

Stefano Tabacchi, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, Viella, 2007 («I libri di Viella», 65), pp. 519

di **Andrea Cardi**

Stefano Tabacchi è un giovane studioso che da tempo si è distinto per una serie di contributi innovativi sulla storia politico-amministrativa dello Stato pontificio. Questa sua prima, corposa monografia, sviluppo di una tesi di perfezionamento alla Scuola Normale Superiore di Pisa, è dedicata allo studio della congregazione papale del Buon governo, incaricata dal 1592 del controllo sulle finanze comunitative nel dominio pontificio, ed ha tratto suggestioni dalle problematiche affrontate nei lavori di Luca Mannori sul rapporto tra Stato e comunità nell'Italia di antico regime. Il volume è aperto da una densissima *Premessa* (pp. 9-20) che ne spiega la prospettiva: «gli antichi Stati italiani costituivano dei sistemi politici abbastanza integrati, intendendo come sistema politico un insieme di relazioni stabili che legano i detentori del potere tra di loro e li pongono in comunicazione con strutture economiche e sociali che vivono in rapporto con il sistema politico, ma se ne distinguono» (p. 13); l'autore studia dunque, nel caso pontificio, i modi in cui il sovrano dialoga con gli altri protagonisti del sistema (feudatari, comunità, corpi locali), arrivando ad integrarli sul piano politico: a tal fine, prende in esame l'istituzione incaricata del controllo sulle finanze locali «come un elemento di un gioco politico complesso, a cui partecipa una pluralità di attori, che proprio nella congregazione trovano un luogo di confronto e scontro» (p. 19), ma con l'avvertenza che occorrerebbe analizzare anche il complementare (non contrapposto!) punto di vista delle comunità su tale processo. Di fatto, una *Nota delle fonti* (pp. 21-24) mostra come la documentazione utilizzata sia soprattutto quella ufficiale o ufficiosa prodotta dalle (o per le) autorità pontificie, integrata con quella di diversi archivi familiari e con la trattatistica del Sei e Settecento.

Il volume si articola in sei capitoli. Il primo inquadra il tema del controllo sulle finanze comunali come veniva presentato dai trattatisti di età moderna attraverso la metafora giuridica della 'tutela' e l'ideologia politica del 'buon governo', che consentono dal Cinquecento ai principi di superare la forma dell'amministrazione per giudicatura ricorrendo a procedimenti d'autorità immediatamente esecutivi. L'amministrazione nuova che così nasce è centrata sul sovrano, ma pensata attraverso le categorie antiche del diritto comune; essa si dedica in Italia al controllo sulle entrate e spese commutative secondo due modelli: negli Stati sabaudi, mediceo e pontificio, a Genova, Lucca e nei ducati emiliani viene attivata una tutela capillare attraverso apposite norme e personale statali; nell'Italia spa-

gnola e veneziana si preferisce invece una mediazione politica informale (o a volte giudiziaria) che prescinde o quasi dall'esistenza di specifici uffici centrali o periferici; in entrambi i modelli, si ottiene l'effetto di coordinare le comunità per ricavarne risorse economiche e stabilità politica. Il secondo capitolo affronta allora la nascita dell'amministrazione pontificia del Buon governo nel secondo Cinquecento, quando il Papato costruisce gli apparati istituzionali del suo principato territoriale e individua nei patriziati urbani l'interlocutore sociale del cui consenso ha maggiore necessità: i diversi patriziati vengono integrati nel più ampio ambito statale tramite le carriere nella Chiesa e nell'amministrazione papale e ottengono il controllo sulle istituzioni locali; le comunità forniscono al papa-principe una fedeltà che si traduce soprattutto in gettito fiscale, col quale viene onorato il crescente debito pubblico pontificio. Di fronte alla crisi economica e sociale innescata dalla carestia del 1590-1592, Clemente VIII emana disposizioni che sottopongono la finanza comunale al controllo rigido dei governatori locali (e dell'amministrazione finanziaria centrale), riuscendo a risanarne i bilanci: ciò assicura entrate stabili allo Stato e impedisce alle comunità di cadere in mano ai loro creditori. Col terzo capitolo si entra nel cuore della trattazione, perché dal 1605 il controllo sulle finanze comunali viene definitivamente affidato a un'apposita congregazione, il Buon governo appunto, guidata per prassi dal cardinale nipote e dotata di poteri ampi e di fatto indefiniti. Tabacchi esamina prosopograficamente carriere e attività delle figure che operano nella congregazione: oltre al cardinale nipote (che è il tramite dell'intervento diretto del Papa) e agli altri cardinali che ne fanno parte, soprattutto i prelati che occupano il ruolo nevralgico di segretario e di 'ponenti' (consultori tecnici), ma anche il personale esecutivo e i cosiddetti agenti delle comunità, i quali, per quanto nominati dalla congregazione, hanno il compito di rappresentarle le esigenze espresse dai comuni. Il Buon governo, inizialmente legato nella sua azione al clientelismo del cardinale nipote, sviluppa gradualmente una prassi amministrativa in cui diviene centrale il servizio al sovrano: con la fine del nepotismo nel secondo Seicento, esso si trasforma decisamente in un organo tecnico fortemente professionalizzato. Le politiche che la congregazione sviluppa sono esaminate nel quarto capitolo: dato conto della trattatistica

coeva sulla tutela delle comunità, l'autore si sofferma sul controllo che ogni anno il Buon governo esercita su bilanci comunali, appalti, modelli d'imposizione fiscale, indebitamento locale, e sul ruolo dei governatori. Ne emerge uno sforzo volto a coniugare mantenimento del consenso e risanamento economico, attuato orientando le amministrazioni locali in direzione della perequazione fiscale con l'adozione di imposte sulla proprietà e senza esenzioni. Questo sforzo (capitolo quinto) si scontra, oltre che con le difficoltà congiunturali e con l'emersione di nuovi gruppi sociali, con la rivendicazione da parte del clero di una quasi completa esenzione fiscale, difesa da un'apposita congregazione dell'Immunità; fallito il controllo sullo Stato tramite il nepotismo, dal secondo Seicento i Papi rafforzano allora il potere del Buon governo a scapito dell'Immunità e ne estendono la competenza alle aree infeudate: la congregazione avvia una fitta serie di ispezioni alle amministrazioni locali, accentuando la pressione a favore della perequazione fiscale tra città e contadi e dell'abolizione delle situazioni privilegiate. Questo primo tentativo di avviare una politica statale che superi la semplice mediazione (e stimoli mercantilisticamente l'economia) viene tuttavia vanificato dalle guerre del primo Settecento, che accrescono indebitamento, conflittualità sociale e localismi. Il capitolo sesto si limita ad una rapida carrellata sull'epoca successiva al 1740: Benedetto XIV nel 1753 smantella in gran parte il sistema di controlli del Buon governo, cercando un nuovo accordo con clero e patriziati locali (che però non avviano politiche finanziarie virtuose per le comunità); i suoi successori tentano di ripristinare i controlli di fatto, in un clima di favore alla fisiocrazia; Pio VI avvierà una stagione di riforme che metteranno in discussione le alleanze sociali collaudate da secoli. Le conclusioni del lavoro rovesciano alcuni giudizi vulgati nella storiografia sullo Stato pontificio: alla fine dell'antico regime, il principato papale, ancora territorialmente frazionato e articolato socialmente su base cetuale, è politicamente accentrato (e senza forme di contrattualismo), grazie al consenso dei patriziati locali, che trovano una propria integrazione nella più ampia compagine dello Stato; veicolo di tali consenso e integrazione è l'amministrazione di epoca moderna (differente da quelle medievale e ottonecentesca), che procede nel corso del tempo in direzione della professionalizzazione, non agisce attraverso procedimenti giudiziari ma tramite atti d'ufficio e sviluppa, al di là del clientelismo, una continuità interna di indirizzi e di prassi. Le ultime cento pagine del libro contengono tre appendici (un documento del 1605 sul Buon governo e soprattutto le prosopografie dei segretari della congregazione e degli agenti delle comunità per 150 anni), l'elenco delle circa 750 opere usate nell'apparato critico e l'indice dei nomi, che con le tabelle, i grafici e gli schemi inseriti nella trattazione agevolano l'utilizzo del volume.

Un riassunto, ancorché dettagliato, non può dare che un'idea parziale dei meriti di un lavoro esemplare come questo. È bene infatti dichiarare subito che il libro è ottimo, sia nelle parti analitiche che in quelle di sintesi: Tabacchi dimostra una rara conoscenza

e padronanza delle fonti e della bibliografia sui temi trattati e una non minore capacità di combinarle, sia che si occupi di vicende biografiche, che di diritto o di istituzioni; il risultato è un'opera di ripensamento storiografico e di nuova sintesi decisa, lucidissima, rigorosa e scorrevole, che oltre a chiarire il problema affrontato lo mette a confronto con le analoghe situazioni italiane ed europee, rilevando puntualmente le somiglianze tra le dinamiche sociopolitiche pontificie e quelle degli altri paesi; e che per giunta si sofferma largamente su un secolo, quale il Seicento, ancora poco frequentato dalla nostra storiografia. Occorre allora sottolineare che il metodo usato dall'autore per ricostruire la storia di un'istituzione trascende largamente il caso specifico da lui considerato, perché ne prende in esame non solo la normativa e l'organizzazione interna, l'azione concreta, la biografia di coloro che vi operarono, la trattatistica che produsse o che su di essa fu prodotta, ma anche il ruolo politico all'interno dello Stato e i suoi effetti sulla società del principato papale nel lungo periodo. Inoltre, l'analisi compiuta evidenzia molte caratteristiche che sarebbe bene indagare per ogni Stato di antico regime: per esempio, le svolte di linea politica complessiva (le scansioni principali sono poste qui alla fine del nepotismo e con Benedetto XIV); oppure il fatto che istituzioni diverse siano sostenitrici di scelte politiche differenti (il Buon governo è interessato primariamente alla solvibilità dei comuni, l'Immunità ai privilegi del clero, la Camera apostolica alla difesa di diritti economici del Papa, la Consulta alla mediazione politica della conflittualità, il cardinale nipote al clientelismo); o ancora, il fatto che nel medio e lungo periodo un'istituzione sedimenti prassi che si consolidano poi in scelte politiche: è il caso dell'orientamento del Buon governo a favore dell'imposizione sui patrimoni anziché sulle persone e dell'abolizione delle esenzioni fiscali. Centrale è poi nel discorso di Tabacchi l'attenzione al tema della ricerca del consenso, perseguita dagli uomini della congregazione (ma in generale dal Papa in quanto principe) come necessario fulcro della loro azione di governo. Potrebbero poi venire ricordati altri aspetti più strettamente riguardanti la storia specifica dello Stato pontificio, quali molte intelligenti osservazioni sul ruolo dei governatori (cfr. pp. 129-132 e 287-297) o la conferma della tesi di Paolo Prodi sull'immunità ecclesiastica come ostacolo alla costruzione statale del principato papale (pp. 311-312). Occorre peraltro rilevare che il lavoro ha anche alcuni limiti: oltre a diverse imperfezioni materiali (tra cui alle pp. 225-226 l'aver scambiato le carriere di Giacomo Caracciolo e Nicolò Negroni, come si rileva da una Verifica sulle fonti prosopografiche), o a una certa sottovalutazione (pp. 254-255) delle capacità di controllo dei governatori, essi sono principalmente due. Il primo riguarda il *terminus ad quem* della narrazione, che di fatto è il 1740 (perché l'epoca successiva è accennata solo molto sommariamente), senza che venga esplicitato il motivo, di questa scelta. Il secondo ha invece a che vedere con la sua estensione geografica: poiché di fatto il Buon governo non si occupava delle legazioni di Bologna e Ferrara (pp. 148-150, 217, 296-297),

sarebbe stato opportuno chiedersi come funzionasse il controllo sulle finanze comunali in queste aree e nell'ancor più periferica Avignone (su cui cfr. pp. 237-238) o, più esattamente, quale fosse il rapporto tra i loro cardinali legati e la congregazione: è forse un caso che da fine Seicento, cioè quando il Buon governo si configura più decisamente come un ufficio, molti suoi membri cardinali siano appunto Legati che risiedono nelle sedi di servizio (p. 220)?

Al di là di questi rilievi, che studi ulteriori sull'amministrazione pontificia potranno chiarire, è importante però soffermarsi sulle indicazioni che il lavoro offre, più in generale, a chi si occupi di storia degli antichi Stati italiani. Sin dalla *Premessa*, Tabacchi prende le distanze da molte scelte e prassi storiografiche che hanno condotto a uno stallo nello studio di tali formazioni politiche: la pratica di una storia delle istituzioni prevalentemente giuridico-formale (ma anche le microanalisi che ne sono il contraltare polemico), l'uso improprio delle categorie di 'diarchia' e 'contrattualismo' applicate a situazioni che poco o nulla vi hanno a che vedere, l'eccessiva attenzione ai temi del privilegio e del clientelismo, ma anche la

scarsità di analisi puntuali su grandi tematiche e il comodo uso di generalizzazioni ingiustificate di dati parziali. La strada che viene additata (e percorsa) per uscire dalle secche in cui si sono arenati gli studi sull'antico regime italiano è quella di una rinnovata storia delle istituzioni statali, considerate come elementi centrali nella vita politica e sociale della prima età moderna. È infatti grazie alla loro mediazione che si ottengono alcuni dei più importanti (e meno indagati) risultati all'attivo dei sistemi politici di antico regime: il coordinamento e la coalescenza tra tenitori diversi; la complementarità e collaborazione tra comunità e Stati; la formazione del consenso e l'integrazione delle oligarchie in un ambito sovralocale (lo stesso clientelismo è funzionale anche a tali obiettivi). Il comparatismo, lo studio approfondito delle fonti e l'uso estensivo della prosopografia, che consente di comprendere l'interazione tra apparati di governo e sudditi e la genesi delle scelte politiche, sono gli strumenti privilegiati per riaprire un campo d'indagine ormai da troppi decenni trascurato.

Andrea Cardi