

MARIA ROSA DI SIMONE

ISTITUZIONI E FONTI NORMATIVE
IN ITALIA
DALL'ANTICO REGIME AL FASCISMO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2007 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-7672-5

Composizione: Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (To)

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

INTRODUZIONE

Agli inizi del Settecento, la vita pubblica italiana appariva nel complesso alquanto arretrata e ancora molto legata agli schemi di origine medievale. I vari ordinamenti erano caratterizzati da un accentuato particolarismo dato dalla giustapposizione di territori dotati di strutture e leggi proprie, dalla presenza di numerosi feudi, dalla persistenza di privilegi e autonomie locali e cetuali, dalla coesistenza di istituzioni risalenti a epoche e regimi diversi, dalle estese prerogative della Chiesa. Nella Penisola era mancata, in effetti, un'ampia e incisiva politica assolutistica né durante il Seicento erano stati consolidati i parziali risultati ottenuti nel secolo precedente da alcuni sovrani che avevano avviato una razionalizzazione dell'incoerente e composito assetto dei loro domini.

Questo clima di immobilismo e conservatorismo subì durante il XVIII secolo una progressiva evoluzione da ricollegare alle profonde trasformazioni politiche, economiche, sociali e culturali dell'epoca. Un fattore decisivo di rottura con il passato è riconosciuto dagli studiosi nell'illuminismo che determinò una notevole evoluzione metodologica in tutti i campi del sapere. In particolare la scienza giuridica, ancora improntata in Italia ai metodi scolastici e autoritari della tradizione, fu profondamente scossa e trasformata dalle idee provenienti dall'Europa tanto da divenire un fattore trainante del superamento del passato contribuendo incisivamente, con il suo intenso dibattito, al rinnovamento filosofico in atto e alla riforma del sistema.

Già tra la fine del Seicento e gli inizi del Settecento gli ambienti intellettuali napoletani, recependo le impostazioni cartesiane, razionalistiche e giusnaturalistiche si erano orientati verso la critica del sistema vigente aprendo la via, nella seconda metà del secolo, ad una generalizzata e diffusa revisione dei modelli istituzionali vigenti. Si affermò con forza crescente l'esigenza di valutare alla luce della ragione e della storia l'insieme di norme e di strutture fino allora ritenute intangibili e immutabili e si cominciò ad indagare sulle origini e le finalità delle leggi scritte e consuetudinarie, da sempre circondate da un prestigio quasi sacro e dotate di autorità indiscutibile. La giurisprudenza si trasformò così da attività essenzialmente tecnico-formale, volta ad interpretare le regole del passato adattandole al presente senza sostanziali cambiamenti, a «scienza della legislazione»

che puntava invece proprio al mutamento della normativa vigente e investiva di significati politici l'approccio al diritto, in quanto si basava sull'esame delle disfunzioni attuali per procedere alla ricerca di rimedi e alla proposta di soluzioni alternative. In questo contesto si sviluppò la critica nei confronti del farraginoso e confuso assetto delle fonti e crebbe la polemica contro il diritto romano che assunse nella seconda metà del Settecento toni sempre più violenti e aspri.

Negli Stati italiani la diffusa esigenza di riforme trovò numerosi sostenitori fra teorici e operatori del diritto i quali, al di là della varietà di atteggiamenti e opinioni, confluirono a formare un movimento di pensiero coerente, l'illuminismo giuridico, dove venivano accolti e applicati alla sfera del diritto gli ideali filosofici dell'individualismo, dell'utilitarismo, dell'umanitarismo, dell'eguaglianza, della laicizzazione. La semplificazione del sistema delle fonti normative con la redazione di codici moderni, l'abolizione di privilegi ecclesiastici e nobiliari, la soppressione del fedecomesso e del maggiorasco, la cancellazione dei vincoli sulla proprietà e sulla libera circolazione dei beni, la mitigazione delle pene, la razionalizzazione dei metodi processuali con l'abrogazione della tortura e l'introduzione dei principi della oralità e della pubblicità sono i punti che ricorrono con maggiore insistenza nelle opere dei riformisti.

A queste istanze, valutate dalla storiografia moderna come progressiste e innovatrici, corrispose nella maggior parte dei giuristi illuministi una visione prettamente assolutistica del sistema politico, secondo la quale il potere sovrano trovava un limite esclusivamente nel diritto naturale e nella costante ricerca della felicità dei sudditi. Tale concezione è stata spesso considerata dagli studiosi come contraddittoria e arretrata rispetto alle ipotesi formulate nel campo del diritto civile, penale e processuale. Essa, in realtà, appare coerente in quanto funzionale al superamento dell'assetto tradizionale che solo un governo forte sarebbe stato capace di imporre vincendo le tenaci resistenze dei corpi privilegiati. Di fatto, i riformisti italiani aderirono largamente all'ideale paternalistico ed eudemonistico dell'assolutismo illuminato seguendo un modello ampiamente diffuso ed apprezzato nell'Impero asburgico, mentre solo negli ultimi anni del secolo, in un diverso clima politico, si cominciò a prendere in seria considerazione e a diffondere l'ipotesi, già da tempo teorizzata in Francia, della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

D'altra parte le teorie degli illuministi sembrano trovare riscontro nelle vicende degli Stati italiani dove le riforme furono introdotte grazie alla decisione di governi assoluti che seppero fronteggiare le forti opposizioni delle classi privilegiate.

Il primo Stato, in ordine cronologico, ad indirizzarsi verso il rinnovamento fu quello sabaudo che, sotto la guida di Vittorio Amedeo II, adottò fino dagli ultimi anni del Seicento una serie di misure tali da renderlo un antesignano rispetto agli altri ordinamenti italiani. Il predominio austriaco, sostituitosi a

quello spagnolo, non introdusse infatti in una prima fase novità di grande importanza e solo nella seconda metà del Settecento impresse nei territori dipendenti direttamente o indirettamente da Vienna una decisa svolta riformistica che rifletteva, a sua volta, la generale politica messa in atto dai sovrani asburgici sulla base dei principi dell'assolutismo illuminato. Anche nei Ducati di Parma e Modena furono avviati tentativi e passi verso la modernizzazione delle istituzioni mentre nel Mezzogiorno l'avvento dei Borbone segnò l'avvio di una dinamica fase di iniziative volte a superare l'assetto consacrato dalla tradizione. Al passato rimasero invece tenacemente legate le Repubbliche di Venezia, Genova e Lucca e neppure nello Stato pontificio si giunse a realizzare mutamenti di rilievo nonostante la diffusione delle nuove idee e i progetti ad esse ispirati.

I sovrani riformatori della Penisola si trovarono ad affrontare problemi analoghi e nella loro azione si può individuare, al di là delle diverse situazioni locali, un orientamento comune. In primo piano emergeva la necessità di poter contare su strutture efficienti e affidabili, libere dai condizionamenti delle antiche leggi e della logica cetuale. A tal fine fu intrapresa, con maggiore o minore successo, la ristrutturazione dell'apparato centrale mediante la creazione di nuovi organi temporanei o permanenti (consigli, deputazioni, giunte, segreterie, dicasteri, ecc.) posti alle dirette dipendenze dei sovrani e concepiti per costituire gli strumenti delle riforme ed assicurare la preminenza del governo centrale nei vari settori della vita pubblica. Si crearono così le basi da una parte per operare una razionalizzazione del confuso sistema burocratico vigente attraverso lo sfoltimento e la semplificazione degli uffici, la definizione dell'organico, la precisazione delle competenze, dall'altra per imporre provvedimenti in materia economica, finanziaria, amministrativa e giurisdizionale, superando così le resistenze delle istituzioni tradizionali.

Essenziale strumento di lotta contro i privilegi ecclesiastici e nobiliari fu la compilazione di catasti che permettessero, attraverso una precisa registrazione dei patrimoni dei sudditi, sia l'eliminazione dei numerosi abusi e delle appropriazioni perpetrati nel corso del tempo ai danni dello Stato, sia la messa a punto di più equi criteri di imposizione fiscale. I catasti, realizzati lentamente e faticosamente fra difficoltà tecniche e vivaci opposizioni, in molti ordinamenti italiani costituirono l'indispensabile premessa per le riforme amministrative. Queste, con l'abolizione degli antichi statuti sostituiti da regole uniformi che sottraevano ai ceti nobiliari e al patriziato cittadino il monopolio delle cariche pubbliche, costituirono un fondamentale passo verso il superamento del predominio aristocratico.

Di particolare difficoltà si presentò ovunque la revisione dell'apparato giudiziario, complicato specchio del particolarismo locale e cetuale, caratterizzato dalla presenza di grandi tribunali centrali, dotati di funzioni giurisdizionali,

amministrative, politiche e da una confusa pletera di organi minori. I tentativi di semplificare e razionalizzare questo assetto migliorarono in alcuni casi la situazione e avviarono la separazione della sfera amministrativa da quella giudiziaria, ma non arrivarono a superare del tutto i retaggi corporativi, gli antichi privilegi e le disfunzioni della giustizia.

Questione centrale per tutti gli ordinamenti era il rapporto con la Chiesa che costituiva ovunque un forte limite al potere dello Stato sicché una seria ristrutturazione dell'apparato pubblico non poteva non comportare fra gli obiettivi prioritari l'adozione di misure volte a ridimensionare progressivamente, fino talvolta a sopprimerli, le immunità, i privilegi fiscali e giurisdizionali, il diritto d'asilo, nonché a stabilire un controllo sugli istituti educativi, caritativi e ospedalieri. Con tempi, modi e intensità diversi, i Savoia, gli Asburgo, i Lorena, gli Estensi e i Borbone perseguirono una politica finalizzata alla abolizione dei fori ecclesiastici, della manomorta, di molti conventi, alla regolamentazione dell'accesso agli ordini sacri, al raggiungimento di un buon livello di istruzione nei seminari. Corollario di questa politica fu l'assunzione da parte del governo di molti compiti prima svolti dalla Chiesa nel campo dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza ai bisognosi, con la creazione di strutture che l'autorità laica gestiva direttamente o mediante il controllo degli enti religiosi già operanti nei vari settori.

Alle riforme istituzionali tendenti a superare il particolarismo, a creare apparati di governo centralizzati e forti e a ridurre le prerogative ecclesiastiche, corrispose lo sforzo di riordinare il sistema delle fonti nell'intento di conferire ad esso un assetto adeguato alle esigenze moderne e alla nuova organizzazione dello Stato. Già dalla fine del Seicento aveva cominciato a maturare la consapevolezza degli inconvenienti del modello esistente, basato su una congerie di eterogeneo materiale giuridico stratificatosi nel tempo, ed era stata espressa l'esigenza di procedere alla sua semplificazione e razionalizzazione, ma solo durante il Settecento, quando la critica ai difetti della giurisprudenza acquistò vasta e generale risonanza, si avviò concretamente qualche tentativo in questa direzione.

Risultati di rilievo furono raggiunti nello Stato sabaudo e nel Ducato di Modena, dove si riuscì a realizzare opere normative di notevole valore (le c.d. *Costituzioni piemontesi* del 1723, 1729, 1770 e il c.d. *Codice estense* del 1771), che riunivano in un unico testo diviso in libri una gran quantità di disposizioni su varie materie coordinate in un insieme organico, mentre fallirono i progetti toscani e napoletani di analoghe raccolte comprendenti tutto il diritto vigente nello Stato. Queste compilazioni tuttavia non sono considerate dagli storici vere e proprie codificazioni in quanto da una parte non abrogavano la legislazione precedente e mantenevano il ricorso sussidiario al diritto romano e dall'altra restavano aderenti nei loro contenuti alle impostazioni tradizionali senza accogliere le istanze di rinnovamento dell'epoca. Esse sono state denomina-

te dagli studiosi «consolidazioni» ed ebbero comunque una grande importanza perché rappresentarono un sensibile progresso rispetto al passato e un passo avanti nella autonoma evoluzione verso una codificazione italiana. In questo senso ancora più significativi furono alcuni testi normativi pubblicati verso la fine del secolo quali la *Riforma della legislazione criminale toscana* (la c.d. *Leopoldina*) del 1786, il *Codice per la veneta mercantile marina* (1786) e il *Codice giudiziario nelle cause civili pel Principato di Trento* (1788) che sono classificati da alcuni storici come codificazioni moderne per la sistematica, i metodi e i principi.

Alla vigilia della invasione francese, dunque, alcuni ordinamenti italiani avevano già realizzato notevoli progressi dal punto di vista delle istituzioni, delle fonti e della cultura giuridica sviluppando un proprio originale riformismo. Anche negli Stati che rimasero legati alla tradizione, le istanze di rinnovamento furono comunque oggetto di dibattiti e riflessioni tra gli intellettuali, sicché tutta la Penisola fu in vario modo coinvolta nel grande risveglio determinato dall'illuminismo che in alcuni aspetti precorse gli ulteriori e più radicali cambiamenti del periodo napoleonico.

I. LO STATO SABAUDO

LE RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE E LA LOTTA CONTRO I PRIVILEGI

Alla fine del Seicento, lo Stato sabaudo era ancora caratterizzato da un assetto molto composito in quanto risultava formato da vari territori (la Contea di Nizza, il Principato di Oneglia, il Ducato di Savoia, il Ducato di Aosta, il Principato del Piemonte), accomunati dalla subordinazione alla dinastia dei Savoia ma diversi fra loro per lingua, consuetudini e privilegi. Un passo decisivo verso il superamento di questa struttura di impronta fortemente particolaristica fu realizzato sotto il governo di Vittorio Amedeo II (1675-1730), che riprese l'opera di burocratizzazione avviata a suo tempo da Emanuele Filiberto (1553-1580) e proseguita dai suoi successori ma ancora ben lontana dal compimento. Il suo indirizzo fu coerentemente proseguito da Carlo Emanuele III (1730-1773), che perfezionò e sviluppò ulteriormente alcuni aspetti della politica paterna.

Guidato da una forte volontà autocratica e da una ideologia decisamente assolutistica, ispirate al modello del re di Francia Luigi XIV, Vittorio Amedeo intraprese una energica azione di compressione delle autonomie locali e delle prerogative cetuali che può essere distinta in due fasi. Nella prima, compresa tra il 1696 e il 1703, egli pose le premesse per lo svecchiamento del sistema finanziario e amministrativo, grazie anche alla capacità di collaboratori come Giovanni Battista Gropello e Pietro Mellarède che divennero i principali artefici di una politica volta a conferire maggiore coesione alle istituzioni attraverso rigorosi strumenti di controllo. Fondamentale importanza al riguardo assunsero gli intendenti che, originariamente presenti nel solo Piemonte, vennero estesi agli altri territori con funzioni uniformi, progressivamente accresciute e specificate in una serie di norme. Posti a capo delle province e direttamente in contatto con il duca, essi avevano vari e rilevanti compiti finanziari, amministrativi e politici, fra i quali quelli di distribuire i tributi tra i comuni, controllare i bilanci, provvedere al demanio, alle foreste, riscuotere le imposte, curare i rapporti tra i gruppi sociali, vigilare sugli amministratori pubblici, effettuare rilevazioni statistiche sulla popolazione. L'ampiezza e la complessità delle loro attribuzioni li rendevano

mezzi efficaci per arginare il potere nobiliare ed ecclesiastico e, in generale, per trasmettere le direttive del governo, tanto che essi appaiono ad alcuni storici come i precursori dei moderni prefetti.

Sotto il loro controllo, in questo periodo iniziò la lenta e faticosa opera di riordino del sistema finanziario e fiscale con l'obiettivo di ridurre i privilegi locali e le esenzioni feudali ed ecclesiastiche. La revisione del catasto, ordinata una prima volta nel 1688 e ripresa con maggiore determinazione nel 1697, costituì un fondamentale passo avanti in questa direzione in quanto le nuove tecniche di misurazione e di stima consentirono di individuare gli abusi e definire con precisione la situazione patrimoniale dei vari soggetti creando le premesse indispensabili per ogni ulteriore riforma.

Queste prime iniziative innovatrici furono riprese e sviluppate con slancio nella seconda fase delle riforme, a partire dal 1713 quando, dopo varie vicende belliche, la pace di Utrecht assicurò un periodo di tranquillità e attribuì a Vittorio Amedeo, oltre ad alcuni ampliamenti territoriali, il titolo di re derivante dal possesso della Sicilia.

In particolare, l'anno 1717 è considerato dagli storici decisivo per il riformismo sabauda in quanto in esso fu realizzato un profondo riordinamento dell'amministrazione e delle finanze all'insegna dei criteri centralistici e assolutistici. Con l'editto del 17 febbraio 1717, infatti, fu istituito un consiglio di Stato formato da otto membri e posto alle strette dipendenze del sovrano che lo dirigeva e ne poteva modificare la composizione a suo arbitrio mantenendo nelle decisioni finali piena autonomia rispetto ai risultati delle consultazioni che, del resto, nella prassi, raramente avvenivano attraverso sedute plenarie e dibattiti collegiali. Nello stesso provvedimento, inoltre, si divideva l'antica segreteria di Stato in due uffici, uno per gli affari interni e uno per quelli esteri con organico e competenze ben definite, adeguando questo organismo alle crescenti esigenze dello Stato, e si razionalizzava, secondo criteri di efficienza, la segreteria della guerra.

Le costituzioni dell'11 aprile 1717, perfezionate con il regolamento del 28 giugno 1730, rinnovarono il settore finanziario con la ristrutturazione del consiglio delle finanze che era diretto dal generale delle finanze e formato dai più alti dirigenti dello Stato, restando tuttavia riservato al re il potere di variare a suo arbitrio la composizione del consesso. Questo assunse il ruolo fondamentale di motore di tutta l'amministrazione in quanto riuniva tutti gli introiti in un unico fondo e poi distribuiva ad ogni ministero una quota del bilancio, realizzando un principio di notevole modernità che neppure la Francia di Luigi XIV aveva attuato completamente. Il generale delle finanze, in questo contesto, rivestiva un ruolo simile a quello di un ministro dell'economia, da una parte direttamente dipendente dal sovrano e dall'altra preposto agli intendenti, agli appaltatori delle gabelle, al tesoriere centrale e a quelli locali, costituendo, insieme con il primo segretario di Stato per gli affari interni, il cardine

dell'apparato pubblico. A lui facevano capo anche i direttori delle quattro aziende di finanza, di guerra, di artiglieria, fabbriche e fortificazioni, della real casa, nelle quali vennero distribuiti gli affari relativi ai vari settori.

La ristrutturazione dell'amministrazione centrale fu la premessa e la base per ulteriori riforme che, nel corso del secolo, mutarono gradualmente l'assetto sabauda conferendogli una impronta più moderna ed evoluta. Alla decisa affermazione della assoluta preminenza dell'autorità sovrana sui supremi organi di governo, fece riscontro la costante opera di erosione delle prerogative dei ceti privilegiati. Una tappa importante al riguardo fu l'editto del 7 gennaio 1720 che ordinava l'avocazione al demanio di tutti i feudi e beni signorili acquistati a titolo non oneroso e imponeva di presentare i documenti di possesso e pagamento dei diritti in questione. Se già in questa occasione la protesta della nobiltà, danneggiata peraltro più sul piano politico che su quello economico, fu molto viva, tanto da indurre il re a creare nuovi nobili tra la ricca borghesia per controbilanciare l'opposizione, ancora maggiore risentimento suscitò l'editto di perequazione del 5 maggio 1731 che concludeva i lunghi e contrastati lavori della preparazione del catasto. L'esattezza e la completezza di questo consentì l'eliminazione di molte esenzioni fiscali illecite tanto che il clero e l'aristocrazia persero rispettivamente il 31,5% e il 65% delle loro immunità mentre i terreni soggetti ad imposta aumentarono del 17%. Così, sebbene ai ceti privilegiati restasse ancora una rilevante ricchezza fondiaria esente, né si realizzasse una radicale riforma tributaria, queste misure costituirono un fondamentale progresso verso un sistema meno iniquo e confusionario.

LA RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE E DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

La lotta per il rafforzamento dell'autorità regia e l'accrescimento delle risorse finanziarie si riflette anche nei mutamenti dell'organizzazione comunale che, avviati da Vittorio Amedeo II, trovarono una formulazione più organica sotto Carlo Emanuele III con gli editti del 29 aprile 1733 e del 15 settembre 1738. In essi si mirava ad accentuare l'intervento e il controllo dello Stato in contrapposizione al potere feudale, puntando, come è stato osservato, non tanto sulla difesa dei ceti deboli quanto sulla creazione di una oligarchia legata al governo centrale. A questo scopo, la nomina del consiglio e del sindaco era sottratta al «consiglio generale congregato per capi di casa» e attribuita la prima volta all'intendente e poi ai consiglieri stessi, secondo criteri indirizzati a rompere i vincoli di interesse locale e assicurare la fedeltà al re, mentre la breve durata delle cariche evitava la cristallizzazione del potere in alcuni soggetti.

Il funzionamento delle istituzioni comunali ricevette poi una formulazione più completa e minuziosa nel *Regolamento dei Pubblici* del 6 giugno 1775,

emanato per ordine di Vittorio Amedeo III (1773-1796). Oltre al consiglio ordinario, erano previsti altri due collegi, da convocarsi per la discussione di questioni particolarmente importanti e di interesse generale: il consiglio raddoppiato e il consiglio generale dei capi di casa. Il primo veniva formato aggregando ai consiglieri un numero uguale di membri «aggiunti», nominati dall'intendente tra i maggiori contribuenti, mentre il secondo era l'antica assemblea plenaria del comune, ormai priva dell'originaria autorità. Il sindaco, designato tra i consiglieri per anzianità, non rivestiva tanto funzioni di capo dell'amministrazione comunale quanto di coordinatore delle attività del collegio e, sia per la brevità della durata del mandato sia per la limitata importanza dei compiti, la sua figura appare assai meno rilevante di quella del segretario. Questi veniva nominato con le stesse modalità dei consiglieri ma era inamovibile e restava in costante contatto con l'intendente assumendo allo stesso tempo le funzioni di curatore degli interessi del comune e di agente del governo centrale.

La tendenza accentratrice e assolutistica di Vittorio Amedeo II si manifestò anche nelle istituzioni giudiziarie dove la lotta contro il potere dei ceti privilegiati, pur non approdando ad una ristrutturazione dell'apparato vigente, produsse alcune significative modifiche. Il sistema restò caratterizzato da un accentuato particolarismo e dalla confusione tra funzioni amministrative e giudiziarie in quanto continuarono ad operare le varie giurisdizioni tradizionali (signorili, ecclesiastiche, militari, economiche, corporative, ecc.), i giudici provinciali di nomina regia deputati al controllo delle designazioni dei magistrati da parte dei signori e, al vertice, i senati di Torino, Chambéry e Nizza, la *chambre des comptes* di Chambéry e la camera dei conti di Torino. Ai senati spettava la suprema istanza nei giudizi civili e criminali, senza possibilità di appello salvo rari casi, la facoltà di avocare qualsiasi causa e sentenza sui delitti di lesa maestà e gli antichi diritti di interinazione, ossia di esame e registrazione degli editti e patenti sovrane, e di rimostranza, cioè di opposizione ai provvedimenti ritenuti in contrasto con le antiche consuetudini. La tendenza di Vittorio Amedeo II a limitare l'autonomia delle corti sovrane emerge nella soppressione della *chambre des comptes* di Chambéry, che si era dimostrata spesso ostile alle iniziative governative, nella abolizione del diritto di interinazione degli editti (1723), nella fissazione di regole precise per la nomina dei giudici e per i loro emolumenti col risultato di trasformare in un aggravio quelle prerogative che fino ad allora erano state fonte di guadagno per i feudatari. Ma, come è stato osservato, l'azione antinobiliare non bastò ad eliminare gli abusi, le speculazioni e le disfunzioni della giustizia, ora fortemente condizionata dall'intervento sovrano.

I RAPPORTI CON LA CHIESA. L'INTERVENTO STATALE NELLA BENEFICENZA, NELLA SANITÀ E NELL'ISTRUZIONE

Le tendenze assolutistiche e accentratrici dei Savoia suscitarono, fino dagli ultimi anni del Seicento, vivi contrasti con la Chiesa, le cui prerogative e immunità risultavano spesso limitate dall'azione dello Stato. Nel 1727 si giunse, dopo una lunga preparazione e grazie soprattutto all'impegno del marchese d'Ormea e di monsignor Lambertini, ad un concordato nel quale, fra l'altro, il re accettò di riconoscere le immunità dei beni ecclesiastici precedenti al 1606, furono risolte in gran parte le controversie di natura giurisdizionale ma molti problemi restarono insoluti e la conflittualità si riaccese tanto che Clemente XII revocò il concordato nel 1731, provocando, come rappresaglia, l'occupazione armata dei feudi pontifici. La situazione trovò una soluzione nel 1742, con un nuovo concordato nel quale il potere secolare risultava notevolmente rafforzato rispetto a quello ecclesiastico anche se, nella sfera spirituale, la monarchia sabauda continuò a dimostrare una assoluta fedeltà all'ortodossia cattolica e un grande ossequio alle disposizioni della Chiesa in materia di culto.

Seguendo l'obiettivo assolutistico di un crescente controllo statale su tutti gli aspetti della vita associata, il governo sabauda si assunse progressivamente molti compiti prima affidati ai privati e alla Chiesa in campo assistenziale, sanitario ed educativo. Una prima misura contro l'accattonaggio fu presa con il divieto di chiedere e dare l'elemosina nelle strade e nelle chiese, ma fu l'editto del 19 maggio 1717 a stabilire una rete di istituzioni pubbliche per soccorrere i poveri, poi perfezionate da altri provvedimenti tra il 1719 e il 1722. In ogni centro era prevista la creazione di un ospizio di carità o di una congregazione con il compito di raccogliere e distribuire il denaro offerto dai privati per avviare al lavoro gli indigenti abili e mantenere i sudditi privi di mezzi mentre tutto l'apparato era coordinato e sorvegliato da una congregazione generale con sede a Torino. Sovvenzioni e facilitazioni furono stabilite per gli orfanotrofi e anche l'assistenza agli infermi, pur non essendo ristrutturata in modo organico, fu oggetto di miglioramenti e ampliamenti. Se questo vasto piano di rinnovamento incontrò talvolta ostacoli e difficoltà nella tradizione, nell'opposizione del clero e nella scarsità di capitali che ne frenarono l'attuazione, esso inaugurò comunque una nuova concezione più laica e moderna della assistenza.

Nel campo della istruzione, caduto in profonda decadenza tra la fine del Seicento e gli inizi del Settecento, una decisa azione innovatrice fu avviata soprattutto a partire dal 1714, quando Vittorio Amedeo II affidò ai due giuristi siciliani Francesco d'Aguirre e Nicolò Pensabene la preparazione di una radicale riforma degli studi superiori. Le costituzioni del 16 novembre 1720, che conclusero i lavori, rispecchiano l'intenzione del re di scardinare l'antica struttura corporativa dell'università per stabilire un forte controllo del governo sui vari aspetti della vita accademica. La direzione fu affidata ad un conservatore e a tre riformatori fedeli al sovrano, gli antichi collegi dei teologi, giuristi e medici vennero privati dei loro tradizionali poteri, e, se da una parte i corsi furono aperti a metodi e contenuti antiscolastici e razionalistici, dall'altra si sottoposero a rigorosa disciplina le attività di docenti e studenti, strettamente controllati anche nella loro condotta privata e nelle pratiche religiose. Queste norme furono precisate nelle costituzioni del 20 agosto 1729, dove furono istituite anche trentasei scuo-

zata scienza giuridica europea dell'epoca. Le costituzioni piemontesi, sono in effetti, secondo gli studiosi, una consolidazione, ossia una raccolta, non unitaria, di disposizioni eterogenee emanate in tempi diversi, ispirata da una forte volontà di accentramento sul modello delle ordinanze francesi del Colbert e del Daguesseau piuttosto che improntata ai principi del giusnaturalismo. Esse non superano l'impostazione dell'età del diritto comune in quanto ammettono il ricorso sussidiario al diritto romano e non unificano il diritto dell'intero Stato lasciando sussistere in molti casi leggi ed usi locali, in particolare in Sardegna, in Piemonte, in Valsesia e in valle d'Aosta.

Tuttavia non va in alcun modo sottovalutata l'importanza di questa compilazione che, oltre ad offrire una organica sistemazione delle materie trattate, introduceva alcune innovazioni sostanziali fra le quali certe restrizioni ai fedecommissi, una disciplina maggiormente attenta ai diritti dell'imputato e del reo, la limitazione della tortura, l'alleggerimento delle pene per delitti come la bestemmia, l'eresia, la simonia, l'aggravamento per il crimine di banditismo, per la recidiva nella lesa maestà, per le offese alle persone e alle cose, la razionalizzazione del processo civile, la proibizione ai giudici e avvocati di ricorrere alle autorità dottrinali. E se, nel complesso, i contenuti normativi restavano aderenti alla tradizione, come emerge ad esempio nella discriminazione degli ebrei, nella inferiorità giuridica della donna e nella durezza della repressione penale, le costituzioni piemontesi restano, a giudizio degli storici, una realizzazione fondamentale e anticipatrice nella storia del diritto italiano, oggetto nel Settecento di ammirazione da parte di molti illustri personaggi tra i quali il Muratori, e modello ispiratore di numerosi riformatori italiani.