

RECENSIONI

G. SANTINI, *Lo Stato estense tra riforme e rivoluzione. Lezioni di storia del diritto italiano*, ed. riveduta e ampliata, Giuffrè ed., Milano 1987. Un volume di pp. XI-258.

Continua la riflessione degli storici del diritto sulla formazione dello stato moderno in Italia. Ci riferiamo al lavoro di Giovanni Santini su *Lo Stato estense tra riforme e rivoluzione* che giunge ora alla sua seconda edizione, a quattro anni della prima e sempre per i tipi dell'editore Giuffrè. Si tratta di uno studio sulle strutture e gli organi di governo di uno stato italiano d'antico regime, che contribuisce anch'esso a colmare la tanto lamentata lacuna sulle istituzioni della nostra penisola in età moderna, restate a lungo al di fuori dei tradizionali campi d'indagine degli storici *tout court* e ignorate anche dagli storici giuristi che, come è ampiamente noto, un'impostazione formalistico-positivista di ricerca indirizzava prevalentemente a tematiche e problemi inerenti alla storia del diritto medioevale.

Né le vecchie storie di Modena di Namias, di Crespellani, di Simeoni, spesso ancorate ad un'impostazione politico-diplomatica, né il più recente contributo di Amorth su Modena e i suoi duchi erano riusciti infatti a fare sufficiente luce su aspetti e momenti dell'evoluzione istituzionale dello Stato estense, sui quali si erano soffermati solo, ma in modo sporadico ed occasionale, alcuni brevi lavori tra fine '800 e inizio '900, quali tra l'altro quelli del Sitta e del Salvio, dedicati rispettivamente alle istituzioni finanziarie estensi e alla legislazione del duca Francesco III.

Una più approfondita conoscenza delle strutture di governo e dell'organizzazione del potere a Ferrara, Modena e Reggio derivava, nel corso degli anni '70, da opere di taglio ed intendimenti diversi, dagli studi sullo Stato estense affrontati in prospettiva assai varia e articolata dal Marini a contributi più specifici sull'evoluzione isti-

tuzionale dello stato, di cui in particolare l'Abelson privilegiava il quadro dei rapporti tra centro e periferia mettendo a fuoco il problema del controllo del governo sulle comunità locali. Sono ovviamente tutte ricerche ben presenti al Santini insieme alla serie numerosa di lavori cresciuti intorno a Congressi da quello su *Reggio e i territori estensi dall'antico regime all'età napoleonica* a quello più recente del 1986 sul tema *Persistenze feudali e autonomie comunitative in Stati padani tra Cinque e Settecento* o ancora a iniziative di studio a più mani, quali la *Storia dell'Emilia Romagna*, curata dal Berselli, o il più recente volume edito a cura dell'Istituto Gramsci Emilia-Romagna dal titolo *Per una storia dell'Emilia Romagna*, che hanno indagato aspetti diversi di vita politica, istituzionale, sociale ed economica della regione ai tempi dell'antico regime. Lo stesso volume del Santini qui presentato fa parte della ricerca *Cultura e vita civile nel '700 in Emilia Romagna* promossa dalla Regione Emilia-Romagna.

Il Santini ha affrontato l'analisi delle strutture amministrative dello Stato estense, da lui considerato nella sua evoluzione storica per molti aspetti quale autentico modello di stato moderno. Già lavori precedenti su « regioni storiche » maggiori e minori, da quello di più ampio respiro sulle strutture giuspubblicistiche dell'Europa medioevale a quello sui centri storici minori dell'Appennino, avevano contribuito a rivelare la sensibilità dell'autore a cogliere gli stretti nessi tra spazi geografici e spazi storici: essa si è dimostrata particolarmente proficua nella ricostruzione storica di una realtà regionale tanto complessa quale fu l'Emilia in età moderna, vasto mosaico costituito dall'aggregazione di territori storici diversi, a cominciare dalle tre comunità maggiori che lo componevano all'origine, vale a dire i ducati di Ferrara, di Modena e di Reggio fino a tutte le numerose più o meno grandi comunità « intermedie » che ne facevano parte.

Non muta sostanzialmente l'impianto



del lavoro l'apparato di integrazioni e aggiunte, che vuole completare questa seconda edizione dell'opera, precisando in particolare fisionomia e ruolo di alcune magistrature estensi. Il titolo, dal canto suo, sottolineando ancora la continuità « tra riforme e rivoluzione », vuole attestare la volontà dell'autore di porsi in una dimensione per così dire strutturale che privilegia la lunga durata quale condizione ed ambito del divenire storico: la categoria della modernizzazione costituisce infatti il filo rosso della narrazione e permette in alcuni casi di seguire nella cosiddetta epoca austro-estense (1814-1859), ovvero al di là della parentesi della dominazione francese, l'evoluzione di alcune strutture di governo sorte già nello Stato estense d'antico regime. È la suggestione — si diceva — di una storia del diritto inteso quale struttura di lunga durata; è ancora, ci pare, il riflesso di un messaggio contenuto in una serie di lavori che nello studio della realtà modenese in età moderna hanno privilegiato appunto i nessi e la continuità tra antico regime ed età napoleonica, individuabili soprattutto sul piano delle strutture economiche e sociali: ci riferiamo ai lavori di Orlandi sulle campagne modenesi tra rivoluzione e restaurazione, a quello del Poni sull'agricoltura modenese tra riforme e restaurazione o ancora del Rombaldi sull'economia dei Ducati estensi tra 1771 ed età napoleonica.

Ma entriamo nel vivo dell'opera in questione: la storia istituzionale estense vi è indagata a partire dal trecentesco « processo verso le forme monarchiche » (p. 20), legittimato nel corso del '400 dal vicariato imperiale e apostolico e segue poi il « processo storico verso il concentrazione territoriale, ovvero il potenziamento dello stato territoriale », cui tenne dietro la tendenza alla uniformità amministrativa di tutto il territorio del Principato « che è una delle caratteristiche dello Stato assoluto » (p. 23).

L'indagine, svolta con l'intento di chi rifiuta di fermarsi ad una mera storia dei testi normativi, s'allarga costantemente in ampi quadri comparativistici, volti a cogliere analogie e differenze nell'evoluzione istituzionale di stati italiani e di stati europei e tra questi è attenta perlopiù all'esperienza giuspubblicistica francese. Già nel cosiddetto periodo ferrarese (1264-1618), nella lenta trasformazione dell'apparato burocratico ispirata ad una progressiva tecnicizzazione e spersonalizzazione delle strutture amministrative centrali l'autore vede le prime tappe di una marcia progressiva verso una maggiore complessità dell'apparato statale e della burocrazia « in senso moderno » (p. 34).

Successivamente, nelle riforme amministrative del governo centrale della prima metà del '600, che ebbero tra l'altro un momento rilevante nel definitivo disciplinamento della carica dei Consiglieri e Segretari di Stato, egli individua lo sforzo sovrano teso ad assicurare uniformità d'amministrazione e a rafforzare la nuova struttura statale, pur nel riconoscimento ancora « del pluralismo statale estense » (p. 37) e nella lunga persistenza del privilegio laico ed ecclesiastico. Ma è alle riforme settecentesche che l'autore rivolge le sue maggiori attenzioni. Più della metà del volume è dedicata ad esse: non a caso, ci pare, in un lavoro come questo tutto pervaso dall'ansia di individuare e seguire nel tempo modi e mezzi di affermazione della *voluntas principis*, che per molti aspetti si realizzò pienamente proprio nel periodo delle riforme settecentesche, quando anche la cultura illuministica con il suo ideale del « buon governo », potenziò ovunque un nuovo modo di governare, quello appunto dello stato e della sua amministrazione. L'esame delle « strutture centrali riformistiche », dal Consiglio di Stato, che diveniva ormai chiaramente la vera « struttura portante dello Stato » (p. 74), al Consiglio di Segnatura di Grazia e Giustizia, intorno al quale si attuava anche nello Stato estense, un programma di radicale riforma della pubblica amministrazione fondato sulla « separazione della suprema competenza giudiziaria dalle supreme competenze esecutive o « incombenze di governo » » (p. 204), e ancora lo studio del perfezionarsi della già avviata riforma processuale e dell'ordinamento giudiziario, della creazione di una Congregazione degli Affari ecclesiastici e misti, di un Magistrato di commercio e di Agricoltura poi Consiglio di economia, di un Magistrato degli Studi e infine di una Camera dei Conti « organo nuovo e tipico degli Stati moderni » (p. 122) per un generale controllo contabile su tutta la pubblica amministrazione, vedono praticamente l'autore passare in rassegna i principali settori di intervento del potere sovrano per una sua piena affermazione in ogni ambito della vita associata.

In una Magistratura in particolare, quella del Buon Governo (1749), l'idea del « buon governo », quale compito diretto dell'amministrazione statale, che sola conosce appieno il « pubblico interesse » raggiungeva la forma istituzionale più matura, espressa in concrete formule operative di intervento sulle comunità e sulle finanze comunali, in una progressiva affermazione del potere centrale in periferia: tale Magistrato infatti, era investito di

quelle funzioni di « tutore e padre » ormai pienamente assegnate al principe che portavano a risolvere il « governare » nell'« amministrare » e che presiedevano la generale azione di un più efficace controllo sulle comunità, sia quelle del cosiddetto « stato immediato », cioè governato direttamente dal principe, che quelle dello « stato mediato », rimasto cioè sotto la giurisdizione feudale.

In tale direzione di riforma, che si perfezionò in successive tappe nel secondo '700, specie al tempo del ministro Ricci, e che contemplava non solo metodi e modi nuovi per una più regolare revisione dei bilanci comunali, ma anche una certa possibilità di intervento superiore sulla composizione dei consigli locali, si giocava tutto il rapporto diarchico principe-ceti, che aveva caratterizzato per secoli la gestione aristocratica del potere anche nello Stato estense: che, come era stato nella Lombardia tereziiana, dove la riforma comunitativa del 1755 si era posta al centro di un'autentica riforma « costituzionale » ovvero dei modi di organizzazione del potere per la ridefinizione censitaria dei criteri d'accesso al potere locale, anche qui nello stesso anno, il 1755, l'Editto per il Buon Governo delle comunità poteva pur in altri termini intaccare in qualche modo il potere politico dell'aristocrazia, ponendone in causa le prerogative e per questo motivo esso era stato definito già dall'Abelson « eversivo », vero strumento cioè di adozione di diverse vie di sviluppo politico e sociale. Non deve stupire — spiega il Santini — che qui prima che altrove sorga il Magistrato del Buon Governo, pensato « sin dall'origine per garantire la nascita dello Stato razionale e scientifico cioè dello Stato moderno » (pp. 150-151) e non deve stupire « perché esso ha qui delle motivazioni profonde » (p. 156) e precisamente il retroterra di tutta una cultura secentesca che aveva proclamato con Montanari, Ramazzini e Montecuccoli, l'utilità pubblica delle scienze, compresa quella dell'amministrare e con ciò stesso aveva preparato le settecentesche riflessioni muratoriane sulla pubblica felicità e sullo stato amministrativo, ovvero l'idea dei governi quali organi in primo luogo di direzione e di amministrazione.

Sta qui ci pare il maggiore pregio del volume del Santini: quello di aver saputo cogliere i nessi tra nuovo modo di governare e nuova cultura illuministica, ovvero tra illuminismo e riforme, e anche quello di averlo fatto indagando le profonde radici locali e secentesche dell'elaborazione di un progetto di nuovo stato fondato sullo sperimentalismo più rigoroso, quello speri-

mentalismo che — non si dimentichi — aveva avuto il suo centro in area emiliano-veneta e precisamente « nel quadrilatero Bologna, Parma, Modena, Ferrara, Padova » (p. 59). Il che gli ha permesso di vedere in Modena, proprio per la novità dell'ideologia economica o « scienza del buon governo » una delle capitali culturali, da cui si irradiò lo slancio scientifico di '600 e '700 e ancora di conseguenza di cogliere nel riformismo modenese, che pure restava meno eclatante di quello parmense, caratteri di originalità e specificità che gli hanno consentito di considerarlo appieno fenomeno dotato di vita propria e non solo riflessa e di pura imitazione, per poi ricollocarlo in questa luce nella più ampia dimensione dell'illuminismo padano ed europeo.

Non possiamo tuttavia a conclusione di questa nota non esprimere qualche motivo di perplessità sull'impostazione complessiva del volume: si tratta di un'indagine comunque tutta volta a cogliere la spinta dello Stato estense « verso la sua trasformazione da Stato pattizio-signorile in Stato assolutistico ministeriale » (p. 91), ovvero ad indagarne l'evoluzione istituzionale all'insegna della categoria della modernizzazione: prospettiva questa che se da un lato ha il vantaggio di metter a fuoco puntualmente la creazione o il rinnovamento degli apparati burocratici centrali e periferici dello stato, finisce dall'altro con il vedere tutto ciò che non è « stato » e in particolare la feudalità solo in termini di « autentica struttura sociale arcaica » (p. 128), ovvero di resistenze e ostacoli all'affermazione piena dello stato assoluto, quale « concorrente della sovranità statale » (p. 129). Tale prospettiva cioè pare alla fin fine venire a sacrificare ad una linea univoca di modernizzazione volta a considerare gli eventi istituzionali intorno a un unico asse, quello dell'organizzazione del potere sovrano assoluto e autosufficiente, lo studio del sistema quale realmente era, ovvero delle diverse forme di organizzazione del potere tipiche della società d'antico regime, fondata non dimentichiamolo sul sistema patrizio e sul privilegio e in cui lo stato era uno ma non l'unico tra i « protagonisti » della gestione del potere. Del resto gli studi in tale direzione non sono molto avanzati neppure nell'area in questione o almeno non lo erano fino a qualche tempo fa e la Nota bibliografica, che conclude il saggio del Marini sullo Stato estense nel XVII volume della *Storia d'Italia* diretta dal Galasso, stava ancora nel non lontano 1979 a dimostrarlo.