e generalizzate. Questi episodi di violenza e crudeltà anche eccessive testimoniano le difficoltà del repubblicanesimo di attecchire presso la maggioranza della popolazione, che si dimostra più incline per l'ordine antico e per la tradizione.

Milano e Napoli rappresentano due casi diversi di “reazione” quanto a modalità e durata. A Milano gli effetti della reazione sono meno dolorosi perché appena solo dopo pochi mesi, nel giugno dell'800, viene ripresa dai francesi e ricostituita capitale della seconda repubblica cisalpina. Il ritorno dell'antico regime si

caratterizzò soprattutto per l'abolizione delle principali innovazioni giuridiche introdotte dalla costituzione repubblicana e il ripristino degli antichi privilegi corporativi. Non mancarono anche le persecuzioni di coloro che nel triennio avevano mostrato un orientamento filo-francese. A Napoli invece la restaurazione durò molto più a lungo, fino al 1806 anno in cui il regno fu riconquistato da Napoleone, e si caratterizzò per una marcata dose di violenza sanguinaria soprattutto nei confronti della gioventù aristocratica che si era schierata a fianco dell'intellettualità civile sul fronte rivoluzionario. Da questa partecipazione aristocratica così massiccia alla rivoluzione i Borbone avevano dedotto un nuovo tentativo della nobiltà di scardinare l'assolutismo regio. Questa è la ragione che spiega l'accanimento antinobiliare della reazione napoletana dove la corona cerca di demolire il potere della nobiltà abbattendo gli antichi diritti e privilegi. La sovrana Maria Carolina, in un primo tempo voleva addirittura eliminare l'assetto feudale.

Nel 1802 la Repubblica Cisalpina diventa repubblica d'Italia e nel 1805 Regno d'Italia. Napoleone imporrà nel Regno d'Italia un regime meritocratico, che ha la sua base nell'eguaglianza.

L'età napoleonica

Durante l'età Napoleonica, dal 1800 al 1815, vengono realizzate le strutture di fondo che costituiranno gli assi portanti del rapporto

stato-società anche nel corso degli anni successivi. Rispetto alla struttura a mosaico che aveva caratterizzato la penisola fino a tutto il '700, l'età napoleonica rispecchia un assetto geopolitico più semplificato (eccezion fatta per le isole che furono sedi di rifugio per i monarchi spodestati: la Sicilia per i Borbone e la Sardegna per i Savoia, che restano fuori dai cambiamenti rivoluzionari).

Sul versante nord-occidentale della penisola i territori degli stati italiani vengono progressivamente inglobati, un tassello dopo l'altro, nell'impero e organizzati come dipartimenti. Sul versante nord-orientale prende forma un regno formalmente indipendente, il Regno italico del 1805, che conosce anche una prima fase repubblicana (1802-1805) e comprende alcuni brandelli di Piemonte, la Romagna e le Marche, con il Tronto a segnare il confine meridionale. A Sud il Regno delle Due Sicilie, riconquistato nel 1805 e corrispondente al profilo attuale del Mezzogiorno. Cambiata la denominazione in Regno di Napoli, è governato da Giuseppe Bonaparte prima e da Gioacchino Murat poi. Lo stivale diviso in tre entità politico-territoriali è la massima semplificazione amministrativa prima dell'Unità rispetto a quel mosaico di stati che c'era durante l'epoca moderna, al cui interno vigono le stesse leggi, gli stessi regolamenti amministrativi, lo stesso modello di rapporto tra stato e società. Seppur variano leggermente le denominazioni dei diversi organi, per il resto la geometria delle istituzioni è la stessa.

Quando arriva con i suoi eserciti nella penisola, Napoleone ha già compiuto la svolta assolutistica del 18 brumaio quando con un colpo di stato si era proclamato console, trasformando la repubblica in un impero ereditario. Alla base del suo progetto di riorganizzazione delle istituzioni statali c'è l'orientamento verso la formalizzazione verticistica e autoritaria del pubblico potere. L'idea di fondo è quella di soffocare, in tutti i modelli di stato, quelle pratiche che avevano garantito forme di partecipazione popolare che però in Italia, a differenza di quanto era accaduto in Francia, non si erano affermate e sviluppate compiutamente. La svolta di Napoleone consiste nell'introdurre queste pratiche di obbedienza, secondo un'organizzazione del potere di tipo verticale anche se con delle diversità rispetto alle forme simili dell'antico regime. Se la vecchia costituzione repubblicana, che implicava il principio di uguaglianza del popolo a cui erano riconosciuti gli stessi diritti, contemplava l'esistenza di un sistema elettorale basato sull'attribuzione del suffragio a una parte della cittadinanza, con Napoleone la popolazione perde il diritto di esprimere la propria rappresentanza. Di prassi elettorale non c'è traccia nel nuovo sistema istituzionale che di Repubblica conserva solo il nome ma è una monarchia a tutti gli effetti dove alla nomina dei vari organi si procede con un sistema di designazioni dall'alto.

La libertà consiste nella buona amministrazione al governo e non nella dialettica delle assemblee elettive, spogliate delle prerogative

di cui avevano goduto nell'epoca rivoluzionaria: Consulta di stato e Corpo legislativo erano stati ridotti a luoghi di semplice discussione, privati dell'iniziativa legislativa e dell'investitura popolare. Venendo a mancare un principio di mediazione democratica, ecco che la domanda di eguaglianza viene recuperata e soddisfatta attraverso altri canali, come la meritocrazia. Ai membri di tutte le classi si riconosce la possibilità di aspirare a medesimi uffici pubblici purché se ne rendano meritevoli. La burocrazia è concepita come corpo pubblico, al cui interno la carriera è aperta al talento secondo il principio del merito, un meccanismo questo che realizza l'eguaglianza delle aspirazioni. L'eguaglianza è vista come carica sociale e consiste nella possibilità di svolgere funzioni di responsabilità a cui è ammesso tutto il corpo sociale per ragioni di merito. I ceti dirigenti si identificano nelle alte cariche amministrative di cui sono investiti. Si allarga lo spazio per elementi non nobili che si guadagnano una possibilità per merito.

Permangono ancora tre soli corpi elettorali (quello dei dotti, quello dei commercianti, quello dei proprietari) che non sono espressione popolare ma sono nominati dal vertice e che, a loro volta, hanno il compito di designare i membri di due ulteriori organi: la Consulta di stato e il Corpo legislativo (Senato), in cui membri sono espressione della notabilità inserita in questi organi retrocessi ad una funzione meramente consultiva sui progetti di legge, essendo stati privati dell'iniziativa legislativa.

A livello periferico operano i Consigli di prefettura che, oltre a coadiuvare il prefetto svolgono una funzione particolare e innovativa: quella cioè di erogare in prima istanza la giustizia, avendo intestata la competenza del contenzioso amministrativo (come anche il Consiglio di Stato sul piano generale). In precedenza non era prevista l'idea dell'impugnazione degli atti mentre pur all'interno di un meccanismo autoritario, com'è la burocrazia nel sistema napoleonico, si enfatizza il diritto dei cittadini contro il dovere degli organi burocratici; una specie di rimpiazzo per l'attitudine legislativa eliminata dal sistema elettorale. Lo stato è amministrazione e offre servizi ai cittadini che sono tutelati dall'eventuale azione abusiva del primo.

Nell'Italia napoleonica si crea uno spazio per i funzionari, interpreti del potere esecutivo, e uno per i notabili che esercitano i privilegi e godono di prerogative indipendentemente dal merito. Precedentemente la rivoluzione aveva dapprima abolito gli ordini cavallereschi anche se poi nella seconda metà degli anni '90 istituì propri ordini. In epoca napoleonica ne vengono insigniti prevalentemente i funzionari e comporta un aumento dello stipendio. L'onorificenza non consiste più in uno sfruttamento patrimoniale vitalizio ma in un beneficio economico. Un sistema per indurre maggiore efficienza nel corpo amministrativo e anche in quello militare, per innescare meccanismi di competitività ed emulazione all'interno sia della pubblica amministrazione che

dell'apparato militare. Questo meccanismo dell'efficienza è centrale nel sistema napoleonico, basato sull'apparato governativo, sulla preminenza dell'esecutivo. La cultura legale, tipica dell'antico regime, è una cultura di conservazione; la cultura napoleonica è una cultura di trasformazione che si basa essenzialmente sulla tecnica.

Il Codice di Napoleone non presenta variazioni a seconda che sia destinato al Regno d'Italia o al Regno di Napoli, per i territori dell'Empire non ci sono sostanziali variazioni rispetto a quello destinato alla Francia. Nel novembre 1799 in Francia viene istituito il Consolato (rappresenta il potere esecutivo) con tre consoli, il primo dei quali è Napoleone. Nel 1804 la Francia diventa un Impero attraverso un plebiscito formale. Pietro Colletta evidenzia come Napoleone abbia attuato un potere statale autocratico, ma finalizzato ad ottenere giustizia ed utilità pubblica. Il cittadino si aspetta di essere governato con giustizia. Napoleone enuncia il suo pensiero riguardo la libertà: essa consiste in un sistema statale che dia affidamento al cittadino. C'è un patrimonio della casa sovrana e il bilancio pubblico che deve essere utilizzato per l'amministrazione pubblica che deve operare in maniera coerente con il mandato che ha avuto. Napoleone critica la Rivoluzione francese e la libertà che essa ha proclamato. La libertà è garantita dalle leggi civili, senza la buona amministrazione non c'è libertà personale. L'età napoleonica è basata sull'idea che la libertà si fonda sullo Stato.

In quest'epoca si costruisce un sistema organico deputato all'istruzione. L'amministrazione pubblica prevede una struttura dell'istruzione superiore, statalizzando ciò che prima era una funzione svolta dai religiosi. La rete dello stato prevede anche la sanità pubblica.

Durante l'Antico Regime, la registrazione delle nascite era propria della Chiesa. I registri di nascita servivano alla Chiesa per verificare la partecipazione alle funzioni religiose soprattutto a quelle del periodo pasquale. Sfuggivano, però, al controllo tutti quelli che non erano cattolici. Dal punto di vista fiscale era importante la conoscenza del gruppo familiare, del fuoco. C'è una forte approssimazione soprattutto riguardo alle date di nascita, si tiene molto conto degli elementi di difformità. L'Antico Regime vede forme di mobilità davvero incontrollate. Nell'età napoleonica si crea l'ufficio dell'anagrafe. A Milano gli ufficiali riuscirono a compilare circa 80.000 schede dell'anagrafe, ma alcuni indicatori fanno pensare a 100.000 abitanti. L'operazione chiedeva un tempo molto lungo per essere realizzata. S'istituì l'obbligo di un documento per potersi muovere al di fuori del territorio in cui si era conosciuti. Per chiedere il documento bisognava dichiarare determinate informazioni davanti a dei testimoni e se si era fermati senza documento si rischiava l'arresto.

Il Codice di Napoleone contiene alcuni articoli riguardanti il matrimonio, il divorzio e la paternità. Da questi articoli si evince

che la società è fortemente anti-individualista. C'era un'età limite sia per la donna che per l'uomo per contrarre matrimonio (18 anni per lui – 15 anni per lei), c'era il divieto alla bigamia. Era anche fissato un limite per una decisione individuale di fronte al matrimonio (25 anni per lui – 21 anni per lei). Dopo i 30 anni anche senza il consenso del padre ci si poteva sposare. Il divorzio è una delle grandi innovazioni dell'età napoleonica. All'interno dell'istituto del divorzio il trattamento non è paritario. Riguardo alla paternità, se il minore di 18 anni si arruola, il padre perde il suo potere su di lui. Il padre può far arrestare il figlio o la figlia senza bisogno di esprimere la motivazione per la quale è comminata la pena detentiva, al padre tocca solo l'obbligo del pagamento delle spese di detenzione.

La restaurazione

In Italia nel 1815 la Restaurazione fu parziale. Cade Napoleone e con lui tutto ciò che ha fatto in Italia. Scompare la Repubblica di Genova inglobata nel Regno di Sardegna e la Repubblica di Venezia unita alla Lombardia per formare il Regno Lombardo – Veneto con una parte del Friuli. Scompare anche la Repubblica di Lucca. Ricompare il Regno di Sardegna, lo Stato pontificio, il Granducato di Toscana, il Ducato di Parma e Piacenza, il Regno di Napoli diventato Regno delle Due Sicilie.

Ciò che principalmente ha contrassegnato il sistema napoleonico tra il 1805 e il 1815 è stato il modificarsi dei rapporti di forza tra i poteri con la prevalenza del potere esecutivo. Un proposito di inversione di tendenza è messo a punto da Giuseppe Bonaparte che nel 1808, lasciando Napoli, affida una nuova costituzione con cui si riconosce agli organi rappresentativi maggiore considerazione e si attribuisce valenza non solo allo status ma anche al censo. Ma il progetto non ebbe attuazione come inattuato restò anche quello di Murat che verso il 1815, quando si sta per concludere l'esperienza napoleonica, promette una nuova costituzione simile a quelle censitarie che si affermeranno in Europa nel 1800 inoltrato.

È in Sicilia invece che, negli ultimi anni di protettorato inglese, i Borbone emanano nel 1812 (nello stesso anno della costituzione di Cadice), una costituzione che prevede un parlamento composto da un senato ereditario (notabilato dell'isola) e una camera dei comuni. Le elezioni si tengono tra il 1812 e il 1814 e vedono l'affermazione di gruppi politici di orientamento democratico che comprendevano l'aristocrazia fondiaria e forze nuove che si opponevano saldamente alla monarchia siciliana. Il diritto di voto era riconosciuto solo ai cittadini censiti. Del resto anche in Inghilterra fino alla riforma elettorale del 1832 non votava più del 2% dei cittadini; in Francia nel 1830 si ebbe la costituzione del "selciato", per la quale fu ammesso un elettorato molto circoscritto. La rivoluzione francese ha avuto effetti limitati in quanto da un elettorato costituito

unicamente da aristocratici nell'antico regime corrispondente all'1% della popolazione, con le costituzioni liberali il numero degli aventi diritto al voto raddoppia appena, includendo anche nuove tipologie di possidenti.

Con la caduta di Napoleone il quadro geo-politico diventa molto più complesso. Una decina circa sono gli stati ripristinati dalla restaurazione⁹. L'egemonia austriaca oltre che sul Lombardo-Veneto si attua anche con dinastie minori sui ducati di Modena e Reggio, Parma e Piacenza e Toscana. Nel Mezzogiorno ritornano i Borbone e la dinastia sabauda in Piemonte. Lo Stato della chiesa riprende i suoi vecchi confini. Si tratta di un sistema policentrico con tante capitali, caratterizzato da un'organizzazione interna molto ambigua imputabile al permanere di una buona parte dell'impianto napoleonico. C'è una sorta di compromesso tra vecchio e nuovo: un po' in tutti gli Stati restaurati, sono ripristinate le istituzioni di tipo rappresentativo, organismi rappresentativi del territorio che sembrano riprendere la rappresentanza antica, ricalcando fortemente il modello francese. Tra i principali funzionari austriaci c'erano molti ammiratori del sistema napoleonico. I codici napoleonici nella forma del libro compatto, testo unico di riferimento, vengono ripresi

⁹ Non c'è più la repubblica di Genova; Venezia entra a far parte del regno lombardo-veneto; la repubblica di Lucca è un'enclave nel Granducato di Toscana; il regno di Napoli diventa regno delle due Sicilie con i Borbone; il principato di Massa e Carrara viene assorbito nel ducato di Modena e Reggio; altra enclave è la repubblica di San Marino.

dopo che ne sono stati espunti gli istituti incompatibili con la religione cattolica.

Gli anni dal 1816 al 1820 sono molto giocati sulla fattispecie di un equivoco: alle istituzioni rappresentative si accede per diritto di nascita; si ripristinano i titoli nobiliari che non danno più diritto ad esenzioni di fronte alla legge. L'abolizione del feudalesimo, iniziata con l'età rivoluzionaria, procede a rilento in Sardegna e in Sicilia dove rimane in vigore per altri venti anni. Nello Stato pontificio Bologna gode di prerogative particolari, quasi fosse una repubblica. Distinto tra le province di I “recupera” (Lazio e Umbria) e di II (Marche ecc.) il territorio della chiesa conosce un ordinamento differenziato: nella I c'è la reintroduzione di prerogative feudali, con un regime giuridico diverso, in cui sono mantenuti i Legati con funzioni molto simili ai Prefetti, anche se si tratta di religiosi. Inoltre, il papa si affida ai mercenari svizzeri. In Sicilia rimane escluso il ricorso al servizio militare.

Mentre in età napoleonica vigevano leggi uniformi ed uguali, con la Restaurazione, l'ordinamento dello Stato prevede delle eccezioni territoriali. Lo Stato è molto presente, gli apparati finanziari sono potenziati, la fiscalità torna a livelli alti. In tutti gli stati italiani la scuola statale diventa parte integrante della vita sociale delle popolazioni. Le aree di montagna sono aree di continua mobilità. Gli uomini sono specializzati in lavori di nicchia. I contadini delle

Alpi lavoravano in Francia, Svizzera ed Austria. Le popolazioni di montagna sono meno chiuse all'istruzione.

Specie nella fase iniziale della restaurazione, negli organigrammi della burocrazia pubblica si trovano molti aristocratici, con percentuali che arrivano anche all'80% come in Toscana e in Sardegna. Nel giro di vent'anni circa le percentuali si invertono e prima del 1848 la componente nobiliare scende al 20%. Questo perché a ricoprire le cariche pubbliche vengono chiamati funzionari non radicati nel territorio ma soggetti a continua mobilità in ragione della carriera, una prospettiva questa che non attrae i nobili. Si afferma la figura del funzionario pubblico che assume una connotazione professionale che si consegue attraverso un percorso di studi e di praticantato di qualche lustro, retribuito in maniera ridotta o simbolica. In campo amministrativo si passa da un criterio politico di selezione praticato in età napoleonica a uno di tipo paritario statale che determina il fenomeno della disoccupazione degli intellettuali, con un numero maggiore di persone formate rispetto al numero dei posti a disposizione. C'è in ogni modo un lamento per l'eccessiva invadenza dello Stato, per gli apparati che crescono numericamente ogni anno. Monaldo Leopardi evidenzia come anche nello Stato pontificio l'invadenza dell'amministrazione durante la Restaurazione si sia fatta sempre più pressante.

La lotta per uno stato minimo passa per la valorizzazione delle istituzioni rappresentative vigenti. La Costituzione significa

consegnare alle élite, quelle competenze che l'amministrazione ha preso per sé. I Consigli comunali sono eletti dai proprietari fondiari o sono nominati d'ufficio dal Governo tra i gruppi di eleggibili. Mentre nel resto della penisola, la scelta dei consiglieri è fatta dall'alto, nel Lombardo Veneto c'è una compagna elettorale.

Dai tardi anni Trenta si avverte un rallentamento della virulenza censoria del governo e un inizio di dibattito sulle riforme. In Italia l'opinione pubblica è nazionale, non più circoscritta ai singoli stati.

In Italia si dibatte su come costruire una Costituzione municipale: fare arretrare lo stato dando più potere al municipio. Il dibattito sul municipalismo riaffiora di volta in volta, l'aggregazione avviene sul comune riconoscersi intorno ad un unico municipio che rappresenta il luogo dove le persone notabili possono svolgere una funzione paterna riguardo le persone che vi risiedono. Municipio come ambito nel quale è possibile una democrazia partecipativa. Ogni città si dota in questa epoca di un teatro, luogo simbolico e di ritrovo dell'élite cittadina.

Bibliografia di riferimento

Greco Gaetano-Rosa Mario (a cura di). *Storia degli antichi stati italiani*, Roma-Bari : Laterza, 1997.

Meriggi, Marco. *Gli stati italiani prima dell'Unità : una storia istituzionale*, Bologna : il Mulino, 2002.

Reinhard Wolfgang. *Storia del potere politico in Europa*, Bologna : il Mulino, 2001.

Rotelli, Ettore (a cura di). *Istituzioni e società nella storia d'Italia*, Bologna : il Mulino, 1976.