

BERNARDO SORDI

*Modelli di riforma istituzionale nella Toscana leopoldina*

Sarebbe probabilmente troppo azzardato sostenere oggi che la categoria dell'assolutismo illuminato rappresenti ancora – se mai lo è stata<sup>1</sup> – una categoria storiografica forte, pienamente evocativa della realtà europea del Settecento maturo, perfettamente in grado dunque di restituire la complessità di una molteplice congerie di esperienze storiche.

Non c'è dubbio, tuttavia, che il concetto dimostri ancora una notevole persistenza, continuando a possedere, magari solo per sintesi generalissime<sup>2</sup>, un suo imprescindibile potere unificante, servendo sul piano interpretativo da ponte di collegamento tra le oscure profondità dell'antico regime in senso proprio e le 'luminose' prospettive aperte dalla frattura rivoluzionaria.

Del resto, il concetto può forse mantenere un suo potere espressivo, se questo arretra alla semplice raffigurazione di un movimento di trasformazione della realtà sociale ed istituzionale avviato dagli stessi apparati statali, il cui processo di costruzione rappresentava, per l'appunto, il segno più tangibile.

Anche su questo piano minimale, la categoria avrà comunque non poche difficoltà di applicazione nelle diverse realtà storiche, di scansione cronologica innanzi tutto, in un *actio finium regundorum*, dai confini quanto mai incerti nelle ipotesi in cui – si pensi alla stessa Toscana – di riforme, o almeno di significativi interventi istituzionali si può parlare già a fine Seicento.

---

<sup>1</sup> Si veda, comunque, almeno F. VALSECCHI, *L'assolutismo illuminato in Austria e Lombardia*, Bologna, Zanichelli, 1931-1934, voll. 2, mentre per un'analisi critica dell'uso storiografico della categoria rinviamo a L. KRIEGER, *An essay on the theory of Enlightened Despotism*, Chicago-London, University of Chicago Press, 1975, pp. 17 sgg.

<sup>2</sup> Fra le opere più recenti, basti qui ricordare D. CARPANETTO – G. RICUPERATI, *L'Italia del Settecento. Crisi. Trasformazioni. Lumi*, Bari, Laterza, 1990 (prima ed. Bari, Laterza, 1986), pp. 259 sgg., la parte quarta *Dalle riforme dell'assolutismo illuminato alla crisi dell'antico regime*.

Al di là di questa immagine evanescente di un interesse e di un intervento crescenti del centro, nella disciplina dei fattori istituzionali e sociali, il concetto non riesce però ad andare, invischiato com'è in una contrapposizione tra esaltazione e limitazione del potere – le cui sorti il corso della storia avrebbe affidato l'una al Settecento, l'altra all'Ottocento – che suona ormai di maniera di fronte ai gravi problemi interpretativi posti dal delicato tornante tra costituzionalismo antico e costituzionalismo moderno.

Non può stupire dunque che la categoria si dimostri del tutto inutilizzabile quando le si richiede di fissare non solo generiche scansioni di storia politica, ma anche e soprattutto concreti modelli istituzionali di riferimento, in cui possano tranquillamente collocarsi le tante linee progettuali ed operative che avevano fatto da guida alla raggiera degli interventi riformatori.

In altre parole, occorre chiedersi se, anche a prescindere da un computo analitico dei successi-insuccessi delle diverse iniziative, gli obiettivi dell'assolutismo illuminato furono effettivamente omogenei tra di loro e furono poi coerenti, in qualche misura dunque anticipatori e preparatori degli obiettivi fatti propri e realizzati dalla frattura rivoluzionaria.

La soluzione era in pratica già contenuta nella stessa nozione di assolutismo illuminato, considerato che proprio quest'ultimo aveva posto le fondamenta del 'progetto', della politica d'intervento, dello «stato» in senso forte<sup>3</sup> e considerato, quindi, che tutte le differenziazioni con i modelli successivi si sarebbero dovute misurare esclusivamente sul 'nuovo' terreno della limitazione giuridico-costituzionale del potere pubblico.

Oggi, di fronte ad una vigorosa ripresa di interesse per l'analisi dell'antico regime, una risposta implicita al problema – è inutile dirlo – non appare più appagante e gli interrogativi su quali apparati, quali relazioni centro-periferia, quale articolazione dei poteri pubblici, quali assetti statuali, in sintesi, si ebbero di mira e si realizzarono di volta in volta, appaiono particolarmente pressanti per dar conto della peculiarità delle diverse direttrici di sviluppo, anche solo negli antichi stati italiani.

La questione può apparire a prima vista soltanto terminologica o al più semplicemente definitoria, utile e opportuna forse, ma ben circoscritta al piano tutto discorsivo e dunque non strategico del racconto.

Una conclusione riduttiva, questa, che sembrerebbe confermata, a prima vista, anche dal tenore delle ultime riflessioni storiografiche su istituzioni e società nella

---

<sup>3</sup> Per una definizione del «governo illuminato» come «versione più completa dello stato concepito in termini di *universitas*», cfr. M. OAKESHOTT, *On the Human Conduct*, Oxford, Clarendon Press, 1975, trad. ital., *La condotta umana*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 368.

Toscana moderna, riflessioni che difficilmente, infatti, si soffermano su questioni di modellizzazione, finendo invece per convergere intorno ad altri nuclei tematici.

Si sarebbe tentati di definirli problemi di periodizzazione anche se in senso alto. Non certo una semplice etichettatura o una convenzionale *Periodisierung*; una spiegazione in senso proprio, invece, in grado di abbracciare la complessità dello sviluppo storico complessivo.

Si prenda il seminario su Cosimo III dedicato ad *Un modello di assolutismo europeo*<sup>4</sup>. Le domande fondamentali si sono concentrate su interrogativi di questo tipo: quando iniziano le riforme? Le riforme rappresentano una vicenda che appartiene esclusivamente al Settecento maturo? E ancora: il Seicento vive pur sempre all'ombra di un concetto di riforma che è quello dei periodici interventi su magistrature e statuti, che rinvia perciò ad una pratica quotidiana di governo? Oppure, già sotto Cosimo III, si inizia a tessere un filo – di analisi e di intervento – sulle istituzioni del granducato che potrebbe costituire l'antecedente di quel progetto toscano di Neri o Ginori, studiato da Verga<sup>5</sup>, e che sotto la Reggenza si pone in dialettica con il progetto lorenese di Richecourt?

Anche leggendo il volume di Waquet<sup>6</sup>, l'impressione della centralità dei problemi di periodizzazione viene confermata: se non altro perché le coppie concettuali declino-progresso, decadenza-evoluzione, sono abbandonate a favore di un'altra ricostruzione – la «stabilità dinamica» – che sintetizza, tra l'altro, anche un diverso ordine temporale.

Lo stesso Mirri, nel saggio su *Riforme e Rivoluzione*<sup>7</sup>, quando affronta le tesi di Anzilotti, discute una periodizzazione che in questo caso si protendeva addirittura verso le origini del processo di unificazione nazionale, consegnandoci la celebre immagine di un Pietro Leopoldo che anticipa la Rivoluzione; che fa meglio della Rivoluzione.

<sup>4</sup> Facciamo riferimento al seminario *Un modello di assolutismo europeo: la Toscana di Cosimo III*, tenutosi nel giugno 1990 presso l'Università di Pisa e l'Istituto universitario europeo di Firenze, i cui atti sono stati ora pubblicati con il titolo *La Toscana nell'età di Cosimo III. Atti del convegno, Pisa-San Domenico di Fiesole (FI) 4-5 giugno 1990*, a cura di F. ANGIOLINI - V. BECAGLI - M. VERGA, Firenze, Edifir, 1993. Per una lucida messa a punto degli interrogativi cui accenniamo nel testo è da vedere, in particolare, il saggio di ELENA FASANO GUARINI, *Lo stato di Cosimo III. Dalle testimonianze contemporanee agli attuali orientamenti di ricerca. Note introduttive*, pp. 113-136.

<sup>5</sup> M. VERGA, *Da «cittadini» a «nobili». Lotta politica e riforma delle istituzioni nella Toscana di Francesco Stefano*, Milano, Giuffrè 1990.

<sup>6</sup> J.C. WAQUET, *Le Grand-Duché de Toscane sous les derniers Médicis. Essai sur le système des finances et la stabilité des institutions dans les anciens états italiens*, Rome, École française de Rome, 1990.

<sup>7</sup> M. MIRRI, *Riflessioni su Toscana e Francia, riforme e rivoluzione, in 1789 in Toscana. La rivoluzione francese nel Granducato*, Cortona, 1990, specialmente le pp. 219 sgg.

Considerato il nucleo delle domande, è del tutto evidente che le risposte siano ricercate indagando i tempi e i modi della lotta politica, intesa nel senso ampio di articolazione effettuale di un sistema di potere, di conflitto tra interessi contrapposti e così via.

Da questo tipo di fattori dipende, certo, lo stabilire quanto sia 'lungo' il Settecento; quanto possa arretrare verso la 'stabilità' degli ultimi Medici, verso gli equilibri tardo medievali o protomoderni dello stato regionale; quanto possa protendersi, invece, verso la frattura rivoluzionaria, verso lo stato di diritto ottocentesco. E stabilire anche, di conseguenza, come si articolino gli schieramenti contrapposti; dove passi la linea che divide i conservatori e i progressisti; i reazionari e gli illuminati.

Per determinare i confini del Settecento, la lotta politica appare dunque un parametro decisivo<sup>8</sup>. Possiamo sostenere però, con la stessa tranquillità, che sia anche un parametro sufficiente?

Non può sfuggire, infatti, che, per operare con una certa efficacia espressiva, le scansioni della lotta politica hanno bisogno di utilizzare – esplicitati o sottintesi – dei modelli istituzionali o dei modelli politico-istituzionali.

Ed infatti, Cosimo III evoca «un modello di assolutismo politico»; il progetto di Richecourt pare ispirarsi all'assolutismo seicentesco; il Neri della Reggenza è il Neri delle «Magistrature fiorentine», ma è anche l'anticipatore di un riformismo pre-liberistico<sup>9</sup>. E il Neri del venticinquennio leopoldino, Tavanti, Leopoldo stesso? Sono certo riformatori con la R maiuscola; ma ha senso oggi valutare la loro opera – secondo la nota interpretazione di Anzilotti – come un'opera essenzialmente liberale?

Lo stesso Waquet, sicuramente il più severo nei confronti di una storia degli antichi stati italiani che a suo giudizio si è risolta, per lo più, in un'analisi di carattere prevalentemente istituzionale, ci definisce poi lo stato mediceo come «un palazzo non finito»<sup>10</sup>. Non può sfuggire dunque che, anche in questo caso, siamo di fronte ad una questione di modelli, seppure implicita: se il «palazzo non finito» lo colleghiamo all'altra immagine, parallela, di stabilità, abbiamo infatti la conferma che lo stato regionale, con i suoi equilibri precari, con le sue ambivalenze, si è protratto in Toscana sino alla Reggenza o – considerata l'evanescenza di molti suoi progetti – addirittura sino al periodo leopoldino.

---

<sup>8</sup> M. VERGA, *Lotta politica e riforma delle istituzioni nel Granducato di Toscana fra Sei e Settecento. Una risposta a Jean-Claude Waquet*, in «Società e storia», XIV (1991), pp. 927 sgg.

<sup>9</sup> Ci riferiamo al seminario citato alla nota 4; a M. VERGA, *Da «cittadini» ... cit.*, nonché ad alcune osservazioni di J.C. WAQUET, *Da «cittadini» a «nobili», appunti intorno a un libro recente di Marcello Verga*, in «Società e storia», XIV (1991), pp. 913 sgg.

<sup>10</sup> J.C. WAQUET, *Le Grand-Duché de Toscane ... cit.*, p. 74.

Nel momento, dunque, in cui cerchiamo di ridefinire i confini del Settecento, ovvero determiniamo l'ambito temporale di un'età delle riforme nella quale – ed è il *dies a quo* – riforma non è più pratica quotidiana di governo e non è neppure – ecco il *dies ad quem* – frattura rivoluzionaria, ci si rende anche conto che questo Settecento è stretto, nel contesto italiano, tra due modellizzazioni generali, convincenti ed evocative: lo stato regionale, da una parte; lo stato delle monarchie amministrative napoleoniche, dall'altra, ma non possiede, a sua volta, una modellizzazione che sia ugualmente convincente.

Ci accorgiamo, cioè, che l'unica immagine che possediamo per spiegare il passaggio tra antico e nuovo regime è un'immagine tramandataci essenzialmente dai giuristi dell'Ottocento<sup>11</sup>: un'immagine fondata sulla relazione tra arbitrio e garanzia, che a sua volta dà corpo alla, 'classica', dialettica tra stato di polizia e stato di diritto.

Il Settecento maturo appare così la fase della definitiva costruzione dello stato; il momento dell'esaltazione del potere centrale. Qui è *vanum disputare de potestate*<sup>12</sup>. I problemi di limitazione del potere sono infatti ulteriori, necessariamente successivi alla frattura rivoluzionaria. Il potere amministrativo, secondo queste immagini, appare già compiutamente formato nel Settecento; la giustizia amministrativa, al contrario, appare invece il simbolo stesso degli itinerari ottocenteschi.

In una certa misura era anche la tesi di Anzilotti per il caso toscano, secondo un'interpretazione arricchita addirittura di tutte quelle venature liberistiche e liberal-costituzionali che facevano del periodo leopoldino l'antecedente immediato e diretto di tutto il moderatismo toscano dell'Ottocento.

Per comprendere che le questioni di modellizzazione sono assai meno definitorie di quanto potesse apparire in un primo momento, basta perciò considerare l'estrema difficoltà – meglio sarebbe dire l'imbarazzo – con cui categorie come stato regionale, per un verso, o stato, senza aggettivi, per l'altro, che, appunto, per il prima e per il dopo, in altri contesti cronologici e istituzionali comunque, dimostrano di possedere una precisa utilità ricostruttiva ed un non indifferente potere evocativo, possono invece essere applicati alla realtà del Settecento maturo.

Certo, perché i problemi definitorii si risolvano chiaramente in questioni di modellizzazione occorre abbandonare la pretesa di appagare ormai superate

---

<sup>11</sup> Lo ha ricordato L. MANNORI, *Immagini dell'antico regime nella giurispubblicistica ottocentesca italiana*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», XVI (1990), pp. 93 sgg.

<sup>12</sup> E. CANNADA BARTOLI, *'Vanum disputare de potestate': riflessioni sul diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, III, pp. 187 sgg.

esigenze di architettonicità, predisponendo semplicemente una nuova, più ricca sequenza di costruzione statale, che ‘italianizzi’ il passaggio tra *Polizeistaat* e *Rechtsstaat*<sup>13</sup>. Si tratta, invece, di ricercare categorie che rendano finalmente confrontabili tra di loro le diverse esperienze, per poter segnare, quindi, diffusività di linee progettuali o viceversa rilevanti caratterizzazioni individuali.

In questa prospettiva, una diversa e meno evanescente modellizzazione servirebbe non solo al giurista, sempre alla ricerca di ponti tra la lingua della teoria ed i dati empirici, tra le forme e la realtà esperienziale, ma anche per lo storico generale che pure l’età delle riforme deve rappresentare e a quelle riforme deve dare un contenuto<sup>14</sup>.

Certo, non si può non concordare con Waquet sul fatto che questa modellizzazione non deve necessariamente servire per individuare la casella giusta in una scala di modernità crescente. E questo per il motivo molto semplice che il presente non ci offre più lo stato-persona, lo stato-amministrativo saldamente collocato sul punto più alto della scala. Semmai ci offre uno stato-arena, uno stato che si contrattualizza o, come anche si dice, si orizzontalizza, perdendo la propria, sino ad ieri fondamentale, ‘alterità’<sup>15</sup>. E, del resto, le esperienze statuali di lingua inglese dovevano, anche nel passato, ammonirci che, in quel caso, la modernità non era coincisa con lo sviluppo dello stato-amministrativo.

Tutto questo, però, non ci esime dal ricercare una modellizzazione più appagante, se non altro perché agendo diversamente non solo non ci libereremo dalle modellizzazioni, ma saremmo costretti ad utilizzare ancora quelle ottocentesche – l’assolutismo illuminato, lo stato di polizia – figlie di un’ideologia che è ormai lontana da noi.

---

<sup>13</sup> Una recente riproblematizzazione del passaggio tra stato di polizia e stato di diritto nell’esperienza germanica è in M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, I, *Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600-1800*, München, Beck, 1988, specialmente pp. 334 sgg. Per un aggiornamento del concetto di stato di polizia all’insegna della «modernizzazione» ed in chiave comparativa si può vedere invece M. RAEFF, *The well-ordered Police-State and the development of modernity in seventeenth- and eighteenth-century Europe: an attempt to a comparative approach*, in «The American historical review», LXXX (1975), pp. 1221 sgg., la cui tipologia è stata ritenuta applicabile anche ad uno stato italiano, il Piemonte, da G. RICUPERATI, *Gli strumenti dell’assolutismo sabaudo: Segreteria di stato e Consiglio delle Finanze nel XVIII secolo*, in «Rivista storica italiana», CII (1990), pp. 796 sgg.

<sup>14</sup> In generale, sui profili metodologici, si veda almeno B. LEPETT, *Histoire et modélisation. Présentation*, in «Annales», XLIII (1988), pp. 3-4.

<sup>15</sup> Sulle trasformazioni cui accenniamo nel testo, rinviamo, per un recente intervento di sintesi, ad O. BEAUD, *Ouverture: L’honneur perdu de l’Etat?*, in «Droits», 1992, n.15, *L’Etat*, pp. 3 sgg. e specialmente p. 10.

Si pensi, solo per fare l'esempio più ovvio, di quanto si arricchirebbe, con una modellizzazione diversa da quella generica e sfuocata di assolutismo illuminato, il confronto tra il progetto leopoldino (toscano) ed il «grande progetto» di Giuseppe II: in una prospettiva cioè, in cui i molti e delicati problemi di storia politica che accompagnarono la successione alla guida dell'Impero e le contemporanee vicende in Lombardia e Toscana potessero far perno anche sull'articolazione delle diverse direttrici istituzionali di riferimento.

Certamente, è in questa prospettiva comparativa che la modellizzazione dimostrerebbe tutta la sua utilità; prima di tutto in chiave sincronica, per dar corpo e contenuto ai tanti riformismi nostrani – piemontese, lombardo, toscano, napoletano e così via – ed in un momento appena ulteriore per riproblematizzare «tramonto dello stato cittadino» e consolidamento delle strutture statuali in una fase in cui rilevanti e consistenti, nonché molto condizionanti, appaiono ancora le eredità degli stati regionali cinquecenteschi, ma in cui pure si approssimano, con grande rapidità, frattura rivoluzionaria ed assetti istituzionali napoleonici.

E sarà proprio questa vicinanza che occorrerà tener presente come preciso termine di confronto per interpretare direttrici e risultati del riformismo settecentesco, insieme alle relative periodizzazioni, evitando in particolare l'errore prospettico di ritenere già realizzati certi assetti statuali solo perché è cresciuto l'interesse del centro alla normazione di molti fattori istituzionali: di considerare, cioè, già risolto, positivamente, quello che è invece un preciso problema interpretativo e di definizione degli indirizzi e dei risultati di una politica di riforme. Senza dimenticare, fra l'altro, che quelle fratture sarebbero state presto accompagnate da un pesante manto ideologico, pronto ad enfatizzare la modernità dei nuovi assetti istituzionali e amministrativi e a ricacciare nelle nebbie dell'antico regime ogni diverso e difforme equilibrio che mettesse in dubbio la conquista della statualità e quella grande esaltazione dogmatica dei suoi attributi, cui l'intera scienza giuridica europeo-continentale avrebbe dedicato, nel corso dell'Ottocento, gran parte delle proprie fatiche.

La tessera che dobbiamo definire potrebbe dunque risultare di estrema importanza anche per la comprensione di una vicenda di più lungo periodo: la storia dell'amministrazione pubblica e della disciplina giuridica, il diritto amministrativo, che nei paesi dell'Europa continentale ne accompagnerà, dall'inizio dell'Ottocento, evoluzioni e trasformazioni e che proprio in questa delicatissima fase di trapasso vede la crisi dei modelli amministrativi giustiziali, l'emersione dei primi soggetti propriamente amministrativi, la consolidazione infine di nuove tipologie di amministrazione esecutiva.

Senza pretendere di inseguire delle generalizzazioni che non potrebbero che essere affrettate, prescindendo da quelle analisi a largo raggio che dovrebbero

necessariamente abbracciare, oltre allo specifico sviluppo francese e ai diversi sentieri italiani di recezione, almeno i peculiari itinerari inglesi, si tratta però di tener presente un ventaglio problematico indispensabile per la stessa corretta definizione degli interventi istituzionali di fine Settecento.

In questa prospettiva – e tornando al caso toscano – non c'è dubbio che questo offra degli spunti di notevole interesse, anche se all'interprete toccherà l'onere non agevole di valutarne le specificità in relazione agli altri itinerari contemporanei di sviluppo.

Già da tempo, del resto, per gli storici alle prese con le problematiche quattro-cinquecentesche, il venticinquennio leopoldino ha rappresentato il momento in cui la Toscana aveva potuto conquistare una più solida lettura statuale del territorio, raggiungendo un sicuro punto di approdo rispetto agli embrionali processi di aggregazione statale avviati tra Repubblica e Principato: un approdo in grado, grazie alle analisi impietose e severe degli illuminati riformatori fiorentini, di svelare il complesso e contorto coacervo di giustizia e amministrazione, di prerogative della Dominante e di privilegi delle comunità sotteso alle fragili ramificazioni dello stato regionale.

Il riformismo leopoldino, aperto dalle riforme annonarie e disteso poi in una pluralità di direzioni, dalla riforma comunitativa ai governi provinciali, dagli interventi di razionalizzazione tributaria e finanziaria ai tentativi di codificazione, e culminato, addirittura, nell'apertura di un'innovativa prospettiva costituzionale, non poteva non rappresentare, specialmente per chi guardava a queste vicende dalle esili strutture degli stati rinascimentali, un anello decisivo di periodizzazione e di svolta, testimoniando in modo compiuto ed emblematico l'età stessa delle riforme<sup>16</sup>.

Più difficile, invece, per chi quelle riforme aveva il compito di ricostruire dall'interno, era ipotizzare la presenza e l'operatività di un modello istituzionale monolitico, programmato, sapientemente e lucidamente progettato come consapevole frattura degli assetti ereditati dall'assolutismo mediceo e poi ramificato, nella fase di attuazione concreta, nelle più diverse direzioni.

Lo escludevano la stessa storia interna delle riforme; le loro relazioni reciproche, non poche volte conflittuali; la realtà, infine, di iniziative che si adagiavano sull'esistente, si piegavano al gioco delle resistenze e alle pressioni della periferia e che venivano, perciò, modellando le proprie linee progettuali

---

<sup>16</sup> Si vedano almeno G. CHITTOLINI, *La formazione dello stato regionale e le istituzioni del contado. Secoli XIV e XV*, Torino, Einaudi, 1979, pp. XXX-XXXII; E. FASANO GUARINI, *Introduzione a Potere e società negli stati regionali italiani fra '500 e '600*, a cura di E. FASANO GUARINI, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 45-47.

non nel chiuso degli studioli, ma su quei tavoli delle segreterie fiorentine ben aperti alle contrattazioni col territorio.

Proprio per questo, la storia delle riforme non può che essere il risultato di una ricostruzione dall'interno, costretta sì faticosamente a secernere quotidianità degli apparati, linee progettuali, incidenza delle contrattazioni, ma anche l'unica forse in grado di darci non solo il senso delle direttrici e dei percorsi, ma anche le chiavi dei modelli utilizzati e prescelti.

Rinvigoriti da questo tuffo nel particolare e nell'individuale e sfruttando il privilegio dello storico di confrontarsi con dimensioni interamente vissute, sia pure al prezzo di qualche forzatura delle intenzioni dell'illuminato riformatore fiorentino, il discorso sui modelli può così essere ripreso.

Ritorna in primo piano la questione della modellizzazione cui si accennava all'inizio, con i diversi livelli già individuati. Un primo livello ben calato nelle scansioni toscane, in un dialogo che abbracci da una parte le eredità dello stato regionale mediceo; dall'altra, i progetti, le iniziative, le realizzazioni della Reggenza, tenendo conto, tuttavia, per una valutazione a tutto tondo, che di lì a non molto la Giunta presieduta da Jacques François Menou e da Edouard Dauchy sarebbe stata la fonte di un vero e proprio diluvio normativo<sup>17</sup>, in una rapida e forzata assimilazione – anche se per molti versi solo transitoria<sup>18</sup>, di qui un ulteriore e non semplice elemento di valutazione – dell'ordinamento toscano alla costituzione dell'Impero.

Un secondo livello aperto invece in chiave comparativa, verso le altre esperienze riformatrici, regionali e nazionali, non solo per misurare i diversi tassi di realizzazione delle molteplici iniziative avviate – codificazioni riuscite e tentate; superamento delle magistrature cittadine e professionalizzazione della funzione giurisdizionale; orientamento del sistema delle gravezze verso una nuova potestà d'imposizione generale e così via – ma in primo luogo per valutare la qualità delle iniziative stesse, utilizzando come parametri principali le relazioni tra il centro e le comunità e l'avvenuta diffusione o meno di nuovi organismi amministrativi nella periferia.

---

<sup>17</sup> Di grande significato la *Deliberazione della Giunta di Toscana dei 14 e 16 settembre, 28 ottobre e 19 novembre 1808 portante il regolamento dell'Amministrazione municipale*, in «Bollettino delle leggi, decreti imperiali e deliberazioni della Giunta di Toscana pubblicate nei dipartimenti dell'Arno, dell'Ombrone e del Mediterraneo», IX, n. 83.

<sup>18</sup> La 'restaurazione' municipale avvenne con la *Riforma delle comunità del Granducato* del 16 settembre 1816. Può leggersi in *Bandi e ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana*, XXIII, n. XCVII. Per una prima ricostruzione cfr. A. AQUARONE, *Aspetti legislativi della restaurazione toscana*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XLIII (1956), pp. 21-23.

Un terzo livello, infine, non tanto ulteriore rispetto ai primi due, quanto più sintetico, in grado cioè di riorbitare le stesse problematiche su una direttrice più ampia che tra *administration* e *constitution* potesse riappropriarsi, a livello istituzionale, dei significati profondi della frattura rivoluzionaria.

Sotto il primo profilo, in una ricerca da poco conclusa, si era fatto ricorso all'immagine evocativa di un'«amministrazione illuminata»<sup>19</sup>, proprio per richiamare l'attenzione su di un disegno istituzionale, quello leopoldino, assai caratterizzato nella sua individualità, sia rispetto ai progetti della Reggenza sia rispetto alle più tarde 'monarchie amministrative' della Restaurazione.

Colpiva, in particolare l'interprete abituato alle enfattizzazioni ottocentesche più sopra ricordate, la mancanza di una direttrice di esaltazione del potere amministrativo, all'interno di un processo di costruzione statale che pure stava vivendo una stagione significativa.

Non c'è dubbio, infatti, che descrizione del territorio, riforma delle magistrature, revisione dei meccanismi normativi, riordino delle imposizioni, costituiscono obiettivi in evidente continuità con i propositi formulati sin dall'arrivo dei lorenesi in Toscana.

Al contrario, invece, valutazioni assai divergenti si era iniziato a dare, in periodo leopoldino, non solo nei confronti di una delle più pesanti eredità dello stato paterno, il vincolismo annonario, ma anche nei confronti dei moduli di amministrazione del dominio ereditati dall'assolutismo mediceo e persino di quelle tipologie della rappresentanza che proprio nel corso della Reggenza avevano visto completarsi la parabola «da cittadini a nobili»<sup>20</sup>.

Riforma delle comunità e progetti di costituzione avevano così formato una dorsale di interventi – tangibili e consistenti quelli comunitativi, più evanescenti, ma non meno significativi, quelli costituzionali – che aveva rinnovato con timbri tutti caratteristici l'ossatura dello stato regionale.

Quali i motivi di questa peculiarità? In estrema sintesi, si potrebbe dire sostanzialmente tre.

In primo luogo, una precisa scelta progettuale, maturata attraverso una frequentazione diffusa che i principali protagonisti della politica leopoldina ebbero per il messaggio fisiocratico, colto non solo nelle sue valenze economi-

---

<sup>19</sup> B. SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, Giuffrè, 1991. A questo volume si rinvia il lettore per lo sviluppo delle considerazioni e delle conclusioni avanzate nel testo per la vicenda leopoldina, nonché per più precise ed analitiche indicazioni archivistiche e bibliografiche. Nelle note seguenti ci si limiterà, pertanto, alle precisazioni indispensabili.

<sup>20</sup> M. VERGA, *Da «cittadini» ... cit.*

che, ma anche in un disegno di articolazione dei pubblici poteri interiorizzato con notevole consapevolezza, come dimostrano gli intensi scambi che Angelo Tavanti ebbe, tra la seconda metà del 1774 e la primavera del 1775, in un momento cruciale dunque per le sorti della riforma comunitativa, direttamente con Parigi, con Turgot, Mirabeau, Du Pont<sup>21</sup>.

In secondo luogo il fatto, assolutamente non trascurabile, che quel messaggio e quelle linee progettuali si sarebbero calate in un contesto di relazioni centro-periferia tipico di un ordinamento in cui il processo di costruzione statale si era perfezionato, più che altrove, ad opera delle città<sup>22</sup> ed in cui, anche per questo, lo «stato», lungi dall'assumere le vesti monolitiche dello stato-persona «immaginato» dalla scienza giuridica ottocentesca<sup>23</sup>, si era limitato a rappresentare il semplice tessuto connettivo di una pluralità di corpi organizzati, esaltando perciò, rispetto alle funzioni amministrative di promozione di un 'bene comune' interpretato esclusivamente dal centro, quelle funzioni invece di tipo giurisdizionale indispensabili a garantire la trama ordinamentale di collegamento, esistente tra i diversi soggetti istituzionali<sup>24</sup>.

Quella trama ordinamentale, cioè, a carattere, da un lato cittadino, dall'altro giustiziale, su cui era stato eretto il mediceo «palazzo non finito» ricordato da Waquet.

In terzo luogo, infine, su di un piano che potremmo quasi dire di tipi ideali, la circostanza che la Toscana, per la propria politica estera e bellica di seconda linea, era stata poco o niente *Kriegsstaat* e dunque anche poco o niente *Steuerstaat*<sup>25</sup>; non aveva avuto il bisogno di mettere in moto, cioè, forti processi

<sup>21</sup> M. MIRRI, *Per una ricerca sui rapporti fra «economisti» e riformatori toscani: l'abate Niccoli a Parigi*, in «Istituto Giangiacomo Feltrinelli, Annali», II (1959), pp. 55 sgg.; B. SORDI, *L'amministrazione illuminata ... cit.*, pp. 151 sgg.

<sup>22</sup> Lo ha sottolineato recentemente G. CHITTOLINI, *Cities, «city-States», and regional states in north-central Italy*, in «Theory and society», XVIII (1989), pp. 689 sgg.

<sup>23</sup> Basti qui rinviare a P. COSTA, *Lo stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986.

<sup>24</sup> Su questi profili, con chiarezza, L. MANNORI, *Per una «preistoria» della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX (1990), specialmente pp. 500-504.

<sup>25</sup> Sul significato di queste categorie, da ultimo W. REINHARD, *Das Wachstum der Staatsgewalt. Historische Reflexionen*, in «Der Staat», XXXI (1992), specialmente pp. 67-69. Si veda anche quanto osserva C. CAPRA, *Le finanze degli stati italiani nel secolo XVIII*, in *L'Italia alla vigilia della Rivoluzione francese. Atti del 54° Congresso di storia del Risorgimento italiano* (Milano, 12 - 15 ottobre 1988), Roma, Istituto per la storia del Risorgimento, 1990, p. 165, sul fatto che la Toscana «è un esempio forse unico di paese in cui il prelievo fiscale, nei decenni antecedenti la Rivoluzione francese, si riduce invece di aumentare».

di estrazione delle risorse, con i conseguenti effetti di crescita del potere statale e di espansione dei relativi apparati amministrativi. Circostanza questa – sia detto di passata – che potrebbe confermare quanto dicevamo all’inizio, che anche dietro l’immagine della «stabilità dinamica» continua ad operare un preciso modello istituzionale di riferimento.

Così, una volta proiettato il disegno fisiocratico su questo peculiare terreno di recezione, anche la constatazione che quel modello – si pensi in particolare al *Mémoire* di Turgot-Du Pont<sup>26</sup> – avesse serbato un enigmatico silenzio sul destino di un’organizzazione, quella intendenziale, che costituiva, in antico regime, l’unico modello effettivo di amministrazione esecutiva, poteva divenire, per gli esperimenti da compiere nel piccolo laboratorio toscano – nella totale assenza di tipologie amministrative similari – un’incertezza del tutto trascurabile.

Nella sua vulgata toscana, proprio per i motivi sopra ricordati, il messaggio fisiocratico vedeva esaltate le proprie potenzialità di rottura delle bardature dello stato paterno, in una radicale minimizzazione delle funzioni del potere centrale.

Le comunità, rinvigorite nel nuovo assetto amministrativo e rappresentativo delle comunità dei «possessori», avrebbero rinnovato quella strategica centralità negli assetti istituzionali del granducato che avevano conservato anche in seguito alla centralizzazione cosimiana, occupando così un ruolo forse persino più consistente di quello che l’*autorité royale* avrebbe loro riconosciuto nel disegno fisiocratico grazie all’espletamento dei «détails de la chose publique»<sup>27</sup>.

Con queste basi di partenza, l’avvio del progetto costituzionale, per buon tratto appoggiato su solide fondamenta fisiocratiche, avrebbe certo rappresentato il segno tangibile di un rilevante processo di costruzione statale – ben espresso dalla crescente capacità normativa del centro e dal prepotente imporsi degli obiettivi di uniformità – ma avrebbe anche confermato e non smentito la realtà di un ordinamento che rinunciava a stringere i vincoli con il centro attraverso la direttrice amministrativa, i meccanismi della tutela, del controllo, del decentramento, e si affidava invece all’articolazione piramidale delle assemblee, a quei canali della rappresentanza – fondati sul nuovo interesse unitario della

---

<sup>26</sup> Nel *Mémoire* – come aveva ben visto A. DE TOCQUEVILLE, *Notes sur Turgot*, in *Oeuvres complètes*, II, II, *L’Ancien Régime et la Révolution. Appendice. Notes complémentaires au livre III*, Paris, Gallimard, 1953, p. 425 – «l’intendant n’est pas nommé une fois, singulière omission de la part d’un ancien intendant».

<sup>27</sup> V.R. MIRABEAU, *Précis de l’organisation ou Mémoire sur les Etats provinciaux, Introduction*, in *L’Ami des hommes*, IV, Hambourg, G. Hérol, 1764, p. 47.

proprietà dei *biens-fonds* e svelati dalla riforma comunitativa – che avrebbero conservato intatto il loro inconfondibile carattere ordinamentale.

Non è un caso infatti se in Toscana il progetto fisiocratico avesse ampiamente travalicato le funzioni correlate all'accertamento e alla percezione dell'*impôt* ed il disegno stesso della libertà comunitativa e si fosse indirizzato verso campi di attività amministrativa – come strade e fiumi<sup>28</sup> – nel tentativo di introdurre il modello dell'amministrazione degli interessati in settori in cui più problematica poteva rivelarsi l'identità tra interesse generale ed interesse proprietario.

I risultati, in questa direzione, non erano stati incoraggianti: l'assenteismo degli interessati, l'impossibilità di tradurre immediatamente il vantaggio individuale del proprietario in un vantaggio dell'intera collettività, avevano indubbiamente indebolito l'efficacia dell'alternativa fisiocratica e compromesso il disegno di sostituire alla gestione paternalistica delle magistrature centrali una diffusa *administration de propriétaires*.

Il dato è dunque, in questo caso, di segno negativo, svelando le evidenti aporie cui poteva giungere la direttrice fisiocratica, una volta abbandonata la razionalità 'privatistica' della comunità dei 'possessori' per abbracciare funzioni e compiti eminentemente 'statali'. Dimostra, tuttavia, quanto in profondità, negli equilibri del granducato, potesse arrivare la rinuncia ad un esercizio amministrativo delle funzioni dello stato.

Vecchio e nuovo si andavano dunque ancora una volta compenetrando. Né l'eredità istituzionale medicea, da un lato, né le basi teoriche del progetto fisiocratico avevano favorito la definizione di una serie di compiti amministrativi del centro e l'istituzione delle relative strutture organizzative.

Residuavano, così, non pochi elementi di contraddizione. Non c'è dubbio infatti che, su di un primo versante, il modello fisiocratico avesse trasformato alla radice l'organizzazione delle magistrature cittadine sino ad allora incaricate dell'amministrazione del dominio. L'impoverimento delle funzioni tradizionalmente rappresentate nel concetto di 'economico' era stato sostanzioso, per i profili del controllo, innanzi tutto, investiti in pieno dai nuovi principii della libertà comunitativa, ma anche per quelli di amministrazione attiva, come dimostrano i casi appena ricordati di strade e fiumi.

Analogamente, su di un secondo versante, la Giunta per i governi provinciali, presieduta da Neri, aveva a più riprese cercato di dar concretezza organizzativa alla distinzione tra giustizia e amministrazione, tra il mondo del «contenzioso», integralmente 'statale', e quello invece delle «cose volontarie», in cui si

---

<sup>28</sup> B. SORDI, *L'amministrazione illuminata ... cit.*, pp. 221-226.

estrinsecava l'ambito comunitativo, in un disegno assai consapevole di professionalizzazione e di formalizzazione del potere giurisdizionale.

L'esigenza di disporre di una rete più propriamente amministrativa che garantisse il collegamento tra centro e periferia era però più volte riemersa, dimostrando l'irrealizzabilità di un modello di amministrazione che facesse perno esclusivamente sulle comunità.

Si era così, intanto, conservata nella sua interezza, od in alcuni casi – come nel senese – addirittura potenziata, la struttura capillare fondata sui cancellieri foranei. E, se era vero che con l'abbandono della tutela paternalistica esercitata dai Nove conservatori e dai loro omologhi sulle comunità si era modificato anche il rapporto tradizionale tra Soprassindaci e cancellieri – tanto che più volte era maturato, ma senza esiti tangibili, il proposito di farne dei «ministri» interamente comunitativi – era anche vero però che proprio sugli stessi cancellieri le segreterie fiorentine si basavano per attuare e realizzare la riforma.

Le crepe più vistose, comunque, il disegno riformatore le svelava nella mancata formalizzazione dei livelli amministrativi periferici, in una cerchia appena al di là dei confini comunitativi.

Anche in questo caso vecchio e nuovo si erano fusi l'un l'altro. Il progetto fisiocratico, maturato nelle pagine di Mirabeau attraverso la nobilitazione delle strutture amministrative dei paesi di stato, la critica dei modelli amministrativi dei paesi d'elezione e quindi delle stesse intendenze, aveva probabilmente condizionato anche il disegno fatto proprio dalla Giunta per i governi provinciali di risolvere la statalizzazione della rete periferica di vicari e giusdicenti nei rigidi confini della funzione giurisdizionale.

Non in misura minore, però, doveva aver pesato la tradizione tutta giustiziale delle funzioni sino ad allora esercitate dai magistrati «estrinseci»: quelle vestigia repubblicano-medicee degli organi periferici del 'contenzioso' che la Giunta aveva ampiamente tenuto presente.

L'istruzione per i giusdicenti del 1781<sup>29</sup> – in un periodo dunque in cui si stava completando la ramificazione della riforma comunitativa su tutto il territorio granducale – forse più per necessità che per consapevole progetto, aveva però dovuto riscoprire antiquate indistinzioni tra giustizia e amministrazione, confermando il tradizionale ruolo informativo tipico del magistrato 'estrinseco'.

Ai vicari erano stati, così, affidati compiti propriamente amministrativi ed in particolare quelli che necessariamente travalicavano la circoscrizione locale e la sfera degli interessi comunitativi, rinnovando un «indiscreto dispotismo»

---

<sup>29</sup> *Istruzione per i giusdicenti del Granducato di Toscana ... cit.*, in *Bandi e ordini*, X, n. CX. Si vedano in particolare gli articoli 56 sgg. e l'articolo 78.

magistratuale che non poche lamentele aveva suscitato, specialmente nel corso degli anni ottanta, quando si era iniziato, in modo minuto ma sostanzialmente poco efficace, ad effettuare un primo bilancio delle «deviazioni» dai regolamenti comunitativi.

In realtà, il progetto leopoldino era rimasto privo di una rilettura complessiva dell'articolazione periferica dello stato, ancora affidata alla precaria, spesso irrisolta, intersezione tra la rete 'amministrativa' dei cancellieri e quella 'giurisdizionale' di vicari e potestà.

Costretto spesso a cedere alle resistenze di eredità istituzionali sedimentate ed immobili; non sempre in grado di far fronte alle potenti opposizioni del territorio<sup>30</sup>, forse anche incerto – o troppo sbrigativo – nella progettazione dei delicati snodi di raccordo tra centro e periferia, ma pure con una coerenza normativa ed una capillarità sconosciute nel granducato, il progetto leopoldino, abbattute in più punti le strutture portanti dello stato paterno, era riuscito comunque a dar concretezza al modello delle comunità dei 'possessori', a realizzare una nuova, fisiocratica, 'amministrazione illuminata'.

Non si trattava del resto di un progetto la cui realizzazione doveva risultare superficiale o transeunte. Questa miscela di vecchio e di nuovo che presto si fissa in un vero e proprio mito leopoldino, si proietta verso la Restaurazione, giustifica il tardo approdo toscano al sistema ministeriale-prefettizio e la mancata radicazione di un contenzioso amministrativo. Conferma quello stato di comunità che nel consapevole rifiuto delle strutture della monarchia amministrativa, animerà tutto il pensiero istituzionale del moderatismo toscano, da Francesco Forti, a Girolamo Poggi, a Leopoldo Galeotti.

Ora, dando per plausibili queste conclusioni, se dagli orizzonti e dagli equilibri toscani volessimo approdare al secondo livello sopra individuato, ad una dimensione dunque eminentemente comparativa, molti sarebbero ancora i problemi da risolvere. Anzi, l'imponenza dei problemi è tale che la modellizzazione proposta per il caso toscano ed imbevuta, necessariamente, di peculiarità, contingenze, eredità cittadine, non pare sempre in grado di costituire un adeguato e significativo termine di paragone.

---

<sup>30</sup> Opposizioni che si concentrano sui nuovi modelli rappresentativi tutte le volte che i consolidati equilibri di potere dei ceti dominanti locali potessero apparire in pericolo. Sulla persistenza, anche negli anni delle più incisive riforme leopoldine, della vecchia 'costituzione' del granducato fondata sulla legge della nobiltà del 1750, rinviamo a B. SORDI, *L'amministrazione illuminata* ... cit., pp. 273 sgg.; M. VERGA, «Per levare ogni dubbio circa allo stato delle persone». *La legislazione sulla nobiltà nella Toscana lorenese (1750-1792)*, in *Signori, patrizi, cavalieri nell'età moderna*, a cura di M.A. VISCEGLIA, Bari, Laterza, 1992, pp. 364-68.

Almeno un pregio, forse, quella modellizzazione però lo possiede: può servire cioè da richiamo alla complessità delle trame istituzionali che si stanno tessendo nella seconda metà del Settecento, contribuendo così ad allontanare troppo affrettate modernizzazioni, a partire da quell'immagine di «comune moderno» su cui Anzilotti aveva costruito la sua indagine – per altro linearissima – della riforma comunitativa toscana<sup>31</sup>.

Affrontando cioè le altre direttrici di riforma del Settecento maturo con uno sguardo alle direttrici seguite dal modello toscano, non potrà non colpire la rilevante diffusione del progetto fisiocratico, certo recessivo, già nel medio periodo, in Francia come in gran parte d'Italia, di fronte alle prepotenti affermazioni di una statualità ancorata ai fasti del potere amministrativo e alla sua centralità, eppure non così dottrinario dall'esaurirsi nello scambio di dotti carteggi tra illuminati riformatori.

Territorio, comunità, magistrature, rappresentanza, costituiscono, certo, tematiche di ampia diffusione nel periodo delle riforme e posseggono un'attualità ed una centralità che non possono essere costrette nelle sole linee del progetto fisiocratico. Insieme al grande processo codificatorio, tutti questi obiettivi di riforma sono il simbolo stesso di quel diverso atteggiarsi del potere politico nei confronti dei fattori istituzionali che appunto, tradizionalmente, si sintetizza nell'espressione di assolutismo illuminato.

Senza pretendere, dunque, di ricondurre ad una nuova matrice comune – quella fisiocratica – una raggiera d'interventi che si dimostra nelle diverse esperienze sempre più ramificata e complessa, si tratta invece di abbandonare quell'altra matrice unitaria, questa sì invadente e monolitica, che quello stesso assolutismo illuminato risolve in un indistinto processo di costruzione statale con tutti i timbri e i caratteri della statualità ottocentesca. Con l'unica disponibilità, se mai, ad indagare le strade ed i modi con cui le diverse esperienze imboccano il sentiero, l'unico – come sappiamo – esclusivamente ottocentesco, delle limitazioni giuridico-costituzionali del potere.

La stessa esperienza francese nell'itinerario che affonda nel *Mémoire* di Turgot-Du Pont e che si snoda poi attraverso le assemblee provinciali di Necker e quelle di Calonne e di Loménie de Brienne, per lambire quindi la persistenza di vene 'decentratrici' persino nella Costituente del 1789, dimostra come anche l'affascinante prospettiva tocquevilliana possa non essere l'unica e dunque, più in generale, come percorsi di statalizzazione 'senza amministrazione' – special-

---

<sup>31</sup> A. ANZILOTTI, *Decentramento amministrativo e riforma municipale in Toscana sotto Pietro Leopoldo*, Firenze, Lumachi, 1910, pp. 73 sgg.

mente in ordinamenti in cui più forti si presentavano i modelli magistratuali di tipo giustiziale – possano aver avuto un posto non secondario negli itinerari di modernizzazione istituzionale di fine Settecento.

Si pensi – tanto per citare alcune pagine famose – al Pietro Verri dei *Pensieri sullo stato politico del Milanese*: al riproporsi, cioè, intatto, immutato, del modello fisiocratico, neppure scalfito dalla ventata giuseppina, semplicemente archiviata come «opera più di un pedante di scuola o d'un guardiano di convento che d'un legislatore»<sup>32</sup>.

Di fronte alle imperiose proclamazioni giuseppine, di fronte alla monolitica raffigurazione dell'«Autorità politica» che aveva fatto la sua comparsa nell'editto milanese sulle intendenze del 26 settembre 1786<sup>33</sup>, a quattro anni di distanza, Verri ripropone il 'contromodello' fisiocratico, critico dell'amministrazione «lenta, difficile, pedantesca» e fondato invece sull'«evidente» constatazione che «non vi può essere più attento amministratore di quello che sopporta l'incomodo della spesa»<sup>34</sup>.

Il modello amministrativo che conosciamo, dunque, ma anche quello stesso modello costituzionale, in grado di innalzare la «sicurezza della proprietà»<sup>35</sup> dai Pubblici, dalle comunità sino al «Corpo dello stato», all'universale.

Il tramonto del giuseppinismo, la 'restaurazione' leopoldina, con il parallelo, vigoroso ritorno del patriziato milanese come rilevante soggetto politico e – nella prospettiva più ampia dell'Impero – l'ancor più problematica e contraddittoria rinascita cetuale, dischiudono tematiche di grande complessità che travalicano ampiamente queste note.

Molti sarebbero gli interrogativi, anche solo quelli strettamente istituzionali. L'accantonamento dell'esperienza milanese degli intendenti, in primo luogo, già fiaccata forse dalla ineffettività della stessa soluzione giuseppina e da una struttura normativa assai lucida, certo, nell'esaltazione di una statualità monolitica e centralistica, ma poi costretta a reinventare le proprie funzioni all'insegna dell'assoluto primato di un'attività di controllo che inconfondibilmente rivela

<sup>32</sup> P. VERRI, *Pensieri sullo stato politico del Milanese nel 1790*, ora in ID., *Scritti vari*, a cura di G. CARCANO, Firenze, Le Monnier, 1854, appendice al volume secondo, p. 22.

<sup>33</sup> «Autorità politica» da cui infatti dipende «intieramente l'amministrazione de' Pubblici». Citiamo dal punto decimo dell'editto, recentemente ripubblicato in C. MOZZARELLI, *Le intendenze politiche della Lombardia austriaca (1786-1791)*, in *L'organizzazione dello stato al tramonto dell'Antico Regime*, a cura di R. DE LORENZO, Napoli, Morano, 1990, p. 92.

<sup>34</sup> P. VERRI, *Pensieri ... cit.*, pp. 23-24.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 18. Più ampiamente, sulla collocazione dello scritto di Verri, si veda S. CUCCIA, *La Lombardia alla fine dell'Ancien Régime. Ricerche sulla situazione amministrativa e giudiziaria*, Firenze, La Nuova Italia, 1971, pp. 47 sgg.

le proprie matrici in quelle tipologie di amministrazione indiretta ereditate da inequivoci modelli magistratuali di antico regime.

Ancora vecchio e nuovo, dunque, in un'esperienza, quella giuseppina, che pure vede con grande chiarezza l'esigenza della proclamazione della propria modernità.

Sono tanti, dunque, i problemi, sol che ci si mostri appena un po' più disponibili a rievocare la complessità e la contraddittorietà delle trame istituzionali che si stanno tessendo sul finire del Settecento.

Non sarà facile – ancora a titolo di esempio – dare un senso unitario persino alla vicenda costituzionale leopoldina, che da una parte ha rivelato notevoli, e forse insospettate, profondità analitiche e raffinate frequentazioni letterarie, coltivate in un colloquio intenso e fecondo con le esperienze francesi, sino alla vigilia della partenza fiorentina di Leopoldo per Vienna<sup>36</sup>; ma che, dall'altra parte, abbracciata l'orbita dell'Impero, in un contraddittorio combinarsi di progettualità ed effettività politico-istituzionali, riscopriva ben più tradizionali modelli di rappresentanza cetuale. Si rispolverava così anche la durezza e l'intramontabilità di una *constitution ancienne* che le riforme giuseppine per un verso, le fonti del progetto leopoldino per l'altro, sembravano aver definitivamente archiviato<sup>37</sup>.

Ancora più difficile – tanto per dedicare almeno un cenno, in chiusura, al terzo livello sopra individuato – sarà ricostruire il significato pieno della frattura rivoluzionaria sul piano istituzionale e fissare nei giusti contorni questa grande capacità di assegnare nuovi contenuti e nuove direttrici al processo di costruzione statale, non solo sul piano notissimo delle problematiche costituzionali, ma anche su quello più propriamente amministrativo.

Si prenda anche solo l'ampia cornice normativa che l'Assemblea nazionale disegna in materia municipale; oppure, spostandosi su di un livello più progettuale, in cui più evidenti sono i prestiti – e le nette differenziazioni – verso il modello fisiocratico, si ritorni alle pagine che Sieyès dedica a questi temi tra 1788 e 1789, dalle *Vues sur les moyens d'exécution* allo scritto in cui si fissano *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Sia consentito rinviare ancora a B. SORDI, *L'amministrazione illuminata ... cit.*, pp. 366 sgg.

<sup>37</sup> Per il lato austriaco della vicenda si veda in particolare A. WANDRUSZKA, *Leopold II. Erzherzog von Österreich, Grossherzog von Toskana, König von Ungarn und Böhmen, Römischer Kaiser*, Wien-München, Herold, 1965, II, pp. 372-77.

<sup>38</sup> Rinviamo all'analisi di M.V. OUZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, 1989. Importanti indicazioni anche in S. MANNONI, *Il dibattito sul «pouvoir municipal» nella Francia rivoluzionaria 1789-1791*, ed. provv., Firenze, 1990, pp. 49 sgg.

Amministrazione e rappresentanza, nella celebre doppia azione discendente e ascendente, *constitution nationale* e *constitution municipale*<sup>39</sup>, *administration générale de l'Etat* e *pouvoir municipal*<sup>40</sup>, non offrono soltanto nuovi lemmi, nuovi concetti, domani nuovi istituti giuridici, ma improvvisamente dispongono su nuovi equilibri centro e periferia, affari generali e affari locali, poteri dello stato.

Nascono centralizzazione e decentramento; irrompono le travi concettuali che, per tutto l'Ottocento ed oltre, sorreggeranno le linee giuridiche della disciplina dei corpi locali: la divisione tra le deliberazioni dei *conseils* e l'attività esecutiva dei *directoires*; le funzioni proprie e le funzioni delegate; il diverso atteggiarsi del controllo. In una parola, l'assimilazione del comune allo stato, all'interno di quell'*ordre de la constitution* che fissa una rigida, lucidissima, separazione dei poteri<sup>41</sup>.

Una folla di problemi, dunque, complessi, contorti, non facilmente districabili, per il semplice motivo che, in un arco di anni sufficientemente ristretto, i modelli istituzionali ora s'intrecciano con pesanti eredità dell'antico regime, imboccando modernizzazioni le cui linee devono essere di volta in volta, esperienza per esperienza fissate, con margini assai ristretti di generalizzazione; ora, invece – come nella vicenda rivoluzionaria e nella sua estensione 'militare' nella penisola, ma in questo caso ancora con equilibri tutti da verificare –, i progetti imboccano la strada, per i giuristi più nota e familiare, dell'esaltazione di una statualità fondata sull'amministrazione.

Eppure, da quel nugolo di problemi, la cui soluzione attende scavi ed indagini di non piccola mole, quante importanti risposte potrebbero celarsi: non solo chiavi di lettura di molte vicende dell'antico regime, ma persino di tante direttrici, ideologiche non meno che istituzionali, che dall'Ottocento si sono propagate sino al presente.

Se riuscissimo a restituire alle immagini di continuità il loro rango originario di ipotesi suggestive, ma sempre e comunque da verificare, e ad attribuire alla

<sup>39</sup> E. SIEYÈS, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris, en Juillet 1789*, Versailles, Banouin, [1789], ora in *Oeuvres de Sieyès*, Paris, EDHIS, 1989, II, p. 3: due sono dunque gli *édifices politiques* da costruire, «l'un particulier à la localité, l'autre fait pour se raccorder avec les édifices voisins, pour s'allier avec les autres Communes, et former ensemble la Monarchie Française».

<sup>40</sup> La celebre distinzione risale all'articolo 49 del *Décret pour la constitution des municipalités*, 14 dicembre 1789, in *Lois et actes du Gouvernement*, Paris, 1806, I.

<sup>41</sup> Si vedano rispettivamente gli articoli 50 e 51, 55 e 56 del decreto 14 dicembre 1789, citato alla nota precedente, nonché l'*Instruction de l'Assemblée nationale sur les fonctions des assemblées administratives du 12 août 1790*, in *Lois et actes du Gouvernement*, I, citato.

metafora dell'assolutismo illuminato contenuti più convincenti e tangibili, potremmo, forse, allora anche riuscire a pescare nel groviglio di quegli anni, insieme alle radici della *constitution nouvelle*, anche quelle dell'amministrazione moderna.