

## UN “PICCOLO” STATO ASSOLUTO,

### IL REGNO SABAUDO

#### *L'ASSOLUTISMO ILLUMINATO*

Dire che la prima metà del sec XVIII (insieme ai due che l'hanno preceduto), ha costituito il periodo tipico dei regimi assoluti d'ancien regime, sembra abbastanza ovvio.

Se e come ciò sia vero, è opportuno cercare di constatarlo unicamente alla luce dei principi allora dominanti e soprattutto delle istituzioni e della realtà politica e giuridica di quei tempi.

Di regimi assoluti, in realtà, ce n'è più di una forma e specie, modellate e caratterizzate variamente a seconda delle situazioni, orientamenti e preoccupazioni ambientali, tradizioni, ideologie, struttura sociale, spirito e psicologia popolari. Ora, questo assolutismo, del quale andiamo a considerare gli aspetti essenziali, si presenta e si attua, nelle sue manifestazioni e realizzazioni, con caratteristiche uniformi, le quali sembrano e sono, almeno nelle grandi linee, così coerenti da dare una sensazione di espressiva tipicità, tali da poter essere considerate tipiche e qualificatrici del periodo considerato: caratteristiche, tuttavia singolari e sconcertanti per la loro, abbastanza accentuata, contraddittorietà.

Da un lato, infatti ci troviamo, guardandolo, di fronte alla riaffermazione delle più salienti espressioni del “dominato” romano (potere assoluto senza limiti del princeps, valore normativo dei suoi ordini e decisioni comunque espressi, sacrilegità della opposizione a tali sue determinazioni); dall’altro notiamo che gli stessi sovrani vanno, poco per volta, scomparendo dalla scena della vita politico-amministrativa e, scaricando una buona parte del peso del potere sui loro ministri e organi di governo, abdicano, attraverso i complessi ordinamenti da essi medesimi posti in atto, all’immediatezza ed anche alla sostanza e completezza del potere. In tal modo la loro sovranità, finisce per apparire, piuttosto che una nota qualificativa della loro alta posizione, l’immagine o l’espressione di un potere impersonale vale a dire di un’entità quasi astratta, cioè lo Stato.

Invero, sovrano come persona e Stato come ente hanno ereditato insieme, o comunque se ne appropriano, una grandezza ed un prestigio che nei secoli precedenti non erano riusciti a conquistare o a farsi riconoscere, per la loro incapacità a superare le posizioni politiche e giuridiche sia della Chiesa sia delle forze sociali e dei corpi privilegiati della compagine sociale.

In questa fase storica la monarchia si libera da ogni controllo e ingerenza del potere ecclesiastico, la commistione tra il sacro e il profano della regalità, rimane, sì, dottrina ufficiale, in quanto l’ostilità della Chiesa non riesce a smentirne la validità, tuttavia tale validità rimane poggiata soltanto sul potere politico e giuridico dello Stato, che, separandosi dalla Chiesa, l’ha fatta sua

quasi come il bottino di una battaglia vinta. Tutto ciò contribuisce a far diventare la religione una questione di Stato.

Essa continua a permeare di sé gli ordinamenti positivi, non più però in conseguenza di un riconoscimento di un suo valore immanente e supremo, bensì perché ciò corrisponde alle direttive politiche dei monarchi, cioè alle esigenze e concezioni fondamentali dell'organizzazione politica.

Fondamentalmente, il principio religioso viene inserito nell'ordinamento giuridico dello Stato come parte integrante di esso, ma, a differenza che in passato, non è più superiore e quindi anche estraneo ad esso, ne è soltanto uno degli elementi. E' peraltro anche sfruttato dai governanti come giustificazione morale e razionale della loro autorità e per dare a questa maggior dignità e prestigio.

L'autorità del sovrano appare del tutto sciolta da ogni dipendenza o soggezione nei confronti del Pontefice e delle gerarchie della Chiesa; ad ogni considerazione morale, religiosa e persino giuridica essa antepone, nel suo indirizzo costante, quella dell'interesse dinastico.

La politica, ormai basata soltanto sul calcolo e sugli interessi materiali, è separata dai principi etico-religiosi; i rapporti tra Stato e Chiesa vengono regolati, anziché dalle norme generali del diritto canonico, da accordi o "Concordati" , i quali sono dei veri e propri atti negoziali, discussi e contrastati quasi come le clausole e condizioni di un trattato che debba stabilire la pace tra potenze nemiche.

Considerazioni di prestigio di fronte al clero locale, inducono i sovrani dell'epoca, a ridurre al minimo persino il riconoscimento del potere superiore del Pontefice rispetto ad ogni altra gerarchia ecclesiastica. L'autonomia del potere civile di fronte a quello del clero diventa un canone fondamentale dell'ordinamento politico; ma a ben guardare non si tratta solo di autonomia, bensì di qualcosa di più e di diverso: di supremazia, come se la Chiesa fosse soggetta allo Stato.

Lo Stato afferma la sua giurisdizione sulla Chiesa locale ed esercita il diritto di partecipare alla sua amministrazione, come anche, in generale, al governo del clero e dei fedeli, al fine, sia di garantirsi da eventuali ingerenze della curia romana, sia di tenere i sudditi tutti nella voluta obbedienza.

Fanno parte di questa politica: la lotta all'eresia, la pretesa di riformare i costumi del clero nazionale, il potere di sorveglianza e d'ispezione, il diritto di placet oppure di veto a nomine ecclesiastiche non gradite, il diritto di *exequatur* per la pubblicazione e messa in pratica degli atti delle autorità ecclesiastiche, il diritto, esercitato perlopiù oltre le concessioni pontificie, alla proposta dei titolari dei benefici maggiori e minori.

Un altro, fondamentale, elemento di questo sistema, era l'affermazione del diritto eminente del sovrano su tutto il territorio del paese; beni ecclesiastici compresi (giurisdizionalismo).

Aspetto tipico di questa politica è l'atteggiamento di diffidenza nei confronti degli ordini religiosi.

Viceversa, nella difesa della religione, i poteri civili manifestano, a loro modo, il massimo interesse, pretendendo di proteggere, addirittura, il loro clero dagli abusi di autorità della Curia pontificia.

Sovrani combattono gli eretici e dove non arrivino a misure di persecuzione ne limitano l'espansione e il proselitismo, escludendoli dall'esercizio dei pubblici uffici. Riconoscono, tuttavia, l'efficacia del diritto canonico, non ammettono altro matrimonio se non quello cristiano, ma cercano di ridurre al minimo la competenza dei tribunali ecclesiastici.

Appare, a questo punto necessario chiarire che, il regime assoluto così schematizzato e spiegato, fu sì realtà, ma non fino in fondo, perché valide ragioni impedirono che esso si realizzasse ed attuasse in pieno nella vita politica, lasciando questa impronta nella storia del vecchio continente.

In generale gli storici – in particolare quelli italiani e tedeschi – nel considerare le vicende politico-istituzionali dei tre secoli che costituiscono quella che è comunemente chiamata storia moderna (sec XVI, XVII e XVIII), distinguono in essi due periodi caratterizzati da due diverse forme assolutistiche, sensibilmente diverse per ispirazione, tono e accento.

Il grande risveglio spirituale e gli impulsi di rinnovamento della organizzazione sociale, politica e amministrativa della seconda metà del sec XVIII hanno indotto la maggior parte degli autori, a qualificare questo periodo come quello dell'assolutismo (o dispotismo) illuminato.

Il Valsecchi, chiama il primo col nome di periodo dell'assolutismo empirico, il secondo, invece, dell'assolutismo metodico. Il Kaser, a sua volta, distingue,

nello stesso tratto di tempo, non due ma tre periodi o stadi di assolutismo: pratico, di principio e illuminato.

Scrittori più recenti, come Hartung, criticano fortemente simili tagli e frazionamenti, e la stessa formula, “dispotismo illuminato”, pur comunemente ammessa ed entrata nell’uso, è a parere dello studioso tedesco, di dubbio fondamento.

Un esame attento ed accurato della realtà storica dà ragione a tali conclusioni, d’altro canto non si può nascondere che ogni delimitazione, suddivisione e interruzione di un processo storico naturalmente indefinito ha in sé dell’arbitrario e dell’opinabile, se non anche dell’erroneo.

Tuttavia, distinzioni e specificazioni concrete sono, come ben diceva Cantimori, il pane dello studioso di storia, una necessità ineliminabile; esse rappresentano tanto un segno di progresso, quanto uno strumento di perfezionamento ulteriore degli studi. Periodizzare, come in genere separare, aiuta a conoscere meglio i singoli periodi e a spingere più a fondo, per ciascuno di questi, la ricerca scientifica.

Nel caso di cui si tratta, considerare la storia giuridica di un’epoca tanto lunga ed importante come quella dell’assolutismo, distinguendo in essa due o più fasi, diventa più agevole e probabilmente più utile.

Potrà anche essere vero che l’espressione “assolutismo (o dispotismo) illuminato” possa venir considerata arbitraria ed opinabile, ma è pur vero che, a partire dal terzo o quarto decennio del XVIII secolo, non solo le ideologie politiche, ma anche l’attività dei governi, si fanno di gran lunga più attive e

dinamiche che non nei secoli immediatamente precedenti. E' questo assolutismo che, attraverso una serie organicamente coordinata di riforme, agevola le naturali modificazioni di struttura della società, si svincola dai limiti e freni superstiti dell'ordinamento dello Stato medievale e imprime alla sua attività fini ed indirizzi in gran parte nuovi e, comunque, ben più ariosi del criterio egoistico ed angusto della "ragion di Stato" del '500 e '600.

Non è che fino ad allora ci sia stato un assolutismo metodico, cioè coerente e pianificato, ma di fronte ad un assolutismo riconosciuto e dichiarato, ma non ancora del tutto padrone di sé, in quanto condizionato e limitato dalle numerose gravi sopravvivenze delle istituzioni e, delle concezioni politiche medievali, si pone un'altra espressione di assolutismo; una forma più consapevole e soprattutto autosufficiente, completa ed illimitata perché non conosce ed ammette altro vincolo che le sue stesse, dichiaratamente razionalistiche, determinazioni di volontà.

Si è parlato dunque di assolutismo perfetto o prerivoluzionario, perché come la rivoluzione francese che ne è il susseguente storico, ci presenta uno Stato che in massima parte, ha rotto i ponti con le forze sociali e le concezioni politiche del passato.

## ***ASSOLUTISMO PRERIVOLUZIONARIO***

Il XVII secolo ha rappresentato indubbiamente l'apogeo della prima fase dell'assolutismo, con la conseguente solenne affermazione della dottrina di chi vedeva nell'onnipotenza dei monarchi il necessario ed ineliminabile rimedio all'anarchia e al disordine sociale.

Contro tale dottrina o atteggiamento di pensiero, stava però crescendo l'idea di diritti inalienabili del popolo e quella dell'esistenza di norme e principi fondamentali dei quali il sovrano doveva essere non l'arbitro o l'eversore, ma il difensore.

L'esigenza, tanto del coordinamento degli ordinamenti e delle attività statali alle idee emergenti, quanto della strumentalità della pubblica attività rispetto alle nuove cognizioni su problemi sociali, politici ed economici, dei quali tutti avvertivano l'esistenza, sarà tipica e dominante nel secolo successivo. Tutto questo avrebbe dato corso ad una ulteriore espressione o fase dell'assolutismo.

La novità da constatare risiede soprattutto nei fini e nell'ispirazione, indubbiamente più progrediti che non l'antica "ragion di Stato", del pubblico potere.

Essa viene determinata dal trionfo di un nuovo, sempre più diffuso ed imponente, moto di pensiero non conformista, il quale attinge dal progresso filosofico e da quello scientifico; non solo da esso però, infatti appare sostanzialmente come un fermento di reazione e critica a qualunque dottrina ufficiale e conformista. Il mondo è, agli occhi dei nuovi "filosofi", non un

divino mistero, ma un campo di umana attività, creazione e fenomeno naturale.

Tra le conseguenze di questo pensiero laico, spesso incredulo ed irreligioso, di questa c.d. “illuminazione” spirituale che si stacca dal culto del passato per proiettarsi operosa nell’avvenire, c’è un vivo e diretto interesse per i problemi della vita pubblica.

Ai primi del settecento, tale movimento è ormai alquanto avanzato.

Diventa opinione sempre più diffusa che i sovrani, i principi e gli altri “grandi” della società, sono uomini come tutti gli altri, che la loro onnipotenza e il loro dominio nascondono molte volte l’errore, l’abuso, l’ingiustizia, la prepotenza, la cattiveria. L’ordinamento della società appare antiquato e va profondamente riformato: non, però, alla luce dei dogmi della teologia o della tradizione e spiritualità cristiana, ma a quella della c.d. “filosofia della pura ragione”, cioè di nuovi principi di conoscenza e di contatto con la realtà quotidiana. La ragione, dunque, sembra battere in breccia il vecchio mondo della tradizione, della religiosità e del monopolio politico di cerchie privilegiate e ristrette di popolazione. Di conseguenza lo Stato appare, sempre più chiaramente agli scrittori politici “illuminati”, non una creazione divina o naturale, ma un’opera umana.

Ancor più decisamente che in passato, l’assolutismo monarchico viene non solo giustificato ma richiesto come lo strumento più efficace per restituire alla società il suo naturale assetto politico e sociale. Si agisce per eliminare il privilegio e la disuguaglianza, in particolare i c.d. regalisti sollecitano i

governi a limitare l'autorità e le fortune dei dignitari e degli enti ecclesiastici e ad eliminare ogni loro influenza sulla vita sociale.

In tal modo questa nuova incarnazione dell'assolutismo non può non apparire un'anticipazione della Rivoluzione francese. Esso è un assolutismo prerivoluzionario: non nel senso di una priorità cronologica ma per la stretta ed evidente connessione tra i principi ispiratori di esso e quelli i quali raggiungono la loro maggiore espansione nella Rivoluzione.

### ***LO STATO SABAUDO***

Assai meno evidente che per altri monarchi del nostro paese, appare il passaggio dei pubblici ordinamenti dei sovrani sabaudi dall'assolutismo empirico o embrionale, ad un altro più o meno "cattolicamente" illuminato. Le nuove tecniche e i nuovi sistemi per governare e legiferare in modo uniforme, per promuovere l'economia, per aumentare le entrate dello Stato, penetrano anche nel Piemonte e nella Savoia, ma l'elemento o motivo nuovo, il fermento delle idee, il filosofismo, restano in una atmosfera silenziosa ed ovattata.

Questa mancanza di moto dottrinale non impedisce, del resto, l'attuazione di una intensa ed, oseremmo dire, imponente attività riformatrice dei sovrani sabaudi, primo fra tutti Vittorio Amedeo II, seguito poi da suo figlio Carlo Emanuele III: è sotto la loro regnanza che saranno emanate le c.d. Costituzioni Piemontesi che costituiscono l'oggetto della nostra trattazione.

Prima di procedere all'analisi sotto vari aspetti e varie angolazioni dei suddetti testi legislativi, appare opportuno sintetizzare, per quanto possibile, il complesso delle riforme dell'apparato statale posto in essere in quello che è ormai divenuto Regno di Sardegna, nella prima metà del settecento.

L'anno 1717 è decisivo nella storia dell'opera riformatrice settecentesca dei sovrani sabaudi. Se è vero che già in precedenza Vittorio Amedeo mostra d'aver fatto la sua scelta rispetto ai problemi da avviare a soluzione e d'aver studiato i primi lineamenti del nuovo ordine, non si può negare che la vera data di inizio delle riforme in Piemonte è segnata dal riordinamento delle segreterie e delle aziende centrali e dalla revisione dell'apparato periferico. Ben più di un mero interesse formale, il riordinamento dell'apparato statale subalpino presenta il significato di un momento di eccezionale importanza nella storia dello stato moderno in Piemonte e in Italia: senza di esso anche il rinnovamento legislativo più ardito risulterebbe un'operazione teorica e astratta, non inciderebbe sulle strutture della società governata.

La consapevolezza in Vittorio Amedeo di questa priorità logica traspare, al di là della stessa cronologia, dalla presenza determinante della volontà del sovrano nella preparazione e nella definizione della riforma. La scarsità dei pareri e dei memoriali sulla fase di elaborazione, che contrasta con la mole imponente di documentazione preparatoria di tutte le altre leggi, mostra un intervento personale del re più attento e costante che in altre fasi dell'opera rinnovatrice, specialmente in merito ai problemi del numero e delle attribuzioni dei ministri e alle questioni della composizione degli organi

centrali e della funzione degli intendenti. E' con una riassuntiva analisi dell'insieme delle riforme strutturali delle istituzioni statuali che prosegue la nostra dissertazione.

## ***IL COMPLESSO DELLE RIFORME DEL SETTECENTO***

### ***GLI ORGANI BUROCRATICI CENTRALI***

Il criterio di distribuzione dei compiti e di costituzione di organici fissi, separati a seconda dei compiti stessi, l'idea insomma, di dividere le attribuzioni per meglio unificare le deliberazioni del sovrano è al centro del provvedimento dell'11 Aprile 1717, la regolamentazione delle "aziende".

Da questa appare lo stretto legame, nell'apparato dispotico sabauda come già in quello di Luigi XVI e del Colbert, fra governo politico e direzione finanziaria e la loro reciproca interdipendenza.

Tutto l'ordinamento precedente ha dato frequenti, chiari segni di debolezza e di insufficienza, in particolare per la molteplicità delle "casse" e per la confusione dei compiti e delle responsabilità dei dirigenti e dei funzionari, dal generale delle finanze ai due controllori generali per la Savoia e il Piemonte, dai tesoriere generali di Savoia, di Piemonte e della milizia ai ventidue tesoriere per le minori branche d'attività, ai contabili. La guerra, oltre ad aver mostrato la difficoltà alla raccolta e distribuzione dei fondi, ha messo anche in luce l'impossibilità di un rapido ed efficiente controllo e perciò la facilità di sottrazioni e malversazioni.

Le nuove disposizioni mirano, quindi, alla istituzione di un organo supremo di discussione collegiale e di decisione unitaria in materia di fondi e al raccoglimento in un'unica cassa di tutte le disponibilità dell'erario per poi ridistribuirle secondo un piano preordinato in precedenza.

Per un verso, perciò, si provvede a dare, con la normativa suddetta, istruzioni precise e dettagliate (le quali saranno successivamente completate con le Costituzioni del 1723 e del 1729 e con altre istruzioni del Maggio 1731) in merito alla compilazione degli inventari d'archivio e a porre le basi per la costituzione degli archivi di corte, in particolare, quello camerale e quello generale delle finanze. Ma per l'altro si mira subito all'essenziale, costituendo un organo nuovo, al quale si annette un'importanza fondamentale: il Consiglio Generale delle Finanze.

Ne fanno parte, proprio per assicurarne la funzione unificante, tutti i più alti dirigenti della cosa pubblica: il primo presidente della camera dei conti, il quale lo presiede, il primo segretario di guerra, il controllore generale, il generale delle finanze, che è a capo dell'azienda delle finanze, il contatore generale, che è preposto all'ufficio generale del soldo. Possono intervenire i capi delle aziende minori quali la real casa, l'artiglieria, le fabbriche e fortificazioni e, di volta in volta, i soggetti che il re ritiene di chiamare per la loro competenza. Il sovrano, è evidente, vuole riservarsi un potere arbitrare anche di fronte a questo supremo consesso, evitando di fissarne a priori la composizione e riservandosi l'iniziativa delle sedute, che di norma devono tenersi due volte la settimana. Il compito principale di questa istituzione è quello di esaminare i conti preparatori dei bilanci preventivi delle singole aziende, di elaborarne i risultati e proporre le eventuali modifiche al sovrano, il quale resta, s'intende, il supremo giudice, ma non può fare a meno, per la

complessità delle operazioni contabili, di affidarsi al Consiglio Generale delle Finanze in larga misura.

Il generale delle finanze ha compiti molto vicini a quelli dei moderni ministri dell'economia, egli è il diretto incaricato dell'esecuzione delle deliberazioni del consiglio. Insieme al primo segretario di stato per gli affari interni, costituisce il cardine di tutta la struttura amministrativa dello stato. Essi sono gli esecutori principali delle deliberazioni che assume il sovrano; attraverso di essi il re esercita il suo potere sulle province, per mezzo di essi trasferisce alla periferia la volontà del centro.

Tuttavia questi supremi esponenti della gerarchia centrale non potrebbero svolgere la propria organica funzione senza un'intelaiatura di base, un tessuto connettivo di tutta l'amministrazione del paese: è in questo senso che si evidenzia la fondamentale importanza attribuita dai provvedimenti del 1717 alla figura dell'intendente.

A seguito di questi nuovi regolamenti gli obblighi e il legame al Consiglio imposto ai referendari o intendenti provinciali appare strettissimo. Dipendenti dal generale delle finanze essi hanno il compito di distribuire i carichi tributari fra i comuni della loro giurisdizione, controllarne i bilanci, curare la riscossione. Ad essi si rivolge Vittorio Amedeo ed in essi confida per attuare la sua politica nei settori più delicati e sensibili.

Lo sforzo intrapreso con la riforma della normativa riguardante i compiti dell'intendente non si arresta; anche nel campo dell'amministrazione delle comunità Vittorio Amedeo e Carlo Emanuele svolgono un'opera innovatrice.

Non solo sotto l'aspetto finanziario, bensì anche sotto il profilo del governo vero e proprio dei comuni.

Si ricordino a mò di esempio le leggi del 3 Gennaio 1725, del 29 Aprile 1733 e per la Savoia del 15 Settembre 1738, le quali conducono a regolamenti locali basati su cardini del tutto nuovi quali un sistema di elezione delle cariche e di svolgimento dei lavori amministrativi che mira a combattere gli abusi feudali e a tutelare i ceti minori.

Con le leggi comunali si giunge al termine della costruzione del nuovo edificio amministrativo, anche perché le prescrizioni contenute nelle leggi del 1742 e del 7 Marzo 1750, costituiranno un semplice perfezionamento dell'opera già portata a termine da Carlo Emanuele III, il quale, sia detto per inciso, si avvale dell'attività dovuta all'intelletto di grandi consiglieri già divenuti tali con Vittorio Amedeo: il Caissotti, l'Ormea, il Palma, il Petitti, lo Sclarandi, solo per citarne alcuni.

### ***LE MAGISTRATURE***

La riforma politico-amministrativa è sicuramente il capolavoro di Vittorio Amedeo e Carlo Emanuele, i criteri di precisione adottati, tuttavia, si rivelano inadeguati ad un vero rinnovamento istituzionale nel settore degli organi di controllo dell'amministrazione.

L'invadenza del dispotismo sovrano toglie la necessaria autonomia agli istituti chiamati ad esercitare il c.d. controllo esterno sul personale dell'amministrazione e sulla legittimità e merito degli atti amministrativi.

Vittorio Amedeo, infatti, pur di risolvere con rapidità e a vantaggio del fisco le cause connesse con l'editto di avocazione dei feudi, non esita ad istituire una magistratura straordinaria apposita e poi, non ancora soddisfatto, a sopprimere le due camere dei conti di Chambéry e di Torino per fonderle in un'unica camera per tutto lo stato con sede nelle capitale.

E' pur vero che l'editto riformatore del 7 Gennaio 1720 non tocca formalmente le tradizionali prerogative dell'organo; la Camera dei Conti continua, con norme più precise, a rivedere e giudicare i conti dei tesorieri dello stato, i contratti stipulati dal generale delle finanze, ad aver cognizione delle materie regali, feudali, enfiteutiche, demaniali, gabellari, a interimare le lettere di nobiltà, naturalizzazione e legittimazione, a stabilire i pesi e le misure, ad avere giurisdizione su tutti gli uffici economici. Essa però non muta la prassi di sopraffazione sovrana da cui è nata, per cui la camera sarà da Vittorio Amedeo e dal suo successore più volte sottoposta ad ogni genere di pressioni e imposizioni.

Anche per il sistema di garanzia dell'ordine pubblico, così come per quello di controllo amministrativo appena esaminato, si evidenziano una serie di interferenze che sono specchio di arretratezza civile. Al di là delle intromissioni, già di per sé assai gravi, dei comandanti dei presidi di polizia nell'azione della magistratura giudicante, appare significativo che non solo viene alterata, ma anzi è accresciuta la sudditanza di tutti i collegi giudicanti rispetto al sovrano.

Si rende necessario a questo punto tratteggiare i caratteri e le prerogative dei Senati di Torino, Chambéry e Nizza, che formavano i tre supremi tribunali del Regno di Sardegna.

A questi organi, tutti di nomina regia, spetta il giudizio di suprema istanza nel civile e nel criminale e la facoltà di avocare qualsiasi causa e sentenza sui delitti di lesa maestà. Non è concessa la possibilità di appello contro i loro giudicati, se non per errore di fatto o quando, dopo la sentenza, si siano ritrovati documenti tali da variare di molto la natura della causa.

Si evince nelle determinazioni del re la volontà di assoggettare i tribunali alla potestà assoluta e sovrana, il problema dell'”interinazione” ne è la prova più evidente. L' antico diritto dei Senati di esaminare gli editti e le patenti regie prima di registrarli e renderli esecutivi, era stato riconosciuto ufficialmente il 16 Ottobre 1560 da Emanuele Filiberto al senato di Savoia ed esteso da Carlo Emanuele I il 15 Novembre 1583 a quello del Piemonte. La resistenza dei senati a concedere l'interinazione si era più volte manifestata nel corso del secolo XVII, ma contro di essa aveva prevalso sempre il diritto del principe di “comandarla”, fino a quando Carlo Emanuele II si era indotto a consultare i senati prima della promulgazione per non avere sorprese.

Vittorio Amedeo II tende addirittura a sopprimere questo ostacolo al potere della monarchia: “essendo libera, assoluta e solo dipendente da Dio, la sovrana autorità di S.M. non può coartarsi da veruna legge o regola”.<sup>1</sup> Per questo nelle varie compilazioni preparatorie delle Costituzioni del 1723

---

<sup>1</sup> Duboin “Raccolta degli ordini di S.M.”

l'editto del 1583 viene omissis, consenzienti nel 1719, il presidente della camera dei conti di Savoia Bellegarde e il famoso giurista Legio.

L'audacia del passo, tuttavia è tale per cui, alcuni altri consiglieri, come il Riccardi, il Mellarède e lo Zoppi, non esitano nel 1720 a dichiararsi di parere contrario.<sup>2</sup>

La conclusione del dibattito rispecchia questo dissidio, in quanto attenua il primitivo progetto, ma dà sostanzialmente la vittoria alla tesi più radicale: le Costituzioni del 1723 sopprimono l'interinazione degli editti, quella veramente importante per le prerogative senatorie, e mantengono l'altra concernente le lettere della gran cancelleria, alle quali il senato può fare "rappresentazioni", ma "senza che sia al medesimo permesso di nuovamente replicare, eccettuate le cause giurisdizionali riguardanti i diritti della nostra Corona, nelle quali potrà fare quelle ulteriori rappresentazioni che si crederà opportuno per mantenimento de' medesimi".<sup>3</sup>

Possiamo, dunque, a giusta ragione, affermare che le esigenze di centralizzazione, proprie dell'assolutismo amedeo, costituiscono il limite di questo rinnovamento.

La pluralità di organi giudicanti e la specialità delle giurisdizioni non vengono eliminate; la chiarificazione delle norme ed un maggior coordinamento dei diversi gradi di giudizio appaiono, invece per quanto concerne questa materia, i maggiori risultati dell'intervento di riforma.

---

<sup>2</sup> Archivio di Stato RR. CC. Mazzo 7 fogli 4 e ss.

<sup>3</sup> Duboin "Raccolta..."

Il progressivo superamento del particolarismo giuridico ne costituisce uno degli obiettivi di fondo, a lungo perseguito e, per i motivi suddetti, solo parzialmente raggiunto.

Per quel che riguarda l'organizzazione interna, la competenza e la giurisdizione, appare utile ricordare che la struttura del senato ne riflette il carattere di supremo tribunale.

L'originaria ripartizione in due classi venne portata a tre a seguito delle innovazioni introdotte con le Regie patenti del 20 Marzo 1737; l'ampliamento comportava una distinzione di competenze, con attribuzione alle prime due classi della cognizione delle cause civili e alla terza di quelle criminali.

A seguito di tale riforma ciascuna classe risultava composta da un presidente e sette senatori, mentre al vertice dell'organo era mantenuto, come per il passato, un Primo presidente.

Struttura autonoma, ancorché incardinata nell'ambito del senato stesso, presentano gli uffici dell'Avvocato generale e dell'Avvocato fiscale generale, entrambi chiamati a svolgere, pur in distinti settori di competenza, funzioni proprie del ministero pubblico. Al primo risultava, vedremo specificamente più avanti, attribuito l'onere di “vegliare ai diritti della ... Corona., all'osservanza della giustizia ..., alla conservazione e vantaggio del pubblico bene ed al sollievo delle persone oppresse e miserabili”. All'Avvocato fiscale generale era per contro attribuito l'”obbligo di attendere alle cause e materie criminali”, assistendo alle relative sessioni senatorie ed esplicando, nel

contempo, una globale attività di controllo sull'esercizio della giurisdizione penale anche da parte dei giudici ordinari e dei prefetti.

La competenza territoriale risulta preminentemente individuata in rapporto al "distretto", nell'ambito del quale esso è chiamato ad esercitare le proprie attribuzioni.

Per quanto concerne l'ambito più strettamente giudiziario, era conferita al Senato tanto la "giurisdizione superiore", civile e penale, quanto la competenza esclusiva in rapporto a materie speciali o a particolari categorie di persone. Era pertanto riservata al medesimo la cognizione in secondo ed ultimo grado di appello di tutte le cause civili eccedenti la somma di lire quattrocento, e penali qualora la pena fosse superiore a duecento lire. Spettava invece direttamente al Senato, omisso medio, la revisione delle sentenze pronunciate in prima istanza da qualsiasi giudice, sottoposto alla sua giurisdizione, risultate affette da nullità.

Attraverso il riconoscimento di tre livelli di giurisdizione, quest'organo veniva in un certo modo ad esercitare un indiretto controllo anche sull'operato dei giudici di prima istanza, peraltro nei confronti dei soli prefetti aveva luogo uno specifico controllo della loro attività, mediante le visite o assise triennali delle prefetture, compiute da uno o più senatori e dall'Avvocato fiscale generale allo scopo prevalente di ricevere le "doglianze e querele" eventualmente proposte a carico dei prefetti stessi ed assumere le opportune misure.

Il principio della graduazione dei livelli di giurisdizione trovava tuttavia ancora un grave limite nella permanenza di una vasta serie di competenze esclusive e nella possibilità di avocazione dei procedimenti, ancorché limitata, quest'ultima, alla sola materia penale.

In ambito civilistico assai estesa appare la competenza "privativa" del Senato, chiamato a conoscere in unico grado le cause concernenti la sovranità e giurisdizione del principe. In questi casi le prerogative riservate al Senato trovano un preciso limite, allorché la controversia, non più circoscritta ai privati, avesse coinvolto gli interessi del fisco. In tale eventualità, infatti, la competenza a giudicare doveva ritenersi di pertinenza della Camera dei conti: questo principio, enunciato nelle Regie Costituzioni del 1723, ripreso in quelle del 1729 e da ultimo ribadito nell'edizione del 1770 delle medesime, non dovette trovare facile applicazione, stanti i ripetuti episodi di conflitto tra i Senati e la Camera.

Particolare rilevanza assume l'attribuzione al Senato della cognizione in prima istanza delle vertenze "tra comunità o tra queste ed altri" in merito all'interpretazione di statuti, privilegi e consuetudini. Tale competenza solleva la più generale questione delle attribuzioni esercitate dai supremi tribunali sabaudi nel campo dell'interpretatio iuris.

Come è noto, le Regie Costituzioni del 1770, nello stabilire la gerarchia delle norme da osservarsi per la decisione delle cause, collocavano al terzo posto, dopo la legislazione regia e gli statuti locali, le decisioni dei magistrati

supremi, ossia le sentenze motivate delle corti sovrane quali appunto il Senato e la Camera dei conti, anteponevole al diritto comune.

Con la medesima disposizione, che fu integralmente ripresa dalla precedente raccolta del 1729, era inoltre fatto divieto agli avvocati di richiamare nelle loro allegazioni “veruno dei lettori nelle materie legali” ed ai “ giudici tanto supremi che inferiori di deferire all’opinione” dei medesimi giuristi.<sup>4</sup>

Ai fini di una maggiore comprensione della portata applicativa del testo legislativo, pare opportuno riportare alcuni passi del Proemio della prima edizione delle “Leggi e Costituzioni di S.M.”:

“I due poli stabili, sopra de’ quali raggirasi il buon regolamento degli imperi e de’ regni furono sempre le armi e le leggi. Eglino con esse facilmente si stabiliscono, con esse saviamente si reggono, e con esse a meraviglia si eternano.<sup>5</sup> E perché i saggi editti e gli ordinamenti dè Reali nostri predecessori, hanno variata sorte e vicenda, dimodochè, o non si considerano o sono diversamente considerati, ci siamo risolti di spiegare l’intrinseco loro senso, e riducendoli in un limpido e breve compendio, acciocché uniti a quelle dichiarazioni ed ampliamenti, che un lungo maneggio del governo ci ha fatto conoscere per necessarie, si stabilisca una legge facile e chiara, e restino sepolte quelle inutili superfluità che partorivano sì spessi e sì gravi sconcerti...”.

---

<sup>4</sup> RR. CC. 1729 Tomo I

<sup>5</sup> La concordanza assoluta nell’uso del binomio “*arma et leges*” contenuto nella *Constitutio Imperatoriam* del 533 con cui Giustiniano aveva emanato le sue Istituzioni, è specchio di una singolare aderenza concettuale e stilistica.

Ed in materia di gerarchia delle fonti, l'art. 2 del titolo XXIX del libro III dispone: "Non dovranno i medesimi (Senati, Magistrati, Tribunali) aver riguardo né fondamenti delle loro sentenze, che in primo luogo alle leggi e Costituzioni Nostre; Secondo agli statuti locali né casi, che sieno compatibili con esse, e purchè essi si trovino in osservanza, e abbiano riportata l'approvazione de' Nostri Predecessori, o Nostra; Terzo al Testo delle Legge Comune, quando dall'une, o dagl'altri non è provvisto, proibendo loro di poter deferir' a quegl'Autori di qualunque sorta si sieno, che non fondano le lor'opinioni nella Ragion naturale, o delle Genti, o nella Disposizione della Legge Comune, o nelle Decisioni de' Tribunali degli Stati Nostri, le quali non si trovino repugnanti a quanto sovra".<sup>6</sup>

Si tratta di una ben precisa struttura gerarchica, in cui lo *ius commune* e la dottrina ad esso legata trova una posizione non particolarmente significativa, mentre la chiara limitazione formale del disposto pone una pietra miliare nella sua affermazione della piena potestà legislativa del re sabauda.

Ad un'attività interpretativa necessaria, riservata al sovrano in relazione alle norme dal medesimo emanate, corrisponde l'interpretatio, anch'essa dotata di carattere vincolante, svolta dai Senati nei confronti del diritto comune; essa spazia nel vasto ambito della materia privatistica, solo in minima parte disciplinata dalla normativa regia: da qui la indubbia importanza rivestita dalla produzione giurisprudenziale delle corti sovrane.

---

<sup>6</sup> RR. CC. Torino Valletta 1723, RR. CC. Torino Stamperia Reale 1770

Egualemente legato al contesto istituzionale di “ancien regime” è il ruolo, riservato ai Senati, di foro privilegiato in relazione a talune categorie di persone. L’ambito di applicazione di tale giurisdizione speciale, include, le cause del Gran Cancelliere, dei tre Grandi della Corona (Gran mastro, Gran ciambellano, Gran scudiero), dei ministri di Stato per gli affari interni ed esteri, del Segretario di guerra nonché dei primi presidenti dei Senati e della Camera dei Conti. Inoltre, erano di cognizione del Senato, ma solo nel caso in cui fossero convenuti, le cause degli “altri uffiziali de’ supremi magistrati”, del Presidente del consolato di commercio, degli uditori generali di guerra e di corte, dei capi delle Aziende, dei primi uffiziali delle segreterie di stato e di guerra, del conservatore generale delle gabelle, degli intendenti, dei prefetti e degli avvocati fiscali provinciali.

E’ infine da ricordare che i modelli procedurali che caratterizzano l’attività degli organi giudiziari sabaudi non si discostano, nelle loro linee essenziali, dalle forme tipiche del sistema processuale settecentesco, fondato sul formalismo del processo scritto e, in ambito penale, caratterizzato dal procedimento inquisitorio. I limiti di tale sistema, stigmatizzato dai contemporanei, sono noti; peraltro alcune disposizioni delle stesse Regie Costituzioni miravano ad ovviare a questi inconvenienti: si pensi alle norme già citate tendenti a limitare, sulla base del valore delle cause, i gradi d’appello e a quelle comunque volte a fissare termini temporali per l’espletamento delle fasi processuali e la pronuncia della sentenza.

Occorre parimenti citare le norme riguardanti la discussione e la votazione delle sentenze. Era fissato a tre il numero minimo di senatori di cui era richiesta la presenza in sede di emanazione della sentenza tanto civile che criminale. Per queste ultime tuttavia il numero era elevato a cinque allorché si trattasse di pena corporale. Le risoluzioni erano, evidentemente, assunte a maggioranza, “senza preponderanza in veruno dei voti”; erano inoltre previste, a norma delle Regie Costituzioni del 1770, disposizioni che, semplificando ed innovando il testo del 1729, prescrivevano in caso di parità di voti ed in presenza di giudici uniti da vincoli di parentela, l’astensione del meno anziano quando non fosse il relatore della causa e non dandosi tale eventualità l’astensione dell’ultimo dei senatori in ordine di nomina.

Alle sentenze senatorie fu riconosciuto carattere generale di inappellabilità, salvo che ci si trovasse di fronte a statuizioni contrastanti con le norme delle Regie Costituzioni; in tal caso non passavano in giudicato e potevano essere appellate entro un arco di trent’anni dalla loro emissione.

Le decisioni del Senato di Savoia, redatte in lingua francese, e quelle del senato di Piemonte che, salvo rare eccezioni, ancora nel XVIII secolo risultano compilate in latino (come si evince dalla raccolta del Duboin), non recavano di regola alcuna motivazione. Quest’ultima doveva essere espressa, per quanto riguarda le cause civili, a seguito di richiesta delle parti o di ordine del primo presidente, per le penali solo su speciale ordine del sovrano.

Si ricordi che, come già rilevato, alle sentenze dei Supremi tribunali sabaudi, tecnicamente qualificate come “decisioni”, era stato riconosciuto dalle

Costituzioni del 1729, riconfermate su tale punto da quelle del 1770, valore di legge.

### ***LA GERARCHIA DELLE FUNZIONI***

Al termine di questa analisi dei nuovi ordinamenti politici, amministrativi e giudiziari si può dunque considerare dimostrata la prevalenza in essi dell'interesse per gli strumenti di un più assoluto dispotismo personale e ritenere acquisito quel primato delle esigenze di controllo e di efficienza dell'apparato statale, che si è detto fin dal principio essere al centro degli scopi e dei mezzi di tutta la riforma del 1717 e dei successivi perfezionamenti. Controprova significativa di questo primato, si può ricavare da un esame del costo finanziario della riforma e da una indagine sulla scala degli stipendi. Gli stanziamenti di bilancio indicano infatti che non si teme di sopportare un maggior onere di spesa pur di porre in atto il nuovo congegno.

Il Quazza, in particolare, ci propone delle vere e proprie tabelle aritmetiche attraverso le quali, tra l'altro, ben si riesce a fare una comparazione degli stipendi tra le varie cariche dello stato, e a delineare una vera e propria "gerarchia delle funzioni".

Dagli accostamenti fatti in base all'altezza della remunerazione si nota subito la preminenza delle cariche politiche più elevate: primi segretari di stato e reggenti di Sardegna sono nella prima categoria a fianco della maggiore autorità giudiziaria, il gran cancelliere.

Nella seconda si ritrovano gli esponenti più elevati dell'amministrazione finanziaria accanto ai presidenti delle più alte magistrature.

Nella terza si allineano gli intendenti generali e i primi ufficiali finanziari, messi alla pari di alti magistrati senatoriali e camerali, mentre altri intendenti minori e il direttore della gabella sul sale rientrano nella quarta, non inferiori a magistrati di notevole importanza.