

TRA BUROCRATI E NOTABILI. POTERE E ISTITUZIONI NELLA NAPOLI DEL SEICENTO

La storiografia sul Mezzogiorno spagnolo ha cominciato solo di recente a penetrare in una zona franca, per così dire, della storia del Vicereame: gli istituti dell'amministrazione centrale dello Stato e la dialettica politico-sociale che coinvolge la vita quotidiana di quegli istituti. Perché parlo di «zona franca»? La risposta è nella storia stessa della storiografia italiana del dopoguerra. La storia amministrativa in età moderna è stata per anni un'area di ricerca difficilmente integrabile negli orientamenti e nei dibattiti che hanno agitato la storiografia italiana e polarizzato gli interessi intorno all'opposizione fra storia sociale e storia politica. Nel fuoco della polemica è sfuggito forse il fatto che proprio lo studio dei meccanismi dell'amministrazione può costituire uno dei luoghi ideali per cogliere le molteplici mediazioni fra politica, sviluppo economico e società civile. Peraltro, a non tollerare aperture, interferenze, circolazione di nuove metodologie sono stati anche i giuristi che hanno prevalentemente risolto la storia delle istituzioni politiche nella storia degli ordinamenti. Ancora qualche anno fa, in occasione della presentazione di due antologie, promossa dall'ISAP¹, da parte di alcuni giuristi è stato puntigliosamente rivendicato il carattere pregnante e fondante, per l'istituzione politica, del momento giuridico. E si è assistito ad una difesa della competenza, tesa a presentare i giuristi quali angeli custodi, numi tutelari della purezza disciplinare della storia delle istituzioni. Ma esaltare lo specialismo, in una sorta di arroccamento corporativo, rinserrarsi gelosamente nell'autonomia di oggetti e metodi disciplinari, in un'epoca in cui tutti gli statuti scientifici sono attraversati da un'acuta crisi d'identità e ripensano premesse, dati primitivi di analisi, evidenze epistemologiche, significa assai spesso per i giuristi un ritorno anacronistico e poco produttivo alla pratica positivista delle scienze.

Tuttavia da qualche tempo lo scenario appare cambiato: il clima del sospetto reciproco fra storici e giuristi cede il passo —

¹ Le due antologie a cui mi riferisco sono: G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari nell'ancien Régime*, Napoli, 1980; A. MUSI (a cura di), *Stato e pubblica amministrazione nell'ancien Régime*, Napoli, 1979.

all'infuori di qualche sacca di resistenza inevitabile in fasi di trasformazione dei paradigmi scientifici — a proficui incontri e scambi di esperienze. All'interno stesso delle discipline storiche antichi steccati si infrangono. Storici e giuristi mettono in discussione la possibilità stessa di utilizzare il concetto di *ordinamento* nella storia delle istituzioni e della pubblica amministrazione nell'età dell'antico regime. È stato ribadito che in « ancien Régime » non è possibile riscontrare un uso formalizzato dell'ordinamento. Si pone, peraltro, anche per la storia dello « stato moderno », l'esigenza di una ridefinizione concettuale di nozioni quali « costituzione », « signoria », « stato » stesso: un approfondimento che gli storici del Medioevo, sulla scia di Otto Brunner, stanno compiendo da tempo². La storia amministrativa deve fare i conti con uno *stato sociale* che, prima del 1789, funziona in base a logiche di governo e a strumenti politici diversi dal dopo '89. Valori che entrano nel cuore delle istituzioni, come l'etichetta, il rango, la magnificenza, l'ideologia del patriziato; la riorganizzazione, attraverso il sistema degli uffici, della società in « ordini », « status », e della politica in nuove gerarchie e in nuove forme di lotta per il potere: sono tutti elementi che impongono un ampliamento degli oggetti di indagine e un mutamento di prospettiva allo storico delle istituzioni nell'« ancien Régime ».

Appare sempre più chiaro che il tempo e lo spazio della storia politico-amministrativa non possono appiattirsi sul momento, peraltro ineliminabile, della normativa, della legislazione. Appare altresì chiaro che l'analisi dello svolgimento storico dello « stato moderno » richiede l'adozione di un approccio interdisciplinare, soprattutto di alcuni strumenti analitici elaborati e impiegati dalla sociologia e dalla più recente « political science »³.

² Lo dimostra anche la discussione sulla recente traduzione italiana dell'opera di O. BRUNNER, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Milano, 1983. Cfr. G. NOBILI SCHIERA, *A proposito della traduzione recente di un'opera di Otto Brunner*, in « Annali dell'Istituto Storico Italo-Germanico in Trento », IX (1983), pp. 391-410.

³ Non ha suscitato adeguato interesse negli ambienti storiografici italiani il volume AA.VV., *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, a cura di Ch. Tilly, Bologna, 1984. Indubbiamente il taglio prevalentemente sociologico ha indotto gli autori dei saggi, contenuti nel volume, ad accettare e formalizzare una nozione di « statalità » di non facile applicazione ed operatività sul terreno del lavoro storico empirico. I quattro elementi del modello statale proposto nel volume di Tilly — le differenze da altre organizzazioni politiche preesistenti, l'autonomia, la centralizzazione, il coordinamento dei settori istituzionali — lasciano fuori molte esperienze europee. Quel modello si è compiuto e realizzato solo in pochissime formazioni statuali; e proprio lo scarto tra tendenza, progetto e sistema storico degli stati è scarsamente preso in considerazione nell'opera curata dal Tilly. Tuttavia l'insieme dei saggi resta uno stimolo utile per ridefinire strumenti concettuali e metodologici comunemente usati dagli storici dell'amministrazione e delle istituzioni politiche d'« an-

Questa duplice consapevolezza è riconoscibile nei piú recenti studi sul Seicento politico-amministrativo napoletano. Sullo sfondo due modelli ampiamente noti: il Seicento di Galasso e il Seicento di Villari. Il primo ha identificato i caratteri della « via napoletana allo stato moderno », che possono essere cosí schematizzati: « compromesso sostanziale tra monarchia e feudalità »; primato dello Stato, come fattore di modernizzazione, sulla società civile; dipendenza dalla politica, cioè dai rapporti di forza interni e internazionali soprattutto, della dinamica e dialettica sociale; affermazione nel secolo XVII del ceto burocratico e forense come unico segmento di società in grado di costituire un contraltare alla leadership aristocratica⁴. Rifeudalizzazione e crisi dello stato sono invece i due poli del Seicento di Villari. Anche la vita amministrativa scorre tutta sotto il segno del controllo nobiliare: tra alto ministero, nobiltà di piazza, feudalità e speculazione finanziaria si costituisce un blocco di potere compatto⁵.

Nel 1974 è pubblicato il volume di Vittor Ivo Comparato su *Uffici e Società a Napoli*⁶. È una verifica sul campo, per dir cosí, delle ipotesi storiografiche di Galasso e Villari, ma è soprattutto il primo tentativo complesso di applicare alla storia del Mezzogiorno metodi e orientamenti della migliore storiografia politico-amministrativa europea: quella francese e inglese, e cioè di stabilire un confronto piú ravvicinato fra storia, sociologia e scienza politica. Certo i problemi lasciati aperti dalla ricerca del Comparato sulla struttura degli organi centrali napoletani, sul rapporto tra magistratura e classi sociali, sul sistema della venalità degli uffici, sono molteplici. « Nell'ambito degli uffici venali e non venali », ha scritto Comparato, « si riproduceva a Napoli tutta la gamma delle situazioni sociali: dall'oligarchia aristocratica alla borghesia in fase di *anoblissement*, dal capitale genovese e toscano al ceto mercantile locale, da uno strato di medi e piccoli proprietari esercenti gli uffici alla massa dei sostituti. Gli effetti diversi che la crisi provocò

cion Régime ». Cfr. per questi problemi: G. MIGLIO, *Genesi e trasformazioni del termine concetto « Stato »*, in AA.VV., *Stato e senso dello stato oggi in Italia*, Milano, 1981; S. SKALWEIT, *Der « moderne Staat ». Ein historischer Begriff und seine Problematik*, Opladen, 1975; R. KOSELLEK, *Studien zum Beginn der moderner Welt*, Stuttgart, 1977; L. ORNAGHI, « Crisi » del centro statale e « disseminazione » di centri politici. Note su un indice di trasformazione dello Stato moderno, in « Quaderni Sardi di Storia », IV (1983-84), pp. 43-55.

⁴ Cfr. di G. GALASSO in particolare: *Intervista sulla storia di Napoli* (a cura di P. Allum), Bari, 1978; *Napoli spagnola dopo Masaniello*, Firenze, 1982; *Potere e istituzioni in Italia*, Torino, 1974.

⁵ Cfr. R. VILLARI, *La rivolta antispannola a Napoli. Le origini (1585-1647)*, Bari, 1967.

⁶ V. I. COMPARATO, *Uffici e società a Napoli (1600-1647). Aspetti dell'ideologia del magistrato in età moderna*, Firenze, 1974.

ai differenti livelli degli ufficiali erano il sintomo di un latente conflitto di interessi che la rivolta porterà drammaticamente alla luce »⁷. È il *leit-motiv* del volume. Stimola per lo meno due quesiti, che non trovano risposta nello studio del Comparato: 1) l'apparato viceregnale è una pura cassa di risonanza dei rapporti di classe nel Mezzogiorno? 2) qual è il rapporto tra ideologia e pratica burocratica?

Il tentativo di rispondere a questi due quesiti costituisce il filo rosso degli studi di Raffaele Ajello. Tre sono gli elementi che si sono progressivamente affermati con forza e con prorompente « vis polemica » nell'itinerario storiografico di Ajello:

1) la storia dei giuristi è la storia di un ceto sociale composito, parte integrante di quella « dialettica di ordini », che caratterizza tutte le società d'« ancien Régime »;

2) il Seicento napoletano, dall'apparenza immobile, nasconde la « gestazione di grandi novità »⁸;

3) la cultura giuridica napoletana del Seicento è inserita a pieno titolo nella cultura giuridica italiana e vive lo scontro tra due modelli di assolutismo, quello spagnolo, fondato sulla presenza interna e strutturale dell'Inquisizione, quello francese, fondato sulla scelta obbligata del pluralismo e della tolleranza, perché il re è debole e la società civile è forte.

Nello sviluppo parallelo di due vicende, quella francese e quella napoletana, Ajello individua un'*analogia* tra le due vicende e un'*influenza* della prima sulla seconda.

L'ANALOGIA — Scrive Ajello: « Parigi e Napoli alla fine del Seicento possono esprimere, nonostante le ovvie differenze, la condizione di quegli ambienti sociali e culturali che si trovavano in una fase di transizione dal feudalesimo al capitalismo, caratterizzata da una presenza molto forte degli apparati ministeriali preburocratici »⁹.

L'INFLUENZA — « Su di un aspetto dell'influenza francese », continua Ajello, « è necessario richiamare l'attenzione: sull'importanza che ebbe il modello parigino per la storia dell'apparato istituzionale napoletano, con evidenti riflessi anche sulla dinamica sociale. E non ci si riferisce tanto alle origini di molti uffici creati in epoca angioina, quanto all'evidente parallelismo che allora si istituí

⁷ *Ibid.*, pp. 155-156.

⁸ R. AJELLO, Introduzione a P. L. ROVITO, *Repubblica dei togati. Giuristi e società nella Napoli del Seicento*, Napoli, 1981, p. XVI.

⁹ R. AJELLO, *Cartesianesimo e cultura oltremontana al tempo dell'Istoria Civile*, in AA.VV., *Pietro Giannone e il suo tempo. Atti del Convegno di studi nel tricentenario della nascita*, a cura di R. Ajello, Napoli, 1980, vol. I, p. 14.

e poi si rafforzò fra la politica dalle istituzioni giudiziarie dai due Stati perseguita »¹⁰.

Mi si consenta un approfondimento critico della tesi di Ajello. Mi pare che la diversità tra i due sistemi amministrativi, quello francese e quello ispano-napoletano, sia più forte dell'analogia. In Spagna e nel Mezzogiorno spagnolo è mancata quella dialettica tra *commissari* e *ufficiali* che ha segnato l'evoluzione della storia costituzionale francese. Sono diverse le modalità che presiedono alla formazione dell'élite amministrativa. Quella che Goubert ha chiamato la « classe governativa » si forma in Francia attraverso un itinerario che parte dalla periferia e arriva al centro: tra il Cinquecento e il Seicento questa « classe » si avvia ad esercitare la funzione di mediazione burocratica, secondo i connotati individuati da Max Weber. Nella Spagna e nel Mezzogiorno spagnolo, i rapporti tra politica ed amministrazione, i meccanismi di formazione della decisione politica sono più complessi. In Francia, attraverso passaggi interni alla macchina statale, si forma un'élite politico-amministrativa più compatta. Di recente, Lundgreen e Fischer hanno identificato 5 categorie che compongono la potente burocrazia centrale francese nell'« ancien Régime »: 1) i segretari di Stato, i membri degli alti Consigli, i capi dei dicasteri; 2) i consiglieri di Stato, i membri delle commissioni deliberative dei Consigli; 3) gli Intendenti di finanza; 4) gli Intendenti provinciali, i capi delle Generalità; 5) i « *maîtres des réquetes* », gli amministratori degli affari correnti, con mansioni di controllo e suggerimento, e perciò membri regolari dei Consigli tramite i loro *bureaux* e commissioni¹¹.

La situazione del Mezzogiorno spagnolo è completamente differente. Intanto non bisogna dimenticare il particolare rapporto tra potere centrale madrileno e « reinos »: questo significa competenza territoriale e funzionale dei Consigli spagnoli; attivazione di molteplici forme di controllo esterno, ordinarie e straordinarie; personale spagnolo nell'amministrazione dei « reinos ». Nel Mezzogiorno non si forma un'élite amministrativa per passaggi interni alla macchina statale: i centri di potere appaiono disseminati fra Stato e società e si costituiscono attraverso costellazioni e aggregazioni più complesse. È un discorso, questo, che risulterà più chiaro nella seconda parte della mia relazione: per ora diciamo che una delle conseguenze del « compromesso sostanziale fra monarchia e feudalità » sarà nel Mezzogiorno una più stretta compenetrazione

¹⁰ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹¹ W. FISCHER - P. LUNDGREEN, *Il reclutamento e l'addestramento del personale tecnico e amministrativo*, in AA.VV., *La formazione degli stati nazionali...*, cit., pp. 343-344.

tra mediazione burocratica e mediazione di notabili. Il che, poi, traduce, forse con altri termini, quanto ha bene espresso Ajello nel definire il modello statale spagnolo nel Mezzogiorno come compromesso difficile tra una *capitale togata* e una *provincia feudale*¹².

Infine — ed è un elemento non secondario in questa proposta comparativa tra sistema amministrativo francese e sistema ispano-napoletano — è assente nel Mezzogiorno spagnolo un organo di coordinamento fra gli istituti periferici dello Stato sul modello dell'Intendente francese. I motivi di questa « mancata unificazione delle funzioni delegate » sono stati di recente analizzati da Giovanni Muto¹³.

Tutte le specificità del modello amministrativo napoletano, in precedenza schematizzate, non sfuggono ovviamente a Raffaele Ajello. Si sono volute ricordare per suggerire stimoli di discussione. Occorre, peraltro, gettare ulteriore luce sulle opzioni culturali dei soggetti del potere a Napoli. Occorre cioè periodizzare, riempire di contenuti di ricerca l'affermazione di Ajello, secondo cui « cultori e teorici del diritto, dottori, avvocati, magistrati guardarono sempre a Parigi ed ai fenomeni politici, sociali, culturali che vi si verificarono (dalla produzione tecnico-giuridica a quella storiografica, dallo sviluppo dei Parlamenti all'organizzazione dello stato) come al modello a cui ispirarsi. In tal modo si realizzava », continua Ajello, « una contropinta rispetto alle influenze centripete, sia della Chiesa di Roma, sia della corte e dell'amministrazione spagnola, e si celebrava l'autonomia costituzionale dello stato napoletano »¹⁴.

Comunque, quanto detto, non vuole affatto sminuire il valore degli studi di Ajello, che hanno recato un contributo decisivo soprattutto all'analisi della transizione nelle sovrastrutture ideologiche tra XVII e XVIII secolo. L'emergenza del ceto burocratico e forense, come soggetto politico protagonista nell'epoca di declino dei Parlamenti come luogo di contrattazione¹⁵, è acquisizione storiografica importantissima. È anche grazie alla via aperta e tracciata da

¹² R. AJELLO, *Il governo delle province: un problema costituzionale*, Presentazione a A. DE MARTINO, *La nascita delle Intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Napoli, 1984, p. XIII.

¹³ Cfr. G. MUTO, *Una struttura periferica del governo dell'economia nel Mezzogiorno spagnolo: i Percettori provinciali*, in « Società e Storia », XIX (1983), pp. 1-36.

¹⁴ R. AJELLO, *Cartesianesimo...*, cit., p. 8.

¹⁵ Si vedano gli studi sui Parlamenti napoletani di G. D'AGOSTINO, *Parlamento e società nel Regno di Napoli. Secoli XV-XVII*, Napoli, 1979. Cfr. pure A. MUSI, *Parlamenti, rappresentanze, sistemi di potere: il caso del Regno di Napoli tra il XVI e il XVII secolo*, in AA.VV., *Istituzioni rappresentative nella Sardegna medievale e moderna. Atti del Seminario di studi (Cagliari, 28-29 novembre 1984)*, Cagliari, 1986, pp. 251-254.

Ajello che si sono rese possibili nuove ricerche apparse in questi primi anni Ottanta: quelle di Pier Luigi Rovito sulla *Respublica dei togati*, quelle di Giovanni Muto sui rapporti tra sfera finanziaria e sfera delle decisioni politiche¹⁶, quelle di chi scrive queste note sul rapporto centro-periferia, sull'amministrazione locale in una provincia del Mezzogiorno, il Principato Citra¹⁷.

Il bilancio, sia pure sommario, della recente storiografia induce a qualche considerazione. Un salto di qualità rispetto al dibattito classico sul « ceto civile » è stato compiuto: dall'isolamento, dal privilegiamento della rottura culturale, ideologica nella seconda metà del Seicento, si è passati ad uno sguardo piú ravvicinato sull'intreccio ideologie-strutture amministrative. Il che significa, poi, nuove periodizzazioni, nuove domande storiche, ecc. Tuttavia la ricerca di base manca ancora. Non è piú rinviabile la produzione di edizioni critiche delle fonti relative alle principali magistrature del Regno, per cominciare a scavare in profondità nella struttura, nella tipologia, nelle funzioni del Collaterale, della Sommaria, del S. R. Consiglio, ecc. Su questo terreno, il *gap* con altre tradizioni storiografiche, soprattutto quella francese, sta diventando sempre piú sensibile.

Forse in questi ultimi anni l'attenzione rivolta da molti storici italiani alle « Annales » e ad orientamenti che in qualche misura si riconoscono nel cosmo variegato della rivista¹⁸ ha indotto a dimenticare un'alta tradizione di storia istituzionale e amministrativa, che dal periodo del Secondo Impero, passando per aggiornamenti e aggiustamenti di oggetti e metodi, arriva fino ai piú recenti studi di Mousnier e dei suoi allievi.

Le ricerche promosse dall'École des Chartes, l'École Normale, l'opera e l'insegnamento di Dupont-Ferrier hanno costituito il « background » imprescindibile della piú moderna storiografia amministrativa francese. E forse nemmeno la rivoluzione metodologica compiuta dai « padri fondatori » delle « Annales » sarebbe stata pensabile e possibile senza quei cataloghi di ufficiali diligentemente com-

¹⁶ Cfr. G. MUTO, *Le finanze pubbliche napoletane tra riforme e restaurazione (1520-1634)*, Napoli, 1980; Id., *Magistrature finanziarie e potere ministeriale a Napoli alla metà del Cinquecento*, in AA.VV., *Diritto e potere nella storia europea. Atti del quarto Congresso Internazionale della Società Italiana di Storia del Diritto*, Firenze, 1982, pp. 481-500.

¹⁷ A. MUSI, *Amministrazione, potere locale e società in una provincia del Mezzogiorno moderno: il Principato Citra nel secolo XVII*, in «Quaderni Sardi di Storia», IV (1983-84), pp. 81-118; Id., *La venalità degli uffici in Principato Citra. Contributo allo studio del sistema dell'amministrazione periferica in età spagnola*, in «Rassegna storica salernitana», V (1986), pp. 77-91.

¹⁸ Cfr. A. MUSI, *Crisi d'identità e ricerca di strategie parziali: le «Annales» negli anni Settanta*, in «Prospettive Settanta», I (1979), pp. 568-579; G. GALASSO, *Le «Annales» e la storia italiana*, in «Prospettive Settanta», I (1980), pp. 131-148.

pilati da Dupont-Ferrier e dai suoi allievi, senza il lavoro monumentale sulle istituzioni finanziarie della Francia tra la fine del Medioevo e gli inizi dell'età moderna. Certo Dupont-Ferrier diventerà il bersaglio polemico di Bloch e Febvre. Ma i due storici non si sogneranno mai di contestare il valore documentario, il progresso in termini di conoscenza storica, rappresentato dagli studi di Dupont-Ferrier. Ne criticheranno il paradigma scientifico positivisticò, il valore feticistico del dato, del materiale storico: ma questo è altro discorso¹⁹.

A che cosa voglio alludere con questa digressione? Voglio dire che qualsiasi « discorso sul metodo » matura e si perfeziona di pari passo con l'avanzamento della ricerca di base. E questo prerequisito manca ancora alla storiografia amministrativa sul Mezzogiorno spagnolo.

Si spiega pertanto così anche l'assenza di una sociologia del « public service », che sta ormai caratterizzando gli studi di storia amministrativa sia in Gran Bretagna, sia in Francia. In Gran Bretagna gli anni Sessanta hanno visto una fioritura del « genere » biografia. Penso agli studi di Dewar sull'iter burocratico di un professore di diritto civile a Cambridge²⁰; di Slavin sulla carriera di un segretario di stato aggiunto²¹; di Ammison e Lehmberg su alcuni esponenti dell'amministrazione finanziaria²². Negli anni Settanta, sulla scia anche dei bellissimoi lavori di Aylmer²³, la definizione dei caratteri di magistrati e personale dell'amministrazione in quanto gruppo sociale determinato è stata al centro di alcune importanti ricerche, come quella di Prest sull'amministrazione giudiziaria centrale²⁴, e quella di Levack sul ceto dei giuristi²⁵.

In ambito francese, lo studio che può essere assunto come esemplare è quello dell'équipe diretta da Roland Mousnier sul Consiglio del Re da Luigi XII alla Rivoluzione²⁶. Attraverso l'elaborazione di questionari tipo, le cui voci più significative sono la fami-

¹⁹ Per tutti questi problemi si rinvia a A. MUSI, *Stato e pubblica amministrazione*, cit., pp. 41-78.

²⁰ M. DEWAR, *Sir Thomas Smith: a Tudor Intellectual in Office*, London, 1964.

²¹ A. J. SLAVIN, *Politics and Profit: a Study of Sir Ralph Sadler, 1507-1547*, Cambridge, 1966.

²² F. E. AMMISON, *Tudor Secretary: Sir William Petre*, Longmans, 1961; S. E. LEHMBERG, *Sir Walter Mildmay and Tudor Government*, London., 1964.

²³ Per un'analisi delle opere di Aylmer, cfr. A. MUSI, *Stato e pubblica amministrazione*, cit., pp. 86 sgg.

²⁴ W. PREST, *The Inns of Court under Elizabeth and the Early Stuart 1590-1640*, Longmans, 1972.

²⁵ P. LEVACK, *The Civil Lawyers in England 1603-1641: a Political Study*, Oxford, 1972.

²⁶ R. MOUSNIER ET SES COLLABORATEURS, *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, 1970.

glia, la carriera, le fortune e le rendite, l'educazione, il matrimonio, il profilo psicologico, la religione, gli interessi intellettuali, sono ricostruite le biografie di alcuni membri del Consiglio del Re, senza mai perdere di vista il loro ruolo politico nell'organismo statale e i rapporti di potere che vi stabiliscono.

Quando ci decideremo ad avviare anche per il Mezzogiorno ricerche di questo tipo?

Vorrei dedicare la seconda parte del mio intervento alla presentazione di alcune ipotesi sul Seicento politico-amministrativo napoletano. Elementi decisivi per la periodizzazione sono il rapporto Spagna-Mezzogiorno e il sistema di alleanze costruito nel Regno di Napoli. Assai schematicamente si possono riconoscere, tra la metà del Cinquecento e la metà del Seicento, tre fasi:

I FASE: è quella della ristrutturazione amministrativa, dopo l'ascesa al trono di Filippo II, e del progetto monarchico di formare nel Mezzogiorno un ceto politico-amministrativo.

II FASE: tra fine Cinquecento e rivolta — primato del Collaterale, fallimento di due disegni riformatori, schiacciamento del sistema politico e sociale del Regno sul sistema fiscale, versione più conservatrice del « compromesso sostanziale tra monarchia e feudalità » soprattutto nel periodo 1636-47.

III FASE: dopo la rivolta, mutamento del sistema di alleanze nel progetto del viceré Oñate.

In questa sede vorrei centrare il discorso sulla I e sulla II fase. Qual è la fisionomia dell'istituto vicereale nei primi decenni del Cinquecento? La frantumazione della sovranità si rende pienamente visibile nell'istituto vicereale. Sul piano giuridico-costituzionale, « el Rey » madrileno è il nesso delle molteplici sovranità locali, il vincolo di una vasta confederazione di stati: egli è il titolare della politica interna di ognuno di quegli stati e della politica estera dell'intera Monarchia. Il viceré è un suo « alter ego », ma istituzione transitoria, perché è inimmaginabile un « absentismo permanente » del « Rey », signore naturale²⁷. Sul piano della prassi di governo le cose stanno tuttavia diversamente. Fino a quando non si perfeziona la macchina amministrativa nel Regno di Napoli alla metà del Cinquecento, l'alta magistratura vicereale gode di spazi di governo abbastanza ampi, relativamente autonomi sia verso l'alto, il sovrano madrileno, sia verso il basso, la società del Mezzogiorno. Questa fase culmina col lungo vicereame Toledo (1532-1553): parentesi, esperimento, forse l'unico tentativo di fondare, autolegittimare l'autorità vicereale in regime di relativa autonomia dalla società civile napoletana.

²⁷ Cfr. A. Musi, *Stato e pubblica amministrazione*, cit., pp. 107-110.

Dopo Toledo, l'esercizio governativo si presenta assai piú complesso di prima: alla progressiva limitazione « de iure et facto » dei poteri vicereali, al fondamentale rispetto, da parte del sovrano madrileno, della costituzione materiale del Regno, fa riscontro il tentativo spagnolo di promuovere, operando sulla principale magistratura finanziaria napoletana, la Regia Camera della Sommaria, la formazione e lo sviluppo di un ceto politico-amministrativo fedele alla Monarchia.

Tutta la legislazione cinquecentesca, raccolta nelle Prammatiche « De Officio Procuratoris Caesaris seu Camerae Summariae et his quae ipsi Tribunali incumbunt », può essere letta come il tentativo di creare un organismo omogeneo e altamente specializzato. Fin dall'epoca del Toledo si delinea questa tendenza. La Prammatica XIII del 1533 stabilisce che la Regia Camera « habbia da attendere alla visione e determinazione de' Computi de' Regi Amministratori pecuniarij, e nelle cause del suo Regio Patrimonio, e non s'intrometta in causa di privati e particolari (...) alle quali si può supplire per gli altri Regi Tribunali (il Sacro Regio Consiglio di S. Chiara) (...) e vogliamo che cotesta Regia Camera alla quale principalmente spetta la conservazione del Regio Patrimonio e nella quale la Maestà Cesarea tiene molta confidenza, com'è ragione, conosca tutte le cause spettanti alla Regia Corte che sono e saranno tra il Regio Fisco ed altra parte, e che ancora quelle cause nelle quali il Regio Fisco fosse obbligato *expresse de evictione*, l'interesse del quale chiaramente si verte, si veggano e determinino in cotesta Regia Camera »²⁸. Nell'interesse del Regio Fisco rientrano anche le investiture dei feudi. La Camera della Sommaria è tenuta a verificare Privilegi, Titoli, e « fedeltà del barone e feudatario defunto e successore », per quantificare il relevio. « E piú vogliamo », continua la Prammatica, « che se in alcuna di dette cause, ut supra, conoscede per detta Camera, emergesse o *incidenter* occorresse alcun'altra cosa, quella per cotesta Camera s'habbia a giudicare per non dividere la continenza della causa. E quando fosse offesa la Camera, ch'è tanto supremo Tribunale, quella non abbia a rimetterlo ad altro Tribunale, né aspettare il rimedio. E quanto alle cause degli Officiali di cotesta Camera ed altri Amministratori dipendenti da essa, i quali pretendono le cause proprie doversi vedere per cotesta Camera, e ad essa doversi rimettere, vi ordiniamo che ci avvisiate delle pendenti, et *suo tempore delle movende*, perché in ciascuna di esse manderemo dove s'havrà da litigare »²⁹. La prima linea è dunque l'unificazione, nel potere

²⁸ L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle Prammatiche del Regno di Napoli*, t. X, Napoli, 1804, p. 248.

²⁹ *Ibid.*

amministrativo della Sommaria, della sfera finanziaria e della sfera giudiziaria. Importanti non sono solo le attribuzioni, ma anche le motivazioni che vengono assegnate a tali attribuzioni: e cioè la Sommaria come magistratura centrale nel sistema amministrativo napoletano, la non divisibilità delle competenze, il controllo sul baronaggio. Le prammatiche discusse nel Consiglio Collaterale tra il 1536 e il 1540, con l'intervento di Bartolomeo Camerario³⁰, precisano ulteriormente la funzione della Sommaria e i criteri a cui deve ispirarsi la sua prassi amministrativa. La legislazione ruota intorno a tre punti nevralgici:

1) la Regia Camera è il primo organismo di governo della periferia: pertanto tra i suoi compiti più importanti è il controllo sull'operato dei percettori provinciali e la vigilanza sull'intreccio privato-pubblico;

2) tutte le « consultationes » devono essere collegiali³¹;

3) bisogna garantire la snellezza delle procedure attraverso la presenza in Camera e la partecipazione ai suoi lavori dei soli ministri e rappresentanti delle parti in causa.

Le successive prammatiche del periodo carolino ritornano sulla materia dei relevi, sulla segretezza delle decisioni, delle discussioni, enunciano norme sulle procedure da adottare nelle « scritture » della Regia Camera.

Un momento di svolta, nella storia della legislazione relativa alla Sommaria, è la Prammatica LX del 1566. Vi si denuncia che i salari di Uditori e Ufficiali delle Udienze provinciali sono pagati con i « proventus » di « muchas composiciones », con la conseguenza che i delitti non ricevono punizioni esemplari. La Prammatica stabilisce che « per li Mastri di Camera delle Regie Udienze delle provincie di questo Regno si consegnino i danari delle composizioni delle Udienze predette in poter dei Percettori Provinciali, per li quali, da qui in avanti, s'abbiano da fare i pagamenti delle provvisioni a Governatori, Uditori, ed altri Officiali delle dette Udienze »³². Non rappresenta forse questo un tentativo di far dipendere tutte le funzioni delegate periferiche dai percettori provinciali e di ribadire

³⁰ Sulla vicenda di Bartolomeo Camerario cfr. G. MURO, *Magistrature finanziarie*, cit.

³¹ « Omnes consultationes quae transmittuntur Majestati nostrae, aut Proregi in Regno nostro, expeditantur in Banca Plena, cum expresso voto omnium Praesidentium, et rationalis conficientis illas, et vota notentur in Libro Notamentorum, nec aliter inconsultis praedictis, ac etiam in aliis litteris, aut provisionibus, intra Regnum transmittendis, notetur consensus Notamentorum; qui quidem consensus, quando non est nemine discrepante, sed majoris partis, scribatur, videlicet, *consensu majoris partis*, et non simpliciter, sub poena privationis officii », cfr. L. GIUSTINIANI, *op. cit.*, p. 238.

³² *Ibid.*, p. 281.

con forza, quindi, la fisionomia della Sommaria come organo di coordinamento e di controllo degli uffici periferici?

La definizione completa delle competenze della Regia Camera è contenuta nella Prammatica LXII, emanata dal viceré Giron il 7 novembre 1585. Sono reintegrate nelle competenze della Sommaria alcune materie ad essa sottratte nella prassi dal Sacro Regio Consiglio: in particolare le cause riguardanti i demani e la spedizione delle provvisorie per cause di immunità, bonatenenza, passi, ponti e strade. Si precisa la giurisdizione in materia feudale, ossia nel settore più delicato della società civile: regalie, « mero e misto imperio », investiture e commercializzazione dei feudi, successioni, devoluzioni, contribuzioni (adoa e relevio)³³.

Non sono solo esigenze di controllo fiscale a muovere i molteplici tentativi di riforma della Sommaria e delle altre istituzioni finanziarie messi in atto dalla Monarchia spagnola fra la metà del Cinquecento e gli anni Dieci del secolo successivo: in particolare le Istruzioni alla Scrivania di Razione del 1571, le Ordinanze alla Tesoreria Generale del 1583, la ristrutturazione finanziaria compiuta dal viceré Lemos.

Il progetto che sottende questi provvedimenti è di natura politica: ridimensionare il potere degli organismi rappresentativi della Capitale, i Seggi; sollecitare, all'interno delle istituzioni, la promozione del ceto dei « togati » e di una componente sociale media, emarginare la nobiltà di spada. Le ricerche recenti di Giovanni Muto hanno ricostruito dinamiche e gradi di realizzazione del progetto suindicato: il quadro che ne risulta incrina sensibilmente la « communis opinio » di una monarchia spagnola in ritardo rispetto alla più spinta maturità degli assolutismi contemporanei (e penso in particolare al modello francese). A livello di *progetto* e non di *sistema*, la monarchia spagnola ha ideato, tra la metà del Cinquecento e i primi anni del Seicento, l'unico tentativo, nella storia del Mezzogiorno d'Italia, di privilegiare la *mediazione burocratica* contro la *mediazione di notabili*, favorita dalla nobiltà dei Seggi e dall'aristocrazia feudale³⁴. Esaltare la mediazione burocratica, attraverso il primato della Regia Camera della Sommaria, ha significato non solo stabilire una saldatura tra due sistemi, quello economico e quello statale³⁵; non solo aprire, per la prima volta, le porte degli uffici pubblici a personale specializzato, tentando di favorire la qualifica-

³³ *Ibid.*, pp. 281-285.

³⁴ Si usano qui le categorie di *mediazione burocratica* e *mediazione di notabili* nel significato weberiano, per cui cfr. M. WEBER, *Economia e Società*, vol. IV: *Sociologia politica*, Milano, 1980, pp. 58 sgg., p. 159.

³⁵ Sul funzionario come « appaltatore » e mediatore tra sistema economico e sistema politico, cfr. M. WEBER, *op. cit.*, pp. 67-68.

zione professionale e un'embrionale suddivisione dei compiti; ma anche optare per una particolare mediazione tra Stato e società che, se pienamente realizzata, avrebbe marcato di segno diverso l'intera storia del Mezzogiorno.

L'epilogo della fase progettuale e, al tempo stesso, la sua crisi sono da collocare negli anni del vicereame Lemos (1610-16). Le riforme avviate da questo viceré³⁶, — unificazione della contabilità, separazione all'interno della sfera finanziaria tra il ramo civile e quello militare attraverso l'istituzione della doppia cassa, ristrutturazione dell'intero sistema periferico meridionale attraverso la proposta di sostituire i Percettori provinciali con un organismo più facilmente controllabile dal centro, il Tesoriere militare — implicano una più spinta specializzazione tecnica, si pongono in una linea di continuità con i provvedimenti dei decenni precedenti tendenti a favorire insieme la massima centralizzazione politica e lo sviluppo di un ceto amministrativo solidale con la monarchia. Ma il riformismo del Lemos intacca anche gli interessi dei *notabili* che gestiscono l'apparato periferico meridionale e incontra l'opposizione dell'alta burocrazia consiliare napoletana, che vede minacciato l'assetto costituzionale del Regno e ristretta la sua sfera di discrezionalità amministrativa e di prestigio politico. Sono questi dunque i motivi alla base del fallimento del progetto riformistico: la dialettica politico-sociale meridionale non influisce solo sull'allontanamento del Lemos da Napoli, ma mette anche la parola fine al tentativo spagnolo di costruire un equilibrio fra centralizzazione del potere politico e mediazione burocratica.

Non è casuale la coincidenza tra i tempi della crisi del progetto e i tempi e i temi della trattativa giuridica che richiama il primato del Consiglio Collaterale e la limitazione dei poteri vicereali. In realtà il Collaterale, nella sua triplice funzione consultiva, deliberativa e di cancelleria, ha costituito, già nel XVI secolo, un organo di *mediazione politica*, di compensazione, tra la sfera della società ad egemonia aristocratica e la sfera dell'amministrazione rappresentata dalla Regia Camera della Sommaria. « Si possono distinguere in seno al cumulo di competenze che il Collaterale possedeva o si arrogava queste tre attività principali: un'attività legislativa, esercitata cumulativamente con il Viceré, una vasta attività amministrativa (...) e infine un'attività giudiziaria (...) che era largamente contrastata dalle *Corti Supreme* del Regno »³⁷.

³⁶ Cfr. G. GALASSO, *Le riforme del conte di Lemos e le finanze napoletane nella prima metà del Seicento*, in Id., *Mezzogiorno medievale e moderno*, Torino, 1965, pp. 201-229; G. MUTO, *Le finanze pubbliche*, cit., pp. 91-108.

³⁷ V. I. COMPARATO, *op. cit.*, p. 61.

Frequenti sono, nel corso del Cinquecento, le Prammatiche tendenti a limitare le competenze della Regia Camera alle cause spettanti al Real Patrimonio e a quelle in cui il Fisco è attore o reo convenuto. Viene ribadito che la Sommaria non ha competenza nelle cause « inter partes », in cui non ha interesse il Regio Fisco. In tal senso, fin dai primi anni del governo vicereale, molte questioni connesse all'amministrazione delle provincie del Regno sono sempre risolte, in ultima istanza, dal Collaterale e dal Viceré³⁸.

La fascia delle prerogative giurisdizionali dei reggenti del Collaterale è assai ampia e tocca da vicino alcune fra le materie più delicate della Sommaria. I reggenti spediscono i privilegi e possono riformare le investiture dei feudi. Cadono sotto la loro giurisdizione i beni feudali delle Università, i luoghi pii, i beni dotati, le questioni inerenti ai tribunali. L'alto ministero del Collaterale può concedere salvacondotti ai rei. Siamo, come si vede, nella pratica descritta da Weber: « Accanto alla tradizione, al privilegio, alla saggezza e al pregiudizio — che sono in genere elementi caratteristici del patrimonialismo — la potenza ordinatrice per la configurazione di questo agire in comunità è il *pattuire caso per caso* tra i diversi titolari del potere, il quale fu tipico dello *stato di ceto* occidentale e ne costituì anzi l'essenza »³⁹. Ed è attraverso questa facoltà che è venuta esercitandosi a Napoli una delle più importanti attività di mediazione del Collaterale. Ed è pure su questo terreno che tra la fine del Cinquecento e la prima metà del secolo successivo si verificano insieme l'ascesa progressiva del potere ministeriale e la preminenza del Collaterale sul viceré; due eventi sanciti con la Prammatica « de officilibus et quae iis prohibeantur » del 1593. « Spostando a favore del Collaterale, in quanto vertice e cardine dell'intero sistema amministrativo, gli equilibri politici e costituzionali, la monarchia dava via libera al regime ministeriale (...). Per la costituzione materiale del Regno era terminata la fase formativa, che aveva avuto inizio con l'espulsione dei nobili dal Collaterale e con la loro relegazione in un apposito Collaterale di cappa corta (o Consiglio di Stato), le cui funzioni erano meramente consultive e limitate agli affari di stato e di guerra »⁴⁰.

La giurisprudenza contribuisce a definire questo passaggio. Per il De Ponte la *potestas* del viceré è strettamente dipendente da quella del Collaterale, con il quale forma un « unicum corpus et unicum tribunal ». Il voto dei reggenti è decisivo « in tangentibus iustitiam,

³⁸ Cfr. M. L. CAPOGRASSI BARBINI, *Note sulla Regia Camera della Sommaria del Regno di Napoli*, Napoli, 1965, p. 60.

³⁹ M. WEBER, *op. cit.*, p. 190.

⁴⁰ P. L. ROVITO, *op. cit.*, p. 42.

gubernium et patrimonium »⁴¹. Il ricorso di Domenico Tassone alla figura dell'« imago principis » applicata al viceré appare assai rituale in un contesto tutto teso a limitarne fortemente il potere legislativo alla sfera militare. È il Collaterale il custode degli « arcana juris », il depositario e interprete delle leggi⁴². Persino per il grande teorico dello stato fiscale-annuario, Fabio Capece Galeota, i poteri del viceré sono interamente assoggettati al Consiglio Collaterale: « Collaterales Consiliarij sunt pars totius corporis proregis, inde membra a capite separare non debent (...) Cum sit caput, monstrum esset sine corpore et membris (...) ». Pertanto, se il viceré procedesse senza il Collaterale, ogni decisione sarebbe nulla, « quidquid ageret »⁴³.

Sanzioni legislative e formalizzazione giuridica preparano dunque il terreno alla centralità del Collaterale nel sistema di potere del Mezzogiorno spagnolo e legittimano una particolare prassi di mediazione che caratterizza i comportamenti del Supremo Consiglio dagli anni Dieci del Seicento fino alla vigilia dei moti masanielliani. La tipologia di questa prassi chiarisce, peraltro, i termini reali della dialettica burocratica che si svolge a Napoli nei decenni cruciali della crisi generale del Seicento.

Le modalità di esercizio della mediazione interna al sistema burocratico napoletano sono essenzialmente due: il *compromesso* con organi che costituiscono grandi centri di potere; la *sottrazione di concreta giurisdizione* ad organi collocati in alto nella scala gerarchica degli uffici.

L'iter che mi accingo a descrivere comincia dai rapporti tra le Segreterie dei Viceré e il Collaterale. Organicamente ristrutturata nel 1612, negli anni Venti, sotto il vicereame del duca d'Alba, le Segreterie dei Viceré, formate da ufficiali con funzioni esecutive esterne all'ordinamento costituzionale napoletano, acquistano un rilievo superiore al passato: su questa istituzione fa leva la maggiore autorità di governo nel Mezzogiorno per controllare più efficacemente l'apparato.

In realtà, ancora una volta centralizzazione e controllo dell'apparato sono obiettivi destinati a restare solo nelle intenzioni e nel progetto. La pratica dello scambio compromissorio tra Segreterie e Collaterale svuota di efficacia il progetto. I reggenti concedono favori ai segretari, che in cambio omettono di registrare e di trasmettere alla Cancelleria, ossia al Collaterale, gli ordini sgraditi provenienti da Madrid. « Approfitando della mancanza di un archivio, peraltro

⁴¹ G. F. DE PONTE, *De potestate Proregis, Collateralis Consilii et Regni Regiminis Tractatus*, Napoli, 1611, p. 536.

⁴² G. D. TASSONE, *Observationes jurisdictionales*, Napoli, 1632, p. 388.

⁴³ F. CAPECE GALEOTA, *Responsa fiscalia*, Napoli, 1643, p. 360 a.

ripetutamente sollecitato dalla Corte, ad ogni mutamento di viceré i segretari provvedevano a far scomparire i documenti compromettenti. Un'impresa tutt'altro che difficile, dato che le carte erano ammonticchiate in diversi ripostigli. L'archivista percepiva regolarmente lo stipendio, guardandosi però dallo svolgere qualsiasi attività »⁴⁴.

Tra il 1628 e il 1631 al Visitatore Francesco Antonio Alarçon⁴⁵ il potere dei reggenti del Collaterale appare pressoché illimitato. Attraverso la tecnica delle avocazioni, i reggenti sottraggono giurisdizione al S. R. Consiglio. La funzione cardine del Collaterale, filtro di tutti i tribunali del Regno, e cioè organo in grado di controllare al tempo stesso società politica e società civile, si perfeziona nei due decenni che precedono la rivolta di Masaniello. Nel caso in questione, il rapporto col S. R. Consiglio, l'obiettivo dei reggenti è quello di scavalcare le istanze istituzionali del Regno, di riportare tutta la materia giudiziaria alla trattativa, alla *pattuizione caso per caso*, facendo ovviamente pesare non i parametri del diritto, ma quelli dei rapporti di forza. La prassi avocatoria si istituzionalizza. Ogni settimana i consiglieri devono recarsi in Collaterale per *votare* con i reggenti i loro processi più importanti. Il Visitatore Alarçon reagisce e dispone che « nelli negotii che sono meramente di giustizia fra le parti nelle quali non ci sia interesse del Regio Fisco, in nessuna si facci relatione in Collaterale, ma che li negotii corrano nelli tribunali a chi tocca. Però che, succedendo caso tale che convenisse trovarsi in presenza del Viceré, il Sacro Consiglio vada a farlo, potendosi però spedire fra otto giorni et che li reggenti non votino; et che non potendosi nel detto termine, s'intenda rimesso il negotio al Consiglio, acciò che in questo si provveda senza andare a fare relatione in Collaterale »⁴⁶. Ma la normativa è completamente disattesa.

Il culmine dell'iter che si sta ripercorrendo è alla fine del 1643. I reggenti avanzano la proposta di un mutamento radicale nel governo delle provincie meridionali: sostituire i Tesorieri e Percettori, personale dipendente dalla Regia Camera della Sommaria, con nuove figure, i Collettori, rispondenti del loro operato al Collaterale. È un *colpo di stato amministrativo* in piena regola. È una svolta completa rispetto alla Prammatica del 1566, che aveva sancito il primato della Sommaria come organismo-chiave del rapporto centro-periferia. Ma-

⁴⁴ P. L. ROVITO, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁵ Sulla Visita Generale, istituto di controllo esterno sull'amministrazione, periodicamente utilizzato da Madrid per stabilire responsabilità individuali di funzionari, procedure e funzionamenti irregolari degli uffici, cfr. R. MANTELLI, *Burocrazia e finanze pubbliche nel Regno di Napoli a metà del Cinquecento*, Napoli, 1981.

⁴⁶ Archivio di Stato, Napoli (d'ora in poi A.S.N.), Sacro Regio Consiglio, Notamenti, 759.

drid reagisce: il progetto va contro Prammatiche e Capitoli, è una lesione delle prerogative della Camera, della sua « suprema auctoridad y preeminencia »⁴⁷. Il Collaterale non si dà per vinto e torna alla carica. La legislazione prevede che il luogotenente della Sompria, al principio di ogni anno, assegni ad ogni Presidente e Razionale di Camera una provincia del Regno. Questo procedimento era denominato « commessa generale ». « Ogni Presidente così era destinato giudice commissario di tutte le controversie della provincia assegnatagli, per le quali doveva proferire decreti interlocutori detti *domi*, dovendosi i definitivi pronunziare nella *ruota* a maggioranza di voti »⁴⁸. Il Collaterale propone di affidare la *commessa generale* anche al Segretario del Regno, e cioè di renderlo partecipe della spartizione delle provincie. Anche in questo caso la reazione madrilenica ricorda la normativa e sottolinea la gravità dell'attacco del Collaterale, che opera « contra disposicion del derecho y antigua costumbre quitando a los Presidentes per cuya mano deve correr esta Preeminencia »⁴⁹. Ma perché il Collaterale vuole inserire nella spartizione il Segretario del Regno? La risposta è semplice: il Segretario del Regno è anche il Segretario del Collaterale; pur non avendo diritto di voto, partecipa a tutte le sedute consiliari e ne stende i verbali. È stato rilevato che questa carica costituisce « una rilevante anomalia nel sistema generale degli uffici napoletani, uno dei casi in cui il principio della venalità entra come un cuneo tra le funzioni politiche »⁵⁰.

Di diverso esito è il terzo tentativo compiuto dal Collaterale per sottrarre giurisdizione: a giudicare dagli echi madrileni, pare che riesca. Non è possibile ricostruire i contorni della vicenda per carenza di documentazione. Ma è comunque facilmente comprensibile il significato politico. In sintesi i Reggenti favoriscono lo spostamento verso gli Uditori, personale dipendente dal Collaterale, del controllo dell'intera materia fiscale provinciale. Questa volta Madrid non si richiama alla normativa, alla forma della legislazione, ma alla prassi: « del que han resultado grandes inconvenientes assi por los gastos excessivos que se han hecho en daño de los subditos como por la dificultad en dar las cuentas »⁵¹.

Cerco di interpretare il senso delle tre *mosse* — si tratta infatti di movimenti riconducibili a funzionalità e intenzionalità determinate — compiute dal Collaterale.

⁴⁷ Archivio General, Simancas (d'ora in poi A.S.), Secretarias Provinciales, Libro 323, f. 69.

⁴⁸ M. L. CAPOGRASSI BARBINI, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁹ A.S., Secr. Prov., lib. 323, f. 70.

⁵⁰ V. I. COMPARATO, *op. cit.*, p. 62.

⁵¹ A.S., Secr. Prov., lib. 323, f. 71.

In un periodo di crisi dell'autorità vicereale, del governo e della società nel Mezzogiorno, fra gli anni Trenta e gli anni Quaranta del Seicento, l'esercizio della mediazione burocratica è sottrazione di concreto potere amministrativo da parte di un organo a un altro. L'organo che sottrae giurisdizione è dotato di un tasso di rappresentatività più forte perché è egemonico. Infatti, nel periodo suindicato, il controllo politico della Capitale è affidato, pressoché integralmente, all'oligarchia nobiliare dei Seggi. Nel Collaterale prevale la componente sociale aristocratica, che svuota l'organo di reale autonomia decisionale. « Il progressivo identificarsi del vertice politico-amministrativo con una ristretta élite burocratico-nobiliare »⁵² è ormai compiuto. Le funzioni del Collaterale, in termini di governo della società, appaiono allora fossilizzate, sclerotizzate: il supremo Consiglio diventa cassa di risonanza degli equilibri sociali del Regno e passivo ricettore delle grandi questioni politiche internazionali, che il viceré porta periodicamente alla discussione dell'assemblea.

Le tre mosse si caricano allora di intenzionalità e funzionalità: i Reggenti concentrano l'obiettivo sulla sottrazione alla Sommaria della sua prerogativa più importante, la gestione politico-finanziaria delle provincie. Nella Camera sono discussi i conti del Regio Tesoro, dei Percettori, di tutti i funzionari che maneggiano denaro pubblico: sottrarre alla Sommaria la giurisdizione sulle Università è come annullare un organo d'autorità.

Il blocco di potere che si cimenta intorno alle materie trattate dalla Sommaria negli anni della più grave crisi finanziaria del Regno è enorme. Basti pensare alle tre principali funzioni svolte dalla Regia Camera: la stipula degli « asientos », cioè dei prestiti fatti alla Regia Corte dagli operatori finanziari privati tra il 1636 e il 1647; la possibilità di concedere esenzioni e privilegi fiscali; la complessa gestione degli uffici venali periferici e locali. Tutte e tre queste materie coinvolgono in certa misura le provincie e le Università del Regno. Gli « asientos » con Bartolomeo d'Aquino e altri « hombres de negocios » ammontano tra il 1636 e il 1644 a molti milioni di ducati. Gran parte del debito viene saldato sotto forma di rendita annua dello stato, creata con l'alienazione delle entrate non ancora vendute, con l'imposizione di nuove tasse, con la concessione in gestione delle rendite collocate sulle imposte indirette (arrendamenti) e sulle imposte dirette (fiscali e adoe)⁵³.

La possibilità, in secondo luogo, di concedere esenzioni e privilegi fiscali significa svolgere una delicata funzione di mediazione,

⁵² V. I. COMPARATO, *op. cit.*, p. 126.

⁵³ Cfr. A. MUSI, *Finanze e politica nella Napoli del '600: Bartolomeo d'Aquino*, Napoli, 1976, pp. 37 sgg.

di contrattazione tra la periferia e il centro. Questa funzione ha un duplice ruolo. Rinsalda l'asse monarchia-baronaggio-ceti speculativi, attraverso la creazione e la conservazione di ampie zone di esenzione e immunità fiscale. Ma la fiscalità può anche diventare terreno di contrattazione tra il potere centrale e poteri locali come le Università del Mezzogiorno. Il bisogno di contrattare alcune voci della materia fiscale nasce nel Mezzogiorno spagnolo dalla necessità di conservare nella periferia un'immagine accettabile della monarchia, soprattutto nei periodi di maggiore pressione fiscale. In tali periodi la monarchia favorisce le transazioni tra i baroni e le Università, concedendo a queste ultime alcuni alleggerimenti fiscali. È il caso delle Università autorizzate dalla Sommaria a dichiararsi *camera reservata*, ad essere cioè esentate dal pagamento dei tre quarti dell'imposta sui « presidi fissi ». Solo in Principato Citra, tra il 1613 e il 1646, oltre venti Università riescono a strappare tale privilegio.

È attraverso la Sommaria, in terzo luogo, che deve passare la miriade degli acquirenti degli uffici locali.

È fin troppo evidente dunque la finalità delle tre mosse compiute dal Collaterale. Il ragionamento è lineare: nobiltà di Seggio e nobiltà feudale hanno cospicui interessi nella gestione della fiscalità; l'organo più efficace di mediazione tra sfera sociale e sfera amministrativa è il Collaterale, anche perché in questi anni è prevalentemente composto di avvocati e nobili di Seggio; *ergo*, se proprio non è possibile creare nuove figure amministrative nelle provincie direttamente dipendenti dal Collaterale, perché il fatto costituirebbe una violazione palese della normativa e della legislazione, si dia più potere alle Udienze e si scavalchino, nella prassi, i Percettori provinciali. Il ragionamento, peraltro, gode di un supporto, di una giustificazione a prima vista ineccepibile: quello dei costi dell'amministrazione periferica e del progressivo scadimento di qualità dei funzionari. 12 dicembre 1641: in Collaterale « se trattò del danno infinito che casuano al Regno li Percettori et Commissarij che mandauano per le terre, le quali l'haueuano quasi distrutte con le giornate che se pigliauano senza essigere cosa niuna in beneficio del fisco »⁵⁴. 11 luglio 1642: per il presidente del Collaterale, Caracciolo, « il rimedio totale consisteu in mutare li Percettori et non vendere li officij, perché migliorando la qualità delle persone miglioraria ogni cosa »⁵⁵. Sulla crisi di competenza e professionalità non solo negli uffici periferici dipendenti dalla Sommaria, ma anche nel maggiore organo finanziario napoletano, interviene anche Madrid.

⁵⁴ A.S.N., Collaterale, Notamenti, 43, f. 45 t.

⁵⁵ A.S.N., Collaterale, Notamenti, 45, f. 114.

Si ricorda una Prammatica di Carlo V: i presidenti di cappacorta del tribunale di Camera non devono essere piú di due e vanno nominati tra i Razionali regnicoli dello stesso tribunale. Invece dopo il 1621 è stato introdotto un posto in piú di presidente spagnolo « con attencio a que havia de cuydar de la liquidacion de las cuentas de la milicia española, galeras y otras cosas »⁵⁶. Inoltre sono stati istituiti cinque posti sovranumerari di presidenti di cappacorta. Le conseguenze: i costi superiori non implicano una maggiore efficienza amministrativa, ma, al contrario, compromettono la funzionalità stessa dell'organismo.

Dunque i Reggenti si battono per la moralizzazione e lo snellimento del pletorico sistema amministrativo periferico meridionale? Tutt'altro. Il Collaterale, in questa vicenda, si mostra piuttosto come uno dei supporti decisivi di quell'« emblematico e inestricabile rapporto tra mondo feudale, investimento patrimoniale, e rendita di Stato, destinato a prolungarsi per tutto il secolo »⁵⁷. Da tale punto di vista è significativa la questione della *commessa generale*. Dal 1623 segretario del Regno è il duca di Caivano, Angelo Barile, avvocato, nobile di Seggio. « L'ufficio di segretario del Regno (...) assicurò a lui un posto di primo piano nella vita politica ed economica napoletana fino al '44, e poi, passato dopo la rivoluzione nelle mani degli eredi marchesi di Fuscaldo e di Altavilla, rimase in proprietà di grandi famiglie feudali, le quali, sdegnando di esercitarlo personalmente, lo affittavano ad avvocati desiderosi di avviarsi sulla strada degli uffici »⁵⁸. Rendere partecipe il duca di Caivano della spartizione delle provincie vuol dire dunque concentrare nella funzione di Segretario del Regno poteri enormi di intervento e controllo sulle questioni finanziarie locali.

Il Collaterale mette in crisi il criterio della divisione delle competenze amministrative, e cioè la mediazione burocratica propriamente detta, per favorire la concentrazione monopolistica del potere economico e del potere politico, la loro unificazione. È qui il senso della travagliata storia dei rapporti fra Collaterale e Sommaria nel Mezzogiorno d'Italia tra gli anni Trenta e gli anni Quaranta del Seicento.

AURELIO MUSI

⁵⁶ A.S., Secr. Prov., lib. 323, f. 300.

⁵⁷ V.I. COMPARATO, *op. cit.*, p. 129.

⁵⁸ *Ibid.*