

IUS COMMUNE

Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts
für Europäische Rechtsgeschichte
Frankfurt am Main

XVI

Herausgegeben von DIETER SIMON



Vittorio Klostermann Frankfurt am Main

1989

Ius municipale e costituzione bolognese per *vim contractus*:
argomentazione politica e scienza giuridica
in Vincenzo Sacco (1681–1744)*

Nel 1743 venivano stampate a Bologna le *Observationes politico-legales ad Statuta Bononiae*, opera del conte Vincenzo Sacco, nobile bolognese, giureconsulto collegiato e lettore pubblico nello Studio. Nei cataloghi delle edizioni di statuti l'opera è descritta come terzo volume degli *Statuta civilia et criminalia civitatis Bononiae*, pubblicati nel 1735–1737 in due volumi da Filippo Carlo Sacco, figlio di Vincenzo, anch'egli conte, nobile bolognese e giurisperito di Collegio; ed è classificata, poi, tra i generi della letteratura del diritto comune, come commentario di diritto statutario¹.

Ed è proprio in quanto commento agli statuti cittadini bolognesi del 1454 che esse saranno oggetto delle osservazioni che seguono: ma da un punto di vista particolare, non interno all'aspetto tecnico-giuridico (né

* Il presente contributo è un primo e provvisorio risultato delle ricerche che ho potuto condurre presso il Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte nel primo semestre del 1988, grazie ad uno Stipendium concessomi per un progetto su „Theorie und Praxis der Bologneser Statuten von 1455“. Degli argomenti qui trattati, di cui sono naturalmente l'unica responsabile, ho potuto discutere il 3 febbraio 1989 nel corso di un seminario tenuto all'Istituto storico italo-germanico in Trento, presso il quale mi è consentito di lavorare periodicamente.

Abbreviazioni usate: AMDR = Atti e Memorie della Deputazione di Storia Patria per le province di Romagna; ASB = Archivio di Stato di Bologna; BCAB = Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio di Bologna; BUB = Biblioteca Universitaria di Bologna; HKA = Hofkammerarchiv Wien.

¹ Per le varie edizioni degli statuti bolognesi, L. MANZONI, *Bibliografia degli Statuti, ordini e leggi di Municipi italiani*, I, Bologna 1876, p. 60–70; L. FONTANA, *Bibliografia degli Statuti dei comuni dell'Italia superiore*, I, Milano-Torino-Roma 1907, p. 128–144; BIBLIOTECA DEL SENATO DEL REGNO, *Catalogo della raccolta di statuti, consuetudini, leggi, decreti, ordini e privilegi dei Comuni, delle Associazioni e degli Enti locali italiani dal Medioevo alla fine del secolo XVIII*, I, Roma 1943, p. 131–137. Si vedano anche A. WOLF, *Die Gesetzgebung der entstehenden Territorialstaaten*, in: H. COING (Hg.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, I, München 1973, p. 717; E. HOLTHÖFER, *Die Literatur zum gemeinen und particularen Recht in Italien, Frankreich, Spanien und Portugal*, ivi, II 1 (1977), soprattutto p. 213–246 e 259; F. RANIERI, *Bibliographie der Gesetzgebung des Privatrechts und Prozessrechts*, ivi, II 2 (1976), p. 138–139. Naturalmente gli statuti bolognesi del 1454 erano ben noti ad A. PERTILE, *Storia del diritto italiano*, Torino 1892–1903, che se ne servì sia in relazione al diritto pubblico sia in riferimento al diritto privato, ed anche a G. LA MANTIA, *Storia della legislazione italiana*. I: Roma e lo Stato romano, Roma-Torino-Firenze 1884, p. 310–318 e passim. Da consultare anche G. FASOLI, *Catalogo descrittivo degli statuti bolognesi conservati nell'Archivio di Stato di Bologna*, Bologna 1931.

potrei farlo, io che giurista non sono), bensì inteso a considerare e a riflettere, attraverso la mediatezza dell'opera di un giurista, sulla costituzione politica di una città, Bologna, e dello stato di cui essa faceva parte, lo Stato della Chiesa.

Si tratterà necessariamente di considerazioni e di riflessioni solo iniziali e parziali, suscitate e sollevate da una lettura delle *Observationes* compiuta dopo un'attività di ricerca che si era precedentemente basata quasi esclusivamente sulla documentazione archivistica: cioè sulla documentazione prodotta dagli istituti di governo e dalle magistrature cittadine, e dall'attività del commissario pontificio, il cardinale Legato. Questo materiale, seguito, anche se non sempre continuativamente, dalla metà del '400 alla fine del '700 circa, mi ha sempre posto di fronte a problemi creati dall'applicazione delle norme statutarie cittadine nella vita politica, nei rapporti tra governo patrizio bolognese e cardinale Legato e Curia romana nel suo complesso². Le soluzioni proposte di volta in volta a quei problemi dal governo cittadino, che erano soluzioni politiche, si appoggiavano sulla scienza giuridica cercando in essa la legittimità di una prassi di governo e della sua ideologia; e le *Observationes* di Vincenzo Sacco mi sembra che possano esserne considerate il più compiuto tentativo di sistemazione teorica.

Nel tentativo di chiarire alcune questioni cui ho precedentemente accennato, esporrò inizialmente qualche notizia biografica sul Sacco (I); e mentre descriverò sommariamente il contenuto dell'opera, entrerò nel merito di alcune specifiche argomentazioni del giurista bolognese che mi consentono di rinviare, da una parte, alla pratica politico-amministrativa e, dall'altra, di collegare le sue posizioni ad alcuni precedenti e contemporanei sviluppi del pensiero politico-giuridico (II-III). Concluderò, infine, con la proposizione di alcuni problemi, a mio parere ancora aperti, inerenti ai caratteri della statualità pontificia e della statualità della prima età moderna in generale: problemi che il testo del Sacco impone in qualche modo di affrontare (IV).

² A. DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione nel Settecento bolognese. I: La Congregazione del Sollievo (1700-1725)*, Bologna 1978; *Governo cittadino e riforme amministrative a Bologna nel '700*, in: *Famiglie senatorie e istituzioni cittadine a Bologna nel settecento*, Bologna 1980, p. 9-54; *Patrizi e comunità. Il governo del contado bolognese nel '700*, Bologna 1984; *„Ad bonum regimen, ordinem et gubernationem”*: per una storia della costituzione territoriale tra Quattro e Cinquecento. Il caso di Bologna, in: G. TOCCI (cur.), *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Settecento*, Bologna 1988, p. 195-217; „... sendo la parte de Bentivogli et confirmata et unita”: per una storia del costituirsi dei rapporti di potere in una realtà della prima età moderna, in: C. MOZZARELLI (cur.), *„Familia” del Principe e famiglia aristocratica*, Roma 1988, p. 437-469.

I

Vincenzo nacque nel 1681 a Bologna. Il padre, Giovanni Paolo, dottore in leggi³, lo fece educare presso il locale collegio gesuitico; continuò poi gli studi seguendo corsi di filosofia presso i canonici regolari della Congregazione Renana di S. Salvatore. Ancora studente, nel 1701 sostenne come lettore pubblico dispute di fisica e metafisica nella biblioteca della canonica e nella chiesa dei padri di S. Salvatore. Contemporaneamente agli studi filosofici si dedicò anche a quelli di diritto, partecipando alle riunioni della Accademia legale degli Impazienti, nella quale si ritrovavano coloro – e non erano solo giuristi – che erano interessati ad un rinnovamento degli studi delle leggi⁴. Nello stesso anno 1701 conseguì la laurea in legge civile e canonica; nel 1702 fu aggregato al Collegio di diritto civile e quindi al Collegio dei giudici e degli avvocati; nel 1709 ottenne dal Senato cittadino la pubblica cattedra di diritto civile. Di lui si sa ancora che nel 1716 fu nominato promotore della *Natio Germanica*; e nel 1730 fu uno dei quattro vicari dell'Arcidiacono della chiesa metropolitana.

³ Di lui non si hanno notizie. Presso la Nationalbibliothek Wien è conservato un : Compendio di varii benefici, che hanno fatti in molti secoli l'augustissimi Imperatori alla città di Bologna raccolto da GIOVAN PAOLO SACCHI dottore e pubblico iurisperito bolognese da vari autori antichi e moderni dedicato alla sacra Cesarea e Reale Maestà di Leopoldo Ignatio Imperatore regnante, datato Bologna 8 dicembre 1686 (Cod. 5826).

⁴ L'esistenza dell'accademia è nota a tutte le opere generali sulle accademie bolognesi ed italiane, di cui qui si citano solo G. FANTUZZI, *Notizie degli scrittori bolognesi*, tomo I, Bologna 1781, p. 16 e M. FANTI (cur.), *Notizie e insegne delle accademie di Bologna da un manoscritto del secolo XVIII*, Bologna 1983, p. 60–61. Il materiale documentario sull'accademia è alquanto scarso, e si trova tutto in: BCAB, ms. Gozzadini 261, c. 141r–181r; contiene le *Leges Legalis Academiae*, l'atto di costituzione del 23 febbraio 1689, il catalogo degli accademici dal 1689 al 1716, l'elenco degli addottorati in diritto dal 1695 al 1715. Il motto dell'accademia era: *Nec satis est*, e di essa facevano parte personaggi come Eustachio Manfredi, matematico e idraulico e poeta, nonché dottore in leggi (FANTUZZI, V (1786), p. 183–193), Germano Laurenti, che fu sindaco del Senato, e Pietro Jacopo Martelli, segretario del Senato, poeta e letterato (FANTUZZI, V (1786), p. 333–341), che ebbero tutti ruoli significativi nella politica e nel governo bolognese del primo '700. Il livello dell'insegnamento nella facoltà giuridica bolognese era molto caduto in quel periodo; Luigi Ferdinando Marsigli, il fondatore dell'Istituto delle Scienze, era molto critico nei confronti del diritto studiato e praticato a Bologna, tanto da proporre la diminuzione delle cattedre: R. GHERARDI, *Il "politico" e "altre scienze più rare" in due inediti marsigliani del primo settecento*, in: *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, I (1975), p. 85–141. Anche l'arcidiacono Antonio Felice Marsigli, fratello di Luigi Ferdinando, aveva formulato progetti di rinnovamento dello Studio bolognese in tal senso. Sull'ambiente culturale del periodo, M. CAVAZZA, *Riforma dell'università e nuove accademie nella politica culturale dell'arcidiacono Marsigli*, in: L. BOEHM, E. RAIMONDI (cur.), *Università, Accademie e Società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento*, Bologna 1980, p. 245–282.

Della sua attività di avvocato vi è testimonianza in alcune lettere degli anni venti del '700: e da esse si deduce che patrocinò gli interessi della potente famiglia senatoria cittadina degli Ercolani, tradizionalmente legata all'Impero da vincoli feudali, per questioni relative a doti⁵. E sempre in merito allo stesso problema partecipò, insieme ad altri tre membri del Collegio dei dottori di diritto, alla stesura di un consiglio legale dato nel 1723 al granduca di Toscana Cosimo III sull'interpretazione dei capitoli nunziali stipulati a Parigi nel 1661 per il matrimonio del granduca con la defunta granduchessa Margherita Luigia d'Orleans.

Il Fantuzzi, nelle sue *Notizie sugli scrittori bolognesi* che forniscono la maggior parte dei dati qui riportati⁶, riferiva, una quarantina d'anni dopo la morte del Sacco, del grande successo avuto dal giurista nel corso degli anni del suo insegnamento universitario; e dava anche alcune informazioni sulla carica di intimo Consigliere di Stato, che gli sarebbe stata conferita dall'Elettore palatino Giovanni Guglielmo. Questa notizia, come anche un'altra riguardante l'attività di consulente per la Corte imperiale viennese in problemi relativi a progetti di commercio tra l'Impero e lo Stato pontificio, pur essendo in linea di massima attendibili, dato l'autore, non sono al momento verificabili.

Alcune indagini condotte a Vienna in questa direzione, sia presso l'Hofkammerarchiv, sia presso l'Hof- und Staatsarchiv, non sono state immediatamente fruttuose. Ma l'esame della documentazione viennese ha confermato quanto già generalmente si sapeva. Nel periodo in cui Sacco aveva, o avrebbe, steso il suo progetto, non pochi altri piani del genere venivano sollecitati dalla Corte viennese⁷; e se allora non furono realizzati per motivi che possono ricondursi alla situazione bellica ed economica e finanziaria, essi vennero poi attuati una trentina di anni dopo⁸. In ogni caso, qualche merito presso l'imperatore Carlo VI il Sacco

⁵ BCAB, ms. B 176 e B 938 (qui, lettera n. 42 del 1725).

⁶ FANTUZZI, *Notizie VII* (1789), p. 249-253. Ivi, p. 248-249, vita e opere del figlio Filippo Carlo.

⁷ Soprattutto in HKA, Akten des italienischen Departments der kk. geheimen Hof- und Staatskanzlei (1708-1796), Fasz. 84; Des Grafen KARL VON ZINSENDORF eingesammelte Nachrichten den Handel und Waarenzug in dem obern und mittlern Theile Italiens betreffend. 1765, Hs. 301-303. Sul problema in generale A. CARACCILO, Fortunato Cervelli ferrarese „neofita” e la politica economica dell'Impero, Milano, 1962 e H. SRBIK, Der staatliche Exporthandel Österreichs von Leopold I bis Maria Theresia. Untersuchungen zur Wirtschaftsgeschichte Österreichs im Zeitalter des Mercantilismus, Frankfurt a. M. 1969.

⁸ ASB, Reggimento, Ambasciatore bolognese a Roma, Posizioni, busta 536, Trattato di commercio fra la Santa Sede e la Lombardia Austriaca (1757). Sulla situazione complessiva L. DAL PANE, Lo Stato pontificio e il movimento riformatore nel Settecento, Milano 1959; F. VENTURI, Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria, Torino 1969; A.

doveva esserlo forse guadagnato, se è vero che il titolo nobiliare di conte gli fu conferito per diploma imperiale nel 1722⁹.

Anche per quanto concerne la notizia sulla carica di Consigliere di Stato del principe Giovanni Guglielmo, non mi è stato possibile trovarne conferma; è certo, però, che i problemi politici che il principe doveva affrontare – e si trattava della contrapposizione dei ceti al suo governo, a causa della sua politica fiscale e finanziaria¹⁰ – erano molto simili a quelli che in quegli stessi anni occupavano i politici e i giuristi bolognesi, ed anche il Sacco.

In quanto *doctor utriusque iuris*, Sacco aveva ricoperto più volte la carica di Anziano console e di Tribuno della plebe. Si trattava di magistrature di origine comunale, che erano state di primaria importanza costituzionale fino alla fine del '300 e che allora, e già da tempo, erano sottoposte, anche nell'elezione dei loro membri, alla massima magistratura cittadina, il Senato, composto esclusivamente da membri del patriziato¹¹. Le funzioni degli Anziani consoli e dei Tribuni della plebe erano relative alla volontaria giurisdizione e al controllo di problemi annonari, specificamente della produzione e della distribuzione del pane. Si trattava di *officia* ricoperti da un ceto, quello della nobiltà non senatoria e dottorale, che aveva fatto le spese della chiusura oligarchica avvenuta nel ceto di governo nella seconda metà del '400, e che però rivendicava continuamente il suo ruolo costituzionale. Sacco raccolse in un *Compendio*, rimasto manoscritto, gli ordini, le provvisioni, i bandi, le relazioni e i decreti più importanti della magistratura¹².

Sacco fu anche per quattro volte giudice ordinario del Foro dei Mercanti, il tribunale mercantile cittadino; fu presidente del Monte di Pietà dal 1727 al 1730, ed in questo periodo curò l'edizione a stampa delle

CARACCILO, Lo Stato pontificio da Sisto V a Pio IX, in: M. CARAVALE, A. CARACCILO, Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX, vol. XIV della Storia d'Italia, diretta da G. GALASSO, Torino 1978, soprattutto p. 491-506.

⁹ L'originale, sottoscritto dal principe Filippo Ercolani, plenipotenziario dell'imperatore in Italia, si trova in ASB, Acquisto Pizzoli, Archivio Sacco.

¹⁰ H. KÜHN-STEINHAUSEN, Johann Wilhelm. Kurfürst von der Pfalz, Herzog von Jülich-Berg (1658-1716), Düsseldorf 1958; L. MÜLFAHRT, Johann Wilhelm von Pfalz-Neuburg und die jülich-bergischen Landstände 1679-1716 (Diss. Köln 1964).

¹¹ Su queste magistrature, per il periodo comunale, G. TAMBA, I Documenti del Governo del Comune Bolognese (1116-1512). Lineamenti della struttura istituzionale della città durante il Medioevo, Bologna 1978; e per il periodo successivo, S. VERARDI VENTURA, L'ordinamento bolognese dei secoli XVI-XVII. Introduzione all'edizione del ms. B. 1114 della Biblioteca dell'Archiginnasio: Lo stato, il governo et i magistrati di Bologna del cavalier Ciro Spontone, in: L'Archiginnasio, LXXIV (1979), p. 354-359 (l'intero saggio è alle p. 181-425).

¹² FANTUZZI, Notizie VII (1789), p. 252.

costituzioni, bolle e brevi pontifici che riguardavano il Monte¹³; fu più volte assessore dell'Ufficio delle acque, ponti e strade del contado. Egli ricoprì tutte queste cariche in quanto dottore collegiato, cioè in quanto membro del Collegio che costituiva l'organismo attraverso il quale e nel quale i dottori si riconoscevano e venivano riconosciuti come ceto all'interno della società cittadina¹⁴.

L'assessorato all'Ufficio delle acque era una carica nuova, istituita dal Senato nel 1702, che poteva essere ricoperta esclusivamente da un dottore addottorato nello Studio bolognese. La sua funzione era quella di controllare l'attività dei componenti l'ufficio: che era un'istituzione anch'essa di origine comunale, le cui competenze si riferivano sostanzialmente al fare giudizio tra i privati, con esercizio della *manu regia*, per quanto riguardava l'esecuzione degli statuti cittadini sul riattamento delle strade e sulla manutenzione dei condotti di scolo nel territorio del contado. L'attuazione delle norme statutarie aveva sempre suscitato un contenzioso consistente, che oltretutto aumentava nei periodi in cui gli squilibri del sistema macroidraulico, relativo ai corsi d'acqua dei fiumi maggiori, si ripercuotevano inevitabilmente sul sistema microidraulico dei canali e dei condotti di scolo che l'ufficio doveva controllare. In tali periodi, il problema del regolamento delle acque riguardava non solo il Bolognese, ma anche le altre Legazioni settentrionali dello Stato pontificio – quella ferrarese e quella ravennate – e Venezia e l'Impero, e comportava sempre provvedimenti fiscali e finanziari. Proprio in uno di quei periodi Sacco fu assessore alle acque, e la sua attività in tal senso è documentata negli atti dell'ufficio¹⁵.

¹³ Ivi, p. 251.

¹⁴ I classici lavori di MALAGOLA, CENCETTI E PIANA sul Collegio legale sono troppo noti perchè qui li si citi. Di grande interesse E. BRAMBILLA, *Genealogie del sapere*. Per una storia delle professioni giuridiche nell'Italia settentrionale, secoli XIV–XVII, relazione presentata il 6 maggio 1981 nel corso della XIII Settimana di studio organizzata dall'Istituto Internazionale di Storia Economica „Francesco Datini” a Prato sul tema: *Forme ed evoluzione del lavoro in Europa, XIII–XVIII secolo*, di prossima pubblicazione negli Atti. Per alcuni aspetti, anche A. DE BENEDETTIS, *Luoghi del potere e Studio tra Quattrocento e Cinquecento*, in: O. CAPITANI (cur.), *L'Università a Bologna. Personaggi, momenti e luoghi dalle origini al XVI secolo*, Bologna 1987, p. 205–227; M. CAVINA, *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*. Carolus Ruinus (1456–1530) *eminentis scientiae doctor*, Milano, 1988, p. 99–128.

¹⁵ Sull'Ufficio delle acque e sulla figura dell'assessore, A. DE BENEDETTIS, *Patrizi e comunità* (1984), soprattutto p. 46–56. Sul sistema idraulico, A. GIACOMELLI, *Appunti per una rilettura storico-politica delle vicende idrauliche del Primaro e del Reno e delle bonifiche nell'età del governo pontificio*, in: *La pianura e le acque tra Bologna e Ferrara*. Un problema secolare, Cento 1983, p. 101–254. La presenza di Sacco nell'ufficio e la sua attività si possono seguire in: ASB, Reggimento, Ufficio acque e strade, Atti, nei registri degli anni 1710–1713 e 1717.

Ho insistito su questi elementi biografici, perchè ritengo che siano di notevole importanza anche per dare una giusta collocazione alla sua attività scientifica e didattica. Soprattutto quest'ultima fu alquanto consistente: Sacco scrisse quattro libri di *Institutiones iuris canonici* più volte stampati, e quattro libri di *Commentaria institutionum iuris civilis, cum municipali Bononiae iure*, che ebbero anch'essi più edizioni a stampa¹⁶. Questi testi, secondo il Fantuzzi, erano ancora utilizzati per lo studio del diritto negli anni ottanta del '700¹⁷.

II

Secondo le intenzioni dell'autore, al primo volume di *Observationes* avrebbe dovuto seguirne un secondo, che però non fu mai pubblicato. Sacco morì infatti nel 1744; e dell'archivio Sacco di cui parla il Fantuzzi, e che avrebbe dovuto contenere molte carte manoscritte lasciate da Vincenzo ed anche dal figlio Filippo Carlo, non vi è oggi, allo stato attuale delle ricerche, più alcuna traccia.

Nel volume che è rimasto, le rubriche commentate sono soprattutto quelle relative all'arbitrio del podestà, all'appello, ai contratti, alle donazioni, alla procedura giudiziaria, agli strumenti, ai testamenti, ai sequestri, alle successioni, ai notai. Ma ciò che qui interessa sono le prime quindici *Observationes*, quelle che costituiscono il *Proemium*, e le cinque che lo seguono, che in qualche modo ne sono la continuazione; e l'attenzione è su queste in quanto, a mio parere, rappresentano il tentativo di fondare lo *ius municipale* come *ius publicum bononiense*, seppure con le ambiguità cui accennerò più avanti.

La prima *observatio* è una necessaria annotazione („instituti nostri ratio postulat“) „de politico ac vario Bononiensis Populi Statu usque ad annum 1447“¹⁸. Si tratta, cioè, di una interpretazione e periodizzazione

¹⁶ FANTUZZI, Notizie VII (1789), p. 252-253.

¹⁷ Ivi, p. 253. Si può notare qui solo per inciso che l'insegnamento di Sacco dovette essere volto ad esercitare anche negli allievi un metodo di riflessione politico-legale. Una sua allieva, la contessa Maria Vittoria Delfini Dosi si addottorò nel 1722 discutendo pubblicamente le sue *Theses politico-legales de iure publico et de iure privato*, di cui si ha notizia in molti manoscritti reperibili sia nella BCAB che nella BUB, e poi in FANTUZZI, Notizie, VII (1789), p. 251. Recentemente, L. TOSCHI TRAVERSI, L'inserimento delle donne nel mondo accademico, in: Alma Mater Studiorum. La presenza femminile dal XVIII al XX secolo. Ricerche sul rapporto Donna / Cultura Universitaria nell'Ateneo Bolognese, Bologna 1988, p. 23-30. Nel 1770 furono poi pubblicate a Bologna alcune *Observationes* statutarie di GARRIDO, note a LA MANTIA, Storia della legislazione (1884), p. 312, che però non è stato possibile trovare.

¹⁸ *Observatio II*, 1, p. 1.

della storia bolognese fatta per servire un'esigenza che è giuridica e politica insieme: quella di far valere i capitoli che nel 1447 regolarono i rapporti tra Stato della Chiesa nella persona di Niccolò V e Comune bolognese come contratti, patti inviolabili che vincolavano entrambi i contraenti. A questo fine sono indirizzate le argomentazioni delle due osservazioni successive; e vale la pena, credo, riprenderle.

Ai „pacta et conventiones” solennemente stipulati dalle due parti si era giunti dopo che i Bolognesi, accettando l'offerta pontificia di „tutela e auctoritas” per comporre le discordie cittadine, si erano dati a Niccolò V, ma „retentis pristinae Libertatis insignibus” e assegnando alla Santa Sede l'introito del dazio del vino in riconoscimento della *superioritas* pontificia¹⁹. Sacco insiste sulla conferma apposta ai capitoli dai pontefici successivi fino ad Innocenzo X, dando particolare rilievo alla volontà espressa da Giulio II, il conquistatore di Bologna, che i capitoli avessero „vim contractus” tra lui stesso e la città, e che ad essi non fosse ammessa alcuna deroga²⁰. Dopo Innocenzo X Bologna non si preoccupò più di richiedere ulteriori conferme apostoliche – così argomenta Sacco – dal momento che tali convenzioni non avevano bisogno di conferma²¹.

Si tratta, infatti, per Sacco, di convenzioni che per loro natura sono perpetue e reali, sono legge irrevocabile per giustizia naturale, e ad essi non solo Niccolò V, ma anche i di lui successori erano e sono obbligati²². La posizione del giurista si basa su molte *auctoritates* della scienza giuridica, tra le quali Baldo, Paolo di Castro, Giovan Battista De Luca, Capecelatro, Pufendorf. I contratti – scrive Sacco – hanno origine dallo stesso diritto delle genti e riconoscono la potestà propria del Principe²³. Al vincolo dell'obbligazione è legato anche il pontefice, proprio in quanto custode zelantissimo, più degli altri principi temporali, del diritto

¹⁹ *Observatio III*, 2. 3. 4., p. 6. Sui patti, G. ORLANDELLI, Considerazioni sui capitoli di Niccolò V coi bolognesi, in: Rendiconti della Accademia Nazionale dei Lincei. Classe di scienze morali, storiche e filologiche, serie VIII, IV (1949), p. 454–473, che qui ne parla attraverso Sacco; IDEM, Note di storia economica sulla signoria dei Bentivoglio, in: AMDR, nuova serie, III (1953), soprattutto p. 287–294; M. BAROLOTTI, Sui capitoli di Niccolò V per la città di Bologna nella storia del conflitto col governo centrale, in: Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Macerata, III–IV (1970–1971), p. 513–553; P. COLLIVA, Bologna dal XIV al XVIII secolo: „governo misto” o „signoria senatoria”?, in: A. BERSELLI (cur.), Storia dell'Emilia-Romagna, II, Bologna 1977, p. 13–34.

²⁰ *Observatio II*.

²¹ *Observatio III*, 1., p. 8.

²² Ivi, 6., p. 8.

²³ Ivi, 17. 18. 19. 20., p. 9. Sul De Luca, P. PRODI, Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, Bologna 1982, soprattutto p. 127–163; A. MAZZACANE, Giambattista De Luca e la „compagnia d'ufficio”, in: H. KELLENBENZ, P. PRODI (cur.), Fisco religione Stato nell'età confessionale, Bologna 1989, p. 505–530.

naturale; e d'altra parte l'obbligo non comporta una diminuzione della maestà del principe. E la ragione ne è che tale contratto non obbliga il principe in vigore della legge positiva umana, il che sarebbe incompatibile con la suprema potestà, ma solo in vigore del patto che, pur inducendo una precisa necessità, mantiene tuttavia intatta la *maiestas* del principe supremo: come insegnano, in riferimento ai capitoli imperiali, Ziegler, Rauchler, Wesembec, Vitriarius, Fritsch, Rachel²⁴.

Il richiamo, da parte di Sacco, ad autori che nei territori dell'Impero avevano contribuito alla fondazione di una nuova disciplina, lo *Ius publicum romano-germanicum*, mi sembra di particolare interesse, e proprio in riferimento alla posizione politico-giuridica sostenuta. I „pubblicisti” ricordati avevano rivendicato esplicitamente che i fondamenti della Verfassung fossero riconosciuti nei patti, negli Herrschaftsverträge, che obbligavano reciprocamente principi, città e imperatore e che dovevano valere come *leges fundamentales*; e ciò sulla base dei rapporti che intercorrevano tra ceti e Impero, e che si concretizzavano nella pratica politica e amministrativa. Come si sa, questo tipo di rivendicazioni, pratiche e teoriche, sulla cui elaborazione veniva introdotta una nuova disciplina nelle università tedesche e caratterizzavano lo sviluppo della scienza giuridica di quei secoli, acquistarono maggiore spessore e divennero più frequenti dopo la pace di Westfalia, e si svilupparono strettamente collegate alle lotte confessionali che continuarono a travagliare l'Impero²⁵. Quest'ultimo ordine di problemi era certamente assente dalla vita politica e costituzionale dello Stato pontificio e in generale degli stati italiani della prima età moderna. Gli altri, però, quelli di carattere, diremmo, più strettamente politico e amministrativo, che si manifesta-

²⁴ *Observatio III*, 25. 26., p. 9-10.

²⁵ Della vasta bibliografia sull'argomento si ricordano E. BUSSI, *Il diritto pubblico del Sacro Romano Impero alla fine del XVIII secolo*, voll. 2, Padova-Milano 1957-1959; H. MAIER, *Die ältere deutsche Staats- und Verfassungslehre*, München 1980, 2. Aufl.; P. SCHIERA, *Dall'Arte di Governo alle Scienze dello Stato. Il Cameralismo e l'Assolutismo tedesco*, Milano 1968; N. HAMMERSTEIN, *Jus und Historie. Ein Beitrag zur Geschichte des historischen Denkens an deutschen Universitäten im späten 17. und 18. Jahrhundert*, Göttingen 1972; IDEM, *Jus Publicum Romano-Germanicum*, in: *Diritto e potere nella storia europea*, Firenze 1982, p. 717-753; IDEM, *Universitäten-Territorialstaaten-Gelehrte Räte*, in: R. SCHNUR (cur.), *Die Rolle der Juristen und die Entstehung des modernen Staates*, Berlin 1986, p. 687-735; M. STOLLEIS (cur.), *Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert. Reichspublizistik, Politik, Naturrecht*, Frankfurt a. M. 1987, 2. Aufl.; IDEM, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. I*, München 1988, soprattutto p. 126-267. Tra le *auctoritates* tedesche citate da Sacco vi sono anche Knichen e Knipschild, autori di trattati sul diritto territoriale: D. WILLOWEIT, *Rechtsgrundlagen der Territorialgewalt. Landesobrigkeit, Herrschaftsrechte und Territorium in der Rechtswissenschaft der Neuzeit*, Köln-Wien 1975. Sul tema anche H. MOHNHAUPT, *Rechtliche Instrumente der Raumbeherrschung*, in: *Ius commune*, XIV (1987), p. 159-181.

vano in contese di carattere fiscale e giudiziario, come rivendicazioni di giurisdizione propria delle città imperiali e dei Landstände, quelli invece coinvolgevano allo stesso modo, nei territori tedeschi e negli stati italiani, il rapporto tra i ceti cui spettava il governo dei territori e i titolari della *superioritas* e della *soveranitas*²⁶.

In questo senso mi sembra significativo il fatto che Sacco collochi quegli autori tra la *communis opinio doctorum*, e ciò anche in relazione alle argomentazioni addotte nelle *Observationes* successive. Nei rapporti tra Bologna da una parte – Bologna, che aveva sempre ben viva la memoria di essere stata una *civitas imperialis*²⁷ – e, dall'altra, il pontificato e la Curia, l'assetto costituzionale sancito dai capitoli del 1447 era stato ripetutamente e costantemente messo in discussione, soprattutto a partire dalla prima metà del '600. Problemi di natura finanziaria e fiscale ne costituivano il motivo, e si presentarono con più urgenza nel periodo tra la fine del '600 e gli inizi del '700. Veniva così minacciata la divisione dei poteri tra Senato cittadino e Legato nella pratica di governo; veniva pregiudicata la *iurisdictio* cittadina ai suoi vari livelli, messa doppiamente in forse dall'attività di alcune speciali congregazioni cardinalizie, che si avocavano molte questioni di competenza del Senato bolognese, e dalla continua inottemperanza del privilegio *de non appellando* di cui avrebbe dovuto godere il tribunale civile bolognese, la Rota. Negli anni in cui i Sacco, padre e figlio, lavoravano alla ristampa degli statuti cittadini, ed anche in anni precedenti, l'attività della Rota doveva essere stata molto ridotta per le cause bolognesi discusse nel tribunale romano della Segnatura. Si tratta di una tendenza osservabile, in attesa di più approfondite ricerche, attraverso l'attività e le decisioni prese dalla

²⁶ Sul ruolo della fiscalità, M. STOLLEIS, *Pecunia Nervus Rerum. Zur Staatsfinanzierung der frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M. 1983; A. DE MADDALENA, H. KELLENBENZ (cur.), *Finanze e region di Stato in Italia e in Germania nella prima età moderna*, Bologna 1984; IDEM, *La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo*, Bologna 1986; H. KELLENBENZ, P. PRODI (cur.), *Fisco religione e Stato* (1989). Per il problema del rapporto tra ceti e territori, in relazione alla teoria politica, P. SCHIERA, *Stato e non-Stato nella Germania moderna. Prospettive attuali nella ricerca sull'assolutismo tedesco*, in: *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, I (1975), p. 263-279; CH. LINK, *Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit. Grenzen der Staatsgewalt in der älteren deutschen Staatslehre*, Wien-Köln-Graz, 1979; B. ROECK, *Reichssystem und Reichserkommen. Die Diskussion über die Staatlichkeit des Reiches in der politischen Publizistik des 17. und 18. Jahrhunderts*, Wiesbaden, 1984; CH. FÜHRBRINGER, *Necessitas und Libertas. Staatsbildung und Landstände im 17. Jahrhundert in Brandenburg*, Frankfurt a. M. 1985. A temi simili è dedicato il recente supplemento al: *Journal of Modern History*, 58 (1986), dal titolo: *Politics and Society in the Holy Roman Empire*.

²⁷ Su ciò A. GIACOMELLI, *Carlo Grassi e le riforme bolognesi del settecento*. 1. L'età lambertiniana, Bologna, 1979 e IDEM, *Carlo Grassi e le riforme bolognesi del settecento*. 2. Sviluppo delle riforme lambertiniane e contestazione dell'ordine antico, Bologna 1979.

Congregazione per il Sollievo della città di Bologna, istituita nel 1700 dal pontefice Innocenzo XII per sanare il deficit delle finanze bolognesi²⁸.

Nelle controversie legali che si svilupparono per la inconciliabilità delle proposte di riforma avanzate dal Senato, da corpi religiosi, da ceti cittadini e dalla stessa Congregazione, fu ripresa una posizione giuridica che come tale è documentabile fino dalla prima metà del '600, e che rifiutava ogni novità fiscale e istituzionale in quanto contraria ai capitoli di Niccolò V e lesiva del contratto in essi presente²⁹. Sacco riprende quelle posizioni, e le fonda non solo, come era già stato fatto, sul diritto naturale, ma anche su ciò che aveva prodotto e stava producendo lo *Ius publicum romano-germanicum*. Con argomentazioni che devono essere necessariamente distanziate da quelle utilizzate nelle battaglie legali o nelle controversie politiche, Sacco supera il problema della conferma dei capitoli del 1447 richiamandosi, si potrebbe dire, alla conformità ad un uso costituzionale, così come gli autori cui si richiama presentavano le Wahlkapitulationen come *leges fundamentales*³⁰. Il contratto cui fa

²⁸ DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione* (1978); anche, in generale, GIACOMELLI, Carlo Grassi (1979).

²⁹ Si veda, ad esempio: „Scrittura legale informativa per togliere tre difficoltà nella chiesta confirmatione dei Privilegi adimandata ad Urbano VIII dalla Città di Bologna”, indirizzata ai cardinali Bandini, Capponi Savelli e Caetani (senza data, ma sicuramente prima del 1624, anno della conferma dei privilegi fatta da Urbano VIII), in: ASB, Reggimento, Assunteria di Magistrati, Affari diversi, busta 31, fasc. 3. Argomenti analoghi anche in relazione alla richiesta di osservanza della prerogativa bolognese per la quale non doveva aver luogo la confisca dei beni per omicidio: VERARDI VENTURA, *L'ordinamento bolognese* (1979), p. 269 passim.

³⁰ Per un inquadramento generale, oltre a STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts* (1988), si vedano i saggi di A. MARONGIU, *Capitulation électorales et pouvoir monarchique au XVI siècle*, e di G. OESTREICH, *Vom Herrschaftsvertrag zur Verfassungsurkunde. Die „Regierungsformen“ des 17. Jahrhunderts als konstitutionelle Instrumente*, ed anche di R. VIERHAUS, *Wahlkapitulationen in den geistlichen Staaten des Reiches im 18. Jahrhundert*, tutti in: R. VIERHAUS (Hg.), *Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze*, Göttingen, 1977, rispettivamente alle p. 34-44, 45-67 e 205-219. Inoltre G. OESTREICH, *Strukturformen des europäischen Absolutismus*, in: IDEM, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze*, Berlin 1969, p. 179-197 e W. NÄF, *Die Frühformen des modernen Staates im Spätmittelalter*, in: *Historische Zeitschrift*, CLXXII (1951), p. 225-243 (entrambi i saggi sono in traduzione italiana in: E. ROTELLI, P. SCHIERA (Hg.), *Lo Stato moderno. I: Dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1971, p. 51-68 e 173-191. Le argomentazioni di NÄF sono riprese anche da VERARDI VENTURA, *L'ordinamento bolognese* (1979), p. 277-278 in relazione all'interpretazione dei capitoli di Niccolò V. Ancora, sul tema, H. MOHNHAUPT, *Die Lehre von der „Lex Fundamentalis“ und die Hausgesetzgebung europäischer Dynastien*, in: J. KUNISCH (Hg.), *Der dynastische Fürstenstaat. Zur Bedeutung von Sukzessionsordnungen für die Entstehung des frühmodernen Staates*, Berlin 1982, p. 3 s.; G. DILCHER, *Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz*, in: *Der Staat*, 27 (1988), p. 161-193; CH. LINK, *Anfänge des Rechtsgedanken in der deutschen Staatsrechtslehre des 16. bis 18. Jahrhundert*, in: SCHNUR, *Die Rolle der Juristen* (1986), p. 737-795.

riferimento il giurista bolognese sembra avere molti punti in comune con il *Vertragsbegriff* presente negli *Herrschaftsverträge*, che legavano la sovranità alle leggi fondamentali, come in Pufendorf: per cui la forma stato che ne derivava era una conseguenza giuridica dell'avere un titolo di diritto³¹.

La situazione della ricerca su tali problemi in riferimento alla situazione bolognese ed italiana, e gli ambiti molto ristretti della mia indagine, non consentono di avventurarsi oltre nei problemi indicati, ma solo di presentare qualche suggestione per ulteriori approfondimenti. Si sa che il contratto e il patto furono terreno di approfondimenti teorici e dottrinali da parte di molti giuristi bolognesi, come il famoso Alessandro Tartagni, e particolarmente dalla metà del '400³²; e sarebbe forse interessante vedere se e come ciò sia in relazione, o possa essere messo in relazione, con quanto ci mostrano gli atti di governo. In quel periodo, infatti la stipulazione di patti fu veramente alla base delle pacificazioni seguite ad un periodo di lotte civili che avevano interessato la città ed il contado di Bologna. La rivendicazione politica del valore obbligante dei capitoli del 1447 fu d'altra parte avanzata dal ceto di governo cittadino negli anni immediatamente successivi, e fu fondata sulla capacità di quel ceto di garantire la pacificazione ottenuta attraverso patti privati che però dovevano avere un valore pubblico³³.

³¹ STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts* (1988), p. 283. Su Pufendorf e la dottrina del diritto naturale in relazione allo *ius publicum universale* la letteratura è vastissima; si citano qui solo i riferimenti in: F. WIEACKER, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, Göttingen 1967, 2. Aufl. (trad. it: *Storia del diritto privato moderno*, Milano 1980, soprattutto p. 466-476); G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I: *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976, p. 106-113. N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo*, in: L. FIRPO (dir.), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, IV: *L'età moderna*, tomo I, Torino, 1980, soprattutto p. 503-508, e ivi, p. 389-400; P. SCHIERA, *La concezione amministrativa dello Stato in Germania (1500-1750)*; N. HAMMERSTEIN, *Samuel Pufendorf*, in: STOLLEIS, *Staatsdenker* (1987), p. 172-196. Per le teorie di Pufendorf sulla costituzione imperiale: ROECK, *Reichssystem und Reichsherkommen* (1984), p. 36-66.

³² Al proposito, K. P. NANZ, *Die Entstehung des allgemeinen Vertragsbegriff im 16. bis 18. Jahrhundert*, München 1985, p. 43 s.; più recentemente, in generale, I. BIROCCI, *Saggi sulla formazione storica della categoria generale del contratto*, Cagliari 1988, che è critico nei confronti di Nanz.

³³ DE BENEDECTIS, "... sendo la parte de'Bentivogli" (1988). In una *Instructio data oratoribus nostris ituris ad S. D. Nicolaum V.*, del 26 gennaio 1450, i Sedici riformatori dello stato di libertà raccomandavano agli ambasciatori: "E se forsi fosti richiesti d'alcuna privata paxe e concordia, arecordateve che voi non seriti la come voi, ma come persone publiche che representano tutta questa cità e saviti bene che queste inimicitie sono publiche e non private e nasude per altrui colpa. E sappiamo che non bisogna dirne quanto sia honesto ne anco utile a vegnirne ad alcuna concordia particolare con li inimisi comuni e de la patria e maxime a chi representa tutta la cità come voi...": ASB, Comune, Governo, IV, Consigli ed ufficiali, 5. Magistrature ed ambascerie, busta 2 (1446-1480), fasc. 24.

Che i capitoli abbiano valore di contratto – nel modo affermato da Sacco – ha conseguenze specifiche in relazione agli statuti e alle leggi municipali che costituiscono l'oggetto del commento del giurista. Le *Observationes* dalla IV³⁴ fino alla XV sono appunto dedicate a questo problema e alla validità dell'ultima compilazione statutaria bolognese, l'ottava, del 1454³⁵. Il valore di legge riconosciutele viene trasferito, come è detto nella *Observatio* VI, alla attività normativa costituita dagli ordini e provvisioni e bandi emanati sia dal Senato che dal Legato; ordini, provvisioni e bandi che, „edita per modum legis” hanno „vim legis perpetuae” in virtù dei capitoli IV e V dei patti del 1447³⁶. Il riconoscimento della peculiare consuetudine e prassi della città nel „condere leges” significa anche che non si può derogare agli statuti unilateralmente, ma solo „concurrentibus consensibus”³⁷. Il riferimento contenuto in questa precisazione viene poi esplicitato: si tratta delle *Costituzioni civili* edite dal cardinal Legato Giustiniani nel 1608³⁸, che avevano radicalmente mutato alcune disposizioni contenute nella compilazione statutaria del 1454 e nei provvedimenti ad essa successivi in materia di danno dato, e che erano state considerate come una pericolosa menomazione delle prerogative bolognesi. Nel negare la validità nel tempo di quelle costituzioni, Sacco si richiama ad una regola generale secondo la quale i bandi e le costituzioni dei legati cessavano di aver validità con la fine della legazione, ed invoca un atto particolare di Gregorio XV di revoca di tutte le costituzioni legatizie che fossero contro la forma e la disposizione dei capitoli e delle concessioni apostoliche³⁹. Come tutte le altre, anche queste argomentazioni sono suffragate dall'autorità di vari giuristi e di diverse decisioni rotali.

D'altra parte le costituzioni edite per l'intero stato – scrive Sacco nella VII *Observatio* – non comprendono la città di Bologna⁴⁰: situazione notoriamente accettata e specificata anche da Giovan Battista De Luca⁴¹, a conferma del fatto che i pontefici vollero lasciare Bologna nel suo consueto stato di una città che col suo contado si comportava come

³⁴ *Observatio* IV, *De iteratis Statutorum Bononiae compilationibus*, p. 12-15.

³⁵ *Observatio* V, *Ad eandem materiam*, p. 15-16.

³⁶ *Observatio* VI, *De aliis Ordinamentis, ac Provisionibus Bononiae factis*, p. 16-19: 15., p. 17.

³⁷ Ivi, 17.

³⁸ Ivi, 26., p. 18. Si veda su ciò VERARDI VENTURA, *L'ordinamento bolognese* (1979), p. 279 e 410 s.

³⁹ *Observatio* VI, 28, p. 18.

⁴⁰ *Observatio* VII, *Constitutiones editae pro universo Statu ecclesiastico non comprehendunt Civitatem Bononiae*, p. 19-20: 3., p. 19.

⁴¹ Ivi, 7., p. 19.

una repubblica⁴². E di diritto, aggiunge Sacco; dal momento che questa città vive come una provincia separata „stans de per se”, che ha i suoi propri reggimenti ed è governata secondo le sue antiche leggi⁴³. Cosa peraltro ripetutamente conosciuta ed applicata, e particolarmente nella esenzione di Bologna dalla giurisdizione della Congregazione del Buon Governo e dalle Costituzioni Egidiane⁴⁴.

Che la validità degli statuti e delle leggi municipali costituisca, per così dire, l'essenza di quella separatezza è ribadito, secondo Sacco, nella conferma in forma specifica fattane dai vari pontefici⁴⁵: problema, questo, molto dibattuto e di primaria importanza in relazione alla dottrina del contratto, al quale vengono dedicate ben sei *Observationes*, dalla IX alla XIV. Il rilievo della questione appare in tutta la sua ampiezza, mi sembra, riflettendo al fatto che viene qui sostenuto che per la conferma in forma specifica fatta dal pontefice lo statuto riceve forza dallo stesso principe supremo e vale come legge del principe, in base alla dottrina canonistica⁴⁶. Gli statuti bolognesi sono quindi legge pontificia, stabilita dal pontefice insieme al *populus*⁴⁷.

In questa posizione è sotteso un problema che merita forse di essere accennato. Sacco riprende qui l'argomento del valore dello statuto come legge in quanto fatto insieme al *populus*, argomento che prima aveva presentato indicando l'ampia articolazione degli istituti di governo e dei ceti che erano garanti della validità della compilazione in quanto rivolta alla *gubernatio del bonum commune*⁴⁸. Come è stato sottolineato, la dottrina prevalente – e in questa direzione il bolognese Andrea Barbazza sembra aver svolto un ruolo particolare – affermava che gli statuti avessero valore di *constitutio* e di *contractus* in quanto fatti col contributo del *populus*, e quindi dei ceti che lo componevano⁴⁹. Erano, perciò, il diritto territoriale, che in questa forma aveva la sua più alta espressione.

⁴² Ivi, 3., p. 19.

⁴³ Ivi, 4., p. 19.

⁴⁴ Ivi, 12., p. 20. Su ciò, parzialmente, De Benedictis, *Politica e amministrazione* (1978).

⁴⁵ *Observatio VIII, Confirmatio Statutorum Bononiae facta a pluribus summis Pontificibus*, p. 20–22.

⁴⁶ *Observatio IX, Quid importet Confirmatio in forma communi, et quid in forma specifica*, p. 22–23: 11., 12., 13., p. 23.

⁴⁷ Ivi, 18., p. 23.

⁴⁸ *Observatio IV e Observatio V.*

⁴⁹ SCHOLZ, *Der brandenburgische Landrechtsentwurf von 1594. Eine Studie zur Rechtssetzungslehre der Rezeptionszeit*, Köln-Wien 1973, p. 73. Per il problema della *voluntas populi* e della *voluntas principis* bisogna generalmente rinviare a E. CORTESE, *La norma giuridica. Spunti teorici nel diritto comune classico*, II, Milano 1964, soprattutto p. 39–240.

Ma il *populus* era stato definitivamente escluso dal governo cittadino nel 1466, quando la carica di Riformatore dello stato di libertà diventò vitalizia per riconoscimento pontificio⁵⁰; da allora l'attività normativa aveva continuato ad essere espressa non più negli statuti, ma nelle ordinazioni e provvisioni emanate dal Senato e da altre magistrature e uffici⁵¹ che, nei singoli settori di intervento, si richiamavano spesso alle corrispondenti rubriche degli statuti. Quest'attività era di fatto monopolizzata, nei suoi apetti più rilevanti in quanto regolatrice di comportamenti sociali, dalla magistratura maggiore, il Senato, da una parte, e dal Legato dall'altra. Mancando allora la legittimazione popolare, l'unica legittimazione che fondasse la validità delle norme era quella proveniente dal titolare della sovranità; è questo un ulteriore motivo per cui in Sacco il complesso degli statuti e delle provvisioni deve essere ripresentato e conosciuto come legge pontificia, per valere come *ius municipale*, come diritto territoriale bolognese⁵². E' anche vero, però, che se Sacco ha bisogno di presentare gli statuti come legge pontificia perché non vengano messi in discussione nella pratica amministrativa e giudiziaria – il che stava succedendo – recupera anche in maniera consapevole la radice pluralistica della *potestas statuendi* e quindi della validità degli statuti per rivendicare (come veniva allora generalmente rivendicata) la partecipazione dei ceti ad un governo non più solo aristocratico, ma largo⁵³, che potesse sostenere la repubblica „stans de per se”.

III

La crisi demografica, patrimoniale, culturale ed anche di credibilità politica del patriziato, già chiara nelle analisi più lucide dei contempora-

⁵⁰ G. GUIDICINI, I Riformatori dello stato di libertà della città di Bologna dal 1394 al 1797, voll. 3, Bologna 1876-1877; VERARDI VENTURA, L'ordinamento bolognese (1979), p. 314 s.

⁵¹ Raccolte di bandi e provvisioni dal primo '500 alla fine del '700 si trovano in BCAB e in ASB.

⁵² Il figlio Filippo Carlo aveva già provveduto a raccogliere e pubblicare parte di quel materiale, insieme anche a brevi e lettere apostoliche e a diplomi imperiali fondanti le prerogative bolognesi, nel vol. II della sua edizione degli statuti: *Statuta civilia et criminalia ... Tomus secundus continens Provisiones, Litteras Apostolicas et Diplomata Imperialia omnia argumentis, summariis, notis ac indicibus exornata* ..., Bononiae 1737. Sul rapporto tra diritto statutario e diritto territoriale provinciale in area tedesca SCHOLZ, Der brandenburgische Landrechtsentwurf (1973), p. 200-201 e U. FLOSSMANN, Landrechte als Verfassung, Wien-New York, 1976.

⁵³ GIACOMELLI, Carlo Grassi I (1979), soprattutto p. 23-28.

nei dagli inizi del secolo⁵⁴, costituiva il motivo di fondo di quella richiesta. L'attività pubblica dei Sacco e la loro opera si collocavano in quell'ambito. La pubblicazione di molte rubriche statutarie ancora inedite riproponeva anche funzioni e giurisdizioni di uffici, già contemplati negli statuti, ma poi relegati ad un ruolo costituzionale secondario dal prevalere del Senato patrizio e di alcune sue articolazioni interne. Ciò che i Sacco stavano facendo era sostanzialmente anche in ciò un tentativo di consolidazione: e non solo nel senso, più tecnico, di raccolta e di ordinazione di leggi e provvedimenti susseguirsi nel corso dei secoli⁵⁵. In questa chiave credo che si possa leggere l'insistenza con cui Vincenzo ribadisce che lo *ius publicum bononiense* – cioè il libro degli statuti che definivano compiti e funzioni e ambiti d'intervento della pluralità di „reggimenti” cittadini e che era stato approvato per la prima volta nella compilazione statutaria del 1378 e di nuovo ripetuto nel 1389⁵⁶ – è confermato, negli statuti del 1454, anche se non espressamente riportatovi. Erano quelle „leges Municipales circa Magistratus” che avevano dato fondamento di legittimità alla compilazione statutaria del 1454 e alle rubriche di diritto privato in esse contenute, e che continuavano a regolare i rapporti tra i *cives* e tra i *comitatini*. Per quanto corrispondente a sentimenti politici diffusi, e che spesso trovavano modo di esprimersi anche in dibattiti culturali, oltre che in tentativi di aperta ribellione, la posizione dei Sacco non si era spinta fino alla pubblicazione delle rubriche dello *ius publicum bononiense*. Nel primo volume degli *Statuta* Filippo Carlo aveva collocato, insieme agli altri, anche un *Index* delle

⁵⁴ A. F. GHISELLI, *Memorie antiche manoscritte della città di Bologna ...*, BUB, ms. 770, anno LXIII (1701), p. 1–114, su cui DE BENEDECTIS, *Politica e amministrazione* (1978), p. 5 e passim, e GIACOMELLI, *Carlo Grassi I* (1979), p. 26 e passim.

⁵⁵ Su ciò, in sintesi, A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. I: Le fonti e il pensiero giuridico*, Milano, 1982, 2., p. 252–294 e relativa bibliografia.

⁵⁶ *Observatio IV*, 18., p. 14, e *Observatio V*, 4., p. 15. Il lavoro dei Sacco sembra avere, al proposito, caratteristiche e intenti non dissimili da quelli che, solo pochi anni dopo, spinsero il conte Gabriele Verri a ripubblicare le *Novae Constitutiones* milanesi, facendole precedere dal suo *De ortu et progressu Iuris Mediolanensis Prodomus*, su cui VENTURI, *Settecento riformatore* (1969), p. 648 s.; C. MOZZARELLI, *Strutture sociali e formazioni statuali a Milano e a Napoli tra '500 e '700*, in: *Società e storia*, II (1978), p. 460 s.; A. CAVANNA, *Tramonto e fine degli statuti lombardi*, in: *Diritto comune e diritti locali nella storia d'Europa*, Milano 1980, soprattutto p. 314–318; e ivi, p. 367–375. G. DI RENZO VILLATA, *Diritto comune e diritto locale nella cultura giuridica lombarda dell'età moderna. Recentemente, di nuovo C. MOZZARELLI, Del buon uso della storia. Pietro Verri e la sua „Storia di Milano”*, in: *Società e storia*, X (1987), p. 586–589. Sul problema anche: D. MARRARA, *Diritto patrio e diritto comune nei progetti toscani di codificazione dell'età della reggenza*, in: *Bollettino storico pisano*, XLIII (1974), p. 139–222; e, più in generale, ma solo per il periodo comunale, M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi dell'età comunale*, Milano 1969, soprattutto p. 402 s.

rubriche di quel primo libro degli statuti del 1378 e del 1389; più oltre, forse, allora non avrebbe potuto andare⁵⁷.

C'è, però, in Vincenzo Sacco, anche un'altra accezione del termine *ius publicum bononiense*, ma non così esplicitamente palesata come la prima. Alla fine dell'*Observatio* III, concludendo il suo ragionamento sul valore dei capitoli del 1447, Vincenzo scrive: „Verum de his satis: cum super praerogativis civitatis Bononiae fusius disseratur a comite Philippo Carolo de Sacchis filio meo in *Discursibus politico-legalibus de iure publico bononiensi* adhuc ineditis”⁵⁸. Il diritto pubblico bolognese descritto in un'opera che non si sa se fu mai effettivamente scritta, era qualcosa di più di quello che „a nonnullis appellatur Liber Statutorum Politicorum”⁵⁹: in quel diritto c'erano i rapporti tra Bologna e lo Stato della Chiesa, definiti nei capitoli che avevano valore di contratto e che legavano anche il pontefice col vincolo dell'obbligazione. Da questo *ius publicum*, che mi sembra avere molti punti di contatto con quello dei giuristi tedeschi citati nella *Observatio* III, riceve forza, per Sacco, la *potestas legum condendi* degli statutarii del 1454 e deriva legittimità lo *ius municipale* commentato nelle osservazioni.

Il diritto statutario bolognese era già stato oggetto prima ancora di Sacco, come si sa, di edizioni e commenti: quelli noti di Monterenzi e di Gozzadini⁶⁰, ed anche molti altri, curati da poco più che anonimi avvocati e notai, che avevano bisogno di utilizzarli quotidianamente nella pratica forense e amministrativa⁶¹.

Questo *ius municipale* era anche oggetto di studio nelle lezioni di diritto civile, almeno dai primi del '700, come potrebbero far ritenere le *Institutiones iuris civilis* scritte dallo stesso Sacco⁶²; intorno ad esso si organizzavano le dispute di quell'Accademia degli Impazienti di cui anche Sacco era membro⁶³. A partire dal 1767 fu pure istituita una cattedra specifica „de iuribus municipalibus iuxta statutum civile Bononiae”; ed il primo titolare di questa lettura fu un senatore, Francesco Guasta-

⁵⁷ SU CIÒ ANCHE LA MANTIA, Storia della legislazione italiana. I (1884), p. 311.

⁵⁸ *Observatio* III, 46., p. 12.

⁵⁹ *Observatio* IV, 18., p. 14.

⁶⁰ Per questo rinvio ai cataloghi di cui alla nota 1.

⁶¹ Alcuni cenni al problema in DE BENEDICTIS, L'applicazione degli statuti bolognesi del 1454 nella pratica giudiziaria del '600-'700, Bologna, Archivio di Stato di Bologna, 1989.

⁶² *Pontifici et Caesarei Iuris Institutiones in synopticas Tabulas distributae, quas earundem Facultatum studiosis proponit comes PH. C. SACCUS*..., Bononiae 1742, *tabula XXXIII*, p. 27.

⁶³ BCAB, ms. Gozzadini 261, c. 181r.

villani⁶⁴, che era in prima persona impegnato nei progetti di riforma fiscale finanziaria e istituzionale. Il Guastavillani fu membro dell'Assunteria alle liti pubbliche, una deputazione senatoria istituita nel 1768 per sovrintendere alle cause di interesse pubblico che privati e comunità del contado avevano portato davanti ai tribunali romani contro il Senato bolognese⁶⁵.

Ritorno, con questo, ad un punto cui ho già accennato precedentemente. La valenza ideologica della difesa degli statuti, che nelle *Observationes* è particolarmente chiara, è un elemento costante del repubblicanesimo cittadino; è però sempre riferito all'ampio grembo della tutela e della *souvanitas* pontificia. Anche questo mi sembra che consenta di confrontare le posizioni di Sacco con una teoria di governo molto diffusa nel '600 e nel '700 europeo e anche se in misura minore, in quello italiano: cioè la teoria dello „stato misto“, quale era stata interpretata anche dagli autori tedeschi che Sacco conosceva⁶⁶.

D'altra parte l'immagine della *respublica bononiensis* come guidata da un governo misto tra Reggimento cittadino e cardinal Legato⁶⁷ era largamente presente sia nella trattatistica sul governo cittadino⁶⁸ che

⁶⁴ U. DALLARI (cur.), I rotuli dei dottori legisti e artisti dello Studio bolognese dal 1384 al 1799, III 2, Bologna 1890, p. 150; L. SIMEONI, Storia dell'Università di Bologna, II, L'età moderna (1500-1800), Bologna 1947, p. 108. Sul problema dell'insegnamento dello *ius patrium* nelle università degli stati europei: K. LUIG, Institutionenlehrbücher des nationalen Rechts im 17. und 18. Jahrhundert, in: *Ius commune*, III (1970), p. 64-97, e H. COING, Die juristische Fakultät und ihr Lehrprogramm, in: IDEM (Hg.), *Handbuch der Quellen und Literatur*, II 1 (1977), p. 44-46, con riferimento allo *ius municipale* bolognese a p. 46.

⁶⁵ DE BENEDICTIS, Patrizi e comunità (1984), pp. 199-207.

⁶⁶ Soprattutto da Johannes Limnaeus, che Sacco doveva conoscere attraverso l'opera di Vitriarius: R. HOKE, Die Reichsstaatslehre des Johannes Limnaeus. Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft im 17. Jahrhundert, Aalen 1968; IDEM, Johannes Limnaeus, in: STOLLEIS, Staatsdenker (1987), p. 100-117; B. ROECK, Reichssystem und Reichsherkommen (1984), su Rachel, p. 50-52; U. SCHEUNER, Nichtmonarchische Staatsformen in der juristischen und politischen Lehre Deutschlands im 16. und 17. Jahrhundert, in: SCHNUR, Die Rolle der Juristen (1986), p. 737-773. In generale STOLLEIS, Geschichte des öffentlichen Rechts (1988), p. 179 s. Per quanto riguarda la situazione italiana, R. DE MATTEI, „Regimen ecclesiae“ e „Regimen mixtum“ nel pensiero politico del Seicento, in: Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi, Milano 1952, p. 115-130; IDEM, Difese italiane del „governo misto“ contro la critica negatrice del Bodin, in: Studi in onore di Emilio Crosa, I, Milano 1960, p. 739-757; IDEM, Il contrattualismo nel pensiero politico italiano del Seicento, in: Studi in memoria di Guido Zanobini, V, Milano 1965, p. 111-140; IDEM, La fortuna della formula del „governo misto“ nel dottrinarismo politico italiano del Cinque e Seicento, in: Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, IV, Milano 1974, p. 3279-3299.

⁶⁷ COLLIVA, Bologna dal XIV al XVIII secolo (1977); VERARDI VENTURA, L'ordinamento bolognese (1979).

⁶⁸ Ivi, in riferimento al trattato di Ciro Spontone; C. BALDI, Descrizione della città, territorio, qualità, costumi e forma del governo e del popolo di Bologna, e necessari avvertimenti a chi desidera di ben governare un tal stato, BCAB, ms. B 3587, su cui M.

nella coscienza anche popolare, per quanto ne sappiamo dalle cronache, e risaliva sempre all'interpretazione dei capitoli di Niccolò V. Era talmente diffusa che entrò a far parte di quelle rappresentazioni delle forme di governo attraverso immagini, che fra '600 e '700 erano abbastanza frequenti⁶⁹.

Negli anni venti del '700 il governo bolognese appariva nelle carte da gioco fatte stampare sulla base di un „Gioco della geografia” progettato dal canonico Montieri. In quegli anni la carica di Legato era ricoperta da un cardinale molto poco propenso ad accettare forme di autonomia provinciale, Tommaso Ruffo; questi proibì il gioco, e dopo aver inviato il bargello e i suoi sbirri a fare irruzione nella stamperia dove si producevano le carte, le fece sequestrare e poi bruciare pubblicamente, condannando anche lo stampatore⁷⁰.

Parlare esplicitamente di „governo misto” non era certamente, dopo allora, consigliabile; e il Sacco non ne fa menzione, nè le sue *Observationes* sarebbero state il luogo adatto, perchè avrebbero forse corso il rischio di non ottenere il permesso per la stampa. Ma la sua idea del potere, del governo, dello stato, mi sembra proprio riferibile a questa teoria. Le concezioni dello stato misto elaborate dagli Staatsdenker del '600-'700 si basavano proprio sulla rivendicazione della *vis contractus* in relazione alle capitolazioni elettorali e alle leggi fondamentali. Un ruolo di primaria importanza aveva anche, in ciò, il richiamo al *privilegium de non appellando* di cui godevano i tribunali territoriali nei confronti del Reichskammergericht⁷¹.

FANTI, Le classi sociali e il governo di Bologna all'inizio del secolo XVII in un'opera inedita di Camillo Baldi, in: *Strenna storica bolognese*, XI (1961), p. 13-179; G. BOMBACI, Delle historie e del governo antico e nuovo della città di Bologna madre degli studi. Con una trascorsa in essa e nel suo territorio soccinta narratione per ordine dell'illustrissimo Senato scritta..., BCAB, ms. B 307.

⁶⁹ Di ciò si è discusso anche recentemente nel corso del convegno: „Il potere delle immagini per una metaforologia politica”, che ha avuto luogo a Trento, presso l'Istituto storico italo-germanico, nei giorni 7-8 ottobre 1988, organizzato dal Seminar für Politikwissenschaft della Georg-August-Universität di Göttingen e dallo stesso Istituto trentino.

⁷⁰ G. B. COMELLI, Il governo „misto” in Bologna dal 1507 al 1797 e le carte da gioco del canonico Montieri, in: *AMDR*, III serie, XXVII (1909), p. 1-39. Sulla legazione Ruffo, DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione* (1978), p. 92-100, e GIACOMELLI, Carlo Grassi I (1979), p. 36-41.

⁷¹ Della vastissima letteratura si ricordano qui solo BUSSI, *Il diritto pubblico*. I (1957), p. 202-211; J. WEITZEL, *Der Kampf um die Appellation ans Reichskammergericht. Zur politischen Geschichte der Rechtsmittel in Deutschland*, Köln-Wien 1976; F. RANIERI, *Recht und Gesellschaft im Zeitalter der Rezeption. Eine rechts- und sozialgeschichtliche Analyse der Tätigkeit des Reichskammergerichts im 16. Jahrhundert*, Bd. 2, Köln-Wien 1985; STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts* (1988), p. 133-138.

Anche Sacco insiste sulla non revocabilità di questo privilegio del tribunale cittadino della Rota; e lo fa prolungando, in certo qual modo, le osservazioni proemiali all'interno delle singole osservazioni sulle rubriche statutarie, in specifico nella prima, relativa all'ufficio e alla giurisdizione del podestà. Le funzioni giudiziarie del tribunale podestarile erano state sostituite, per il civile, da quelle della Rota istituita nel 1535 a somiglianza delle altre Rote dello Stato pontificio⁷². L'*excursus* che Sacco dedica all'istituzione della Rota e ai motivi che la hanno resa in qualche modo necessaria rispetto alla giustizia podestarile non è mai stato notato da chi si è interessato al problema dell'amministrazione della giustizia, mentre meriterebbe una diversa attenzione: esso infatti sottolinea il riconoscimento della funzione di amministratori della pacificazione delle guerre intestine attribuita dal pontefice Paolo III al collegio dei giudici rotali. La scelta dei giudici, non bolognesi, che eleggevano a loro volta fra di loro il podestà era affare del Senato patrizio, come pure le costituzioni e gli ordinamenti del tribunale: e per questo la tradizionale storiografia locale vi ha ravvisato l'ultimo baluardo dell'autonomia bolognese, senza peraltro mai indagare in che cosa realmente consistesse. E questo era, credo, effettivamente, il nucleo centrale dell'autonomia che Bologna rivendicava: e se ne possono individuare in parte i motivi seguendo le argomentazioni di Sacco.

E' comune opinione che la Rota sia un tribunale illustre; la maggior parte delle sue *Decisiones* sono raccolte da giureconsulti che ne furono uditori, e costituiscono notoriamente, in quanto tali, parte della giurisprudenza e del diritto vigente⁷³. La Rota è tribunale d'appello e l'appellante vi si deve rivolgere senza ricorrere prima al Legato⁷⁴; gode del pri-

⁷² *Observatio XVI, De Officio & Jurisdictione D. Potestati Bononiae... Ac de Bononiensi Rota*, p. 32-34. Sul sistema giudiziario rotale nello Stato della Chiesa, per tutti M. ASCHERI, *Rechtsprechungs- und Konsiliensammlungen. Italien*, in: COING, *Handbuch der Quellen und Literatur*, II 1 (1977), p. 1134-1142; per la Rota bolognese, alcune notizie in VERARDI VENTURA, *L'ordinamento bolognese* (1979), p. 370-373.

⁷³ *Observatio XVII, De Decisionibus Rotae Bononiensis*, p. 35-36. Sulla giurisprudenza dei tribunali italiani della prima età moderna P. VACCARI, *Introduzione storica al diritto privato italiano*, Milano 1957, p. 181-202; ASCHERI, *Rechtsprechungssammlungen* (1977); tra i numerosi studi di G. GORLA, *I tribunali supremi degli stati italiani fra i secoli XVI e XIX*, quali fattori della unificazione del diritto nello Stato e della sua unificazione fra Stati, ora in: IDEM, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano 1981, p. 543-618; CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa*, (1982), p. 76-92; IDEM, *La storia del diritto moderno (sec. XVI-XVIII) nella più recente storiografia italiana*, Milano 1983, p. 76-92.

⁷⁴ *Observatio XVIII, Appellatio ad Rotam Bononiae in quacumque instantia potest interponi absque Commissione*, p. 36-37.

vilegio *de non appellando*⁷⁵; le cause introdotte nel tribunale della Rota non debbono essere avocate dallo stesso⁷⁶. Era proprio nel mantenimento di queste prerogative che consisteva lo stare „de per se tamquam respublica separata” di Bologna: nel fatto che le cause riguardanti Bologna fossero discusse nella Rota bolognese e non da altri tribunali. Ciò succedeva in realtà sempre meno, e appunto per questo veniva ribadito come posizione politica sulla base della scienza giuridica da Sacco: la *communis opinio doctorum* era concorde sui privilegi del tribunale cittadino.

Ma la pratica politica tendeva sempre più a svuotare di significato queste posizioni di diritto. Bologna, il Senato bolognese, la Rota ne stavano facendo le spese almeno da più di mezzo secolo, quando Sacco scriveva le *Observationes*. La congregazione cardinalizia appositamente istituita nel 1700 per il risanamento delle finanze della Camera bolognese – la Congregazione del Solievo cui si è già accennato – aveva avvocato a sè e ai suoi membri in quanto giudici privativi la maggior parte delle cause in materia di contenzioso fiscale, che copriva uno spettro di azioni molto ampio (privilegi dei privati e delle comunità regime della proprietà ecc.)⁷⁷. Negli anni tra il 1730 e il 1740 erano rimaste poche le cause in discussione nella Rota bolognese; e con lucidità e preoccupazione se ne vedeva allora il motivo anche nell'operato del Legato, che „facendo . . . a bella posta, e con tutta l'arte variare et alterare . . . il corso delle cause”, le assegnava ai suoi uditori civili anzichè ai giudici rotali⁷⁸. L'esistenza stessa del tribunale era stata messa in discussione nel corso del dibattito fiscale finanziario e istituzionale che accompagnava i progetti di riforma come contromisura rispetto a proposte di forme di tassazione estesa anche agli ecclesiastici.

In realtà tutti quei dibattiti minacciavano la costituzione bolognese. Ciò era ben chiaro al Senato che, in una istruzione all'ambasciatore bolognese a Roma del 1724, invitava il senatore Filippo Aldrovandi a

⁷⁵ *Observatio XIX, Quoties Bononiae Appellans recurrit pro Commissione, haec fieri debet ad Rotam*, p. 37-40.

⁷⁶ *Observatio XX, Causae in Rotae Tribunali introductae non debent ab eodem avocari*, p. 40-42. Qui Sacco si richiama espressamente ai privilegi concessi dai pontefici alla Rota, soprattutto a quello di Paolo III del luglio 1539, riportato anche in: *Constitutiones Almi Rotae Bononiae*, Bononiae 1586, p. 57-60.

⁷⁷ DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione* (1978); GIACOMELLI, *Appunti per una rilettura* (1983).

⁷⁸ „Scrittura privatamente mandata in Dicembre del 1736 al Signor Ambasciatore Grassi sopra li pregiudizii che pativa la Ruota di Bologna dalli Giudici della Legazione, e la maniera di fare un ricorso al Papa, per impedirli”, in: ASB, Reggimento, Ambasciatore bolognese a Roma, Posizioni, busta 161, fasc. 36.

non chiedere alcun provvedimento di risanamento finanziario alla congregazione. Era meglio rivolgersi direttamente al pontefice, o ricorrere alla lite formale, nei tribunali, per non vedere progressivamente annullate le prerogative bolognesi relative alla Rota, agli statuti e a tutto l'ordinamento pubblico⁷⁹.

Sollecitate da quel clima politico, le *Observationes* di Sacco hanno il loro fulcro centrale nella questione della Rota: gli statuti sono legge, come specificano i capitoli di Niccolò V che hanno vigore di contratto; ma soprattutto nella esistenza della Rota si esprime la loro validità e la loro applicazione.

IV

Gli argomenti presenti nel testo di Sacco mi sembrano poter introdurre alcune minime e provvisorie considerazioni relative alla considerazione della legislazione comme dell'elemento su cui si possa misurare il grado reale di unificazione di uno stato: considerazione che è alquanto frequente nella storiografia generale italiana.

La legislazione emanata dai pontefici con validità generale per tutti i territori dello stato subiva, infatti, nel caso della Legazione bolognese – ed anche in altri –, costanti modificazioni in seguito ad accordi e patti ad essa successivi. Succedeva così, ad esempio, nella prima metà del '500, a proposito della legislazione fiscale che istituiva la tassa detta Triennale⁸⁰; ed anche, più avanti, agli inizi del '700, con la tassa del Milione⁸¹. Il rapporto politico tra Bologna e lo Stato della Chiesa si basava su un *do ut des*, su uno scambio reciproco di sostegno, anche se ineguale, che però non intendeva affatto diminuire la sovranità principesca.

Proprio in riferimento a ciò, e a tutto ciò che di questi problemi del pensiero politico-giuridico contemporaneo Sacco recepisce, mi sembra che l'autore bolognese sia in tutto e per tutto uno „Staatsdenker“, che

⁷⁹ ASB, Reggimento, Ambasciatore bolognese a Roma, Posizioni, busta 560, per cui vedi DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione* (1978), p. 99–100.

⁸⁰ Ibidem, p. 48. Sulla politica fiscale pontificia e sul sussidio Triennale, A. CARVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in: M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX* (1978), p. 255–256; E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in età moderna (1570–1660)*, Milano 1985, soprattutto p. 45–46 e 102–104; A. GARDI, *La fiscalità pontificia tra medioevo ed età moderna*, in: *Società e storia*, IX (1986), p. 509–557, che però interpreta tutto in chiave di accentramento statale.

⁸¹ DE BENEDICTIS, *Politica e amministrazione* (1978), p. 71–72.

riflette sullo stato, sulle giustificazioni religiose etiche e politiche e sulle forme e i confini del potere, ma sempre confrontandosi con la reale situazione politica nelle sue relazioni col diritto divino ed umano. E come per gli „Staatsdenker“, anche di Sacco si può dire che le sue argomentazioni non sopravvissero al passaggio alla modernità⁸².

Si pensi a come la storiografia ha generalmente affrontato il problema della statualità nello Stato della Chiesa, anche in confronto agli sviluppi degli altri stati europei. Oggetto di indagine è stato quasi sempre, prima ancora del modo d'essere, della costituzione dello stato, il grado di modernità dello stato medesimo, misurato sul *quantum* di accentramento realizzato. E, a sua volta, l'accentramento è stato identificato nella sua componente burocratico-amministrativa e legislativa⁸³. Con l'eccezione di Prodi, che ha segnalato il significato complessivo dell'ordinamento giuridico – normativo e giudiziario – per il processo di costruzione statale⁸⁴, gli studiosi del potere temporale dello Stato della Chiesa hanno letto nelle dichiarazioni di validità generale dei provvedimenti legislativi pontifici un elemento sufficiente da poter prendere come indicatore dell'accentramento. Le eccezioni che poi quella validità generale pativa sono state generalmente spiegate solo come indice di debolezza, confusione, marasma, cedimento al privilegio da parte dello stato. Credo che questo tipo di spiegazioni non rendano sufficientemente ragione della complessità e della varietà delle situazioni, soprattutto per quanto concerne i rapporti tra lo stato nel suo complesso e i territori che lo compongono. Una realtà non poco consistente, come appunto era Bologna ed il suo contado, non si lascia comprendere da tali interpretazioni; come, d'altra parte, anche altre situazioni italiane⁸⁵ ed europee⁸⁶. Bolo-

⁸² STOLLEIS, Reichspublizistik – Politik – Naturrecht, in: Staatsdenker (1987), p. 9–10.

⁸³ A. CARACCILO, Lo Stato pontificio tra Seicento e Settecento: problemi della formazione dello Stato moderno, in: R. PACI (cur.), Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli, Padova 1982, p. 201–211. Il coautore, insieme a Caracciolo, de: Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX (1978), M. CARAVALE, nella parte da lui scritta: Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII, ha espresso invece una posizione diversa. Di A. CARACCILO si veda anche la discussione a distanza con P. Prodi: Sovrano pontefice e sovrani assoluti, in: Quaderni storici, XVIII (1983), p. 279–286. L'osservazione della costituzione dello stato dalla parte dei vari territori che lo componevano, considerati anche nelle loro relazioni, porta a differenti considerazioni R. VOLPI, Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio, Bologna 1983, con ampia bibliografia sulle singole realtà.

⁸⁴ PRODI, Il sovrano pontefice (1982), soprattutto p. 126–163 (156–163 sull'apparato giudiziario).

⁸⁵ Ad esempio M. ASCHERI, Siena nel Rinascimento. Istituzioni e sistema politico, Siena 1985.

⁸⁶ H. SCHILLING, Gab es im Spätmittelalter und zu Beginn der Neuzeit in Deutschland einen städtischen „Republikanismus“? Zur politischen Kultur des alteuropäischen

gna costituiva sempre un'eccezione alla validità generale della legislazione, e ho già accennato in proposito ad alcuni momenti significativi; ma in realtà più che di una eccezione mi pare che si possa parlare di una particolarità forse diversamente gestita, ma sempre comunque simile a tutte le altre particolarità che erano comprese anche teoricamente nell'ambito di costruzione dello stato⁸⁷.

Anche qui l'analisi storiografica più recente sui territori tedeschi induce a comparazioni. Non è in un ordinamento che si basa sulle particolarità – e che ne ha forse ancora bisogno per esistere in quanto tale – che si cerca il *quantum* di modernità o di accentramento, e l'essenza del potere, ma piuttosto in quella funzione di *iurisdictio* – di composizione delle conflittualità – che è parte integrante, tutt'uno con le funzioni di governo e di amministrazione⁸⁸. Se viste in quest'ottica le *Observationes* di Sacco possono forse costituire un'utile bussola di orientamento nel problema della statualità, e proprio per il loro essere una costruzione ideologica. Anche il problema costituito dallo Stato della Chiesa della prima età moderna può essere ancora indagato se si pensa che quello stato, come altri, aveva bisogno dei poteri intermedi costituiti pure dalle città e dalle province; e questo perchè, in assenza di codificazione, la loro funzione sociale era di mantenimento dell'ordine e di applicazione del diritto, che non poteva che essere il loro diritto insieme agli altri che costituivano il complesso del diritto comune europeo⁸⁹. Diritto non era solo legislazione; il mantenimento del diritto, basato in antico regime

Stadtbürgertums, in: H. KÖNIGSBERGER (Hg.), *Republiken und Republikanismus im Europa der Frühen Neuzeit*, München 1988, p. 101–143. Sul problema del repubblicanesimo europeo F. VENTURI, *Re e repubbliche tra Sei e Settecento*, in: IDEM, *Utopia e riforme nell'Illuminismo*, Torino 1970, p. 29–59.

⁸⁷ L'osservazione, in riferimento ai territori tedeschi, è di HAMMERSTEIN, *Jus Publicum Romano-Germanicum* (1982), p. 750.

⁸⁸ Sulle caratteristiche del governare e dell'amministrare nella prima età moderna, si vedano, di D. WILLOWEIT, soprattutto: *Die Entwicklung und Verwaltung der spätmittelalterlichen Landesherrschaft*, in: K. G. A. JESERICH, H. Pohl, G. C. von Unruh (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte, I: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983, p. 66–142 e ivi, p. 289–389: *Allgemeine Merkmale der Verwaltungsorganisation in den Territorien*; e IDEM, *Genossenschaftsprinzip und altständische Entscheidungsstrukturen in der frühneuzeitlichen Staatsentwicklung. Ein Diskussionsbeitrag*, in: G. DILCHER, B. DIESTELKAMP (Hg.), *Recht, Gericht, Genossenschaft und Policey. Studien zu Grundbegriffen der germanistischen Rechtshistorie*, Berlin 1986, p. 126–138. Anche A. M. HESPAHNA, *Historia das instituções. Epocas medieval e moderna*, Coimbra, 1982; e per gli stati italiani, C. MOZZARELLI, *Introduzione a: L'Italia d'antico regime. L'amministrazione prima dello stato*, I de: *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano 1986, p. 5–21.

⁸⁹ D. WILLOWEIT, *Struktur und Funktion intermediärer Gewalten im Ancien Régime*, in: *Gesellschaftliche Strukturen als Verfassungsproblem. Intermediäre Gewalten, Assoziationen, öffentliche Körperschaften im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin 1978, p. 9–27. L'impostazione di Willoweit è recepita da M. FIORAVANTI, nella voce: *Stato (diritto intermedio)*, di prossima pubblicazione nella: *Enciclopedia del diritto*.

sulla cura del bene comune e sulla conservazione della pace, era assicurato più dalla prassi giudiziaria (e quindi anche amministrativa) che dalla legislazione⁹⁰. La *maiestas* e i poteri intermedi non erano politicamente incompatibili, ma anzi si integravano a vicenda, pure quando nelle funzioni di *ius dicere* avveniva nella prassi il tentativo di accelerare i passi per lo sganciamento della sovranità dal legame coi poteri intermedi. Uno sganciamento che per la città e territorio di Bologna, quando Sacco dava alle stampe le sue *Observationes*, nel 1743, era appena stato dilazionato nel futuro dai provvedimenti emanati da Benedetto XIV, e volti ad una riforma del sistema giudiziario nell'intero stato. Il pontefice bolognese aveva infatti confermato, contro la prassi delle congregazioni romane, la validità della giurisdizione della Rota; e aveva ribadito che neppure i Legati potessero privare la Rota delle cause d'appello, proibendo loro di valersi delle facoltà loro concesse nei brevi pontifici sopra l'avocazione di qualunque causa⁹¹.

⁹⁰ CAVANNA, Storia del diritto moderno in Europa (1982), p. 203 s.

⁹¹ *Constitutio Sanctissimi D. N. Benedicti XIV Summ. Pont. super reformatione Tribunalium Curiae Civitatis Bononiae*, Bononiae 1743, p. 12-13.