

UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA



TESI DI LAUREA
in
STORIA DEL DIRITTO MEDIOEVALE E MODERNO

DIRITTO E RIFORME NEL PONTIFICATO DI BENEDETTO XIV
(1740 – 1758)
-
LA PROPRIETÀ ECCLESIASTICA TRA IMMUNITÀ E IMPOSIZIONE

Relatore:

Chiar.ma

Prof. ssa Sara Menzinger di Preussenthal

Laureando:

Gabriele Luzi

Matricola n.469246

Anno Accademico 2017-2018

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

I) QUADRO DEI POTERI IN ITALIA NELLA PRIMA METÀ DEL SETTECENTO

• I.1. Il Regno di Sardegna.....	6
<i>I.1.1. Quadro politico ed economico. I provvedimenti economici.....</i>	6
<i>I.1.2. Le riforme amministrative e fiscali. Origine della problematica e la figura dell'intendente</i>	8
<i>I.1.3. Le riforme amministrative e fiscali. I catasti.....</i>	12
<i>I.1.4. Le riforme amministrative e fiscali. La riorganizzazione delle comunità ..</i>	14
<i>I.1.5. L'intervento normativo regio</i>	15
<i>I.1.6. Il giurisdizionalismo piemontese</i>	17
<i>I.1.7. Riepilogo.....</i>	18
• I.2. Il Regno di Napoli	21
<i>I.2.1. Quadro politico, amministrativo ed economico</i>	21
<i>I.2.2. Gli intellettuali meridionali: Genovesi e Pagano</i>	23
<i>I.2.3. Il riformismo ecclesiastico</i>	26
<i>I.2.4. Le riforme feudali e giudiziarie</i>	28
<i>I.2.5. Il fiscalismo borbonico e l'amministrazione delle comunità</i>	30
<i>I.2.6. Conclusioni.....</i>	32
• I.3. La sfera di controllo austriaca: Il Granducato di Toscana e il Ducato di Milano.....	34
<i>I.3.1. Il Granducato di Toscana. Quadro generale e situazione economica</i>	34
<i>I.3.2. Le problematiche ereditate e le prime riforme (1737-1740)</i>	35

<i>I.3.3. Gli intellettuali toscani. Averani, Rucellai, le prime opere di Pompeo Neri</i>	41
<i>I.3.4. Il Ducato di Milano</i>	47
<i>I.3.5. Il progetto Pallavicini</i>	48
<i>I.3.6. La giunta Neri (1749-1758)</i>	50
<i>I.3.7. Il catasto e la riforma delle comunità</i>	53
<i>I.3.8. I limiti dell'accatastamento</i>	53
<i>I.3.9. Catasto ed immunità ecclesiastiche</i>	55
<i>I.3.10. Conclusioni</i>	57

II) LO STATO DELLA CHIESA. LA FIGURA DI BENEDETTO XIV

• II.1. Situazione generale	58
<i>II.1.1. Profili economico-finanziari</i>	60
<i>II.1.2. Aspetti amministrativo-fiscali</i>	62
<i>II.1.3. I catasti</i>	64
<i>II.1.4. Le immunità ecclesiastiche</i>	65
<i>II.1.5. Un bilancio della Congregazione del Buon Governo prima della riforma sotto Benedetto XIV</i>	66
• II.2. La figura di Benedetto XIV	67
<i>II.2.1. Il riflesso della formazione del Lambertini sul papato</i>	68
<i>II.2.2. I primi anni di papato</i>	69
<i>II.2.3. I concordati</i>	70
<i>II.2.4. L'influenza di Muratori nell'azione di governo di Benedetto XIV</i>	76
<i>II.2.5. La politica culturale</i>	79
<i>II.2.6. Riforme ecclesiastiche: cenni</i>	82
<i>II.2.7. La valutazione del pontificato di Benedetto XIV nei secoli: giudizi controversi</i>	84
<i>II.2.8. Una possibile proposta di lettura</i>	86

• II.3. Le riforme economiche.....	90
II.3.1. La guerra, i primi provvedimenti e il dibattito sulla risoluzione della crisi	90
II.3.2. La liberalizzazione del commercio.....	92
II.3.3. I provvedimenti relativi alla Camera Apostolica.....	95
II.3.4. I provvedimenti relativi alle comunità	98
II.3.5. Conclusioni	101

III) I CONCORDATI

• III.1. Concordato con il Regno di Sardegna.....	104
III.1.1. Antefatto: Il concordato del 1727	104
III.1.2. Il concordato del 1741 e l'istruzione del 1742	105
III.1.3. Conclusioni	109
• III.2. Concordato con il Regno di Napoli.....	113
III.2.1. Antefatto e trattative	113
III.2.2. Il concordato	115
III.2.3. La (dis)applicazione del concordato	118
III.2.4. Conclusioni	121
• III.3. Concordato con l'Austria per il Ducato di Milano.....	124
III.3.1. La memoria del Neri e il progetto di concordato	124
III.3.2. Il concordato	128
III.3.3. Conclusioni	131
• III.4. Riformismo senza concordato: il caso del Granducato di Toscana.....	134
III.4.1. Il riformismo ecclesiastico di Giulio Rucellai	134
III.4.2. Osservazioni.....	139

IV) CONCLUSIONI

• IV.1. Spunti di attualità.....	142
----------------------------------	-----

FONTI E BIBLIOGRAFIA	149
-----------------------------------	------------

RINGRAZIAMENTI.....	157
----------------------------	------------

INTRODUZIONE

Nell'Italia della metà del XVIII secolo si iniziò a percepire la rilevanza del tema dei privilegi goduti dal clero, un tema che, fino ad allora, era stato risolto senza una soluzione di tipo generale e spesso in un'ottica di vicinanza ed amicizia con la Chiesa.

Tradizionalmente i privilegi ecclesiastici erano di natura personale, locale e reale. Il privilegio personale prevedeva che i religiosi non fossero sottoposti alla legge e alla giurisdizione statale: il loro conformarsi alla norma dell'ordinamento sarebbe stato uno spontaneo ossequio e nulla più. Tutto questo rendeva particolarmente problematico il rispetto dell'autorità civile da parte del clero.

Il privilegio locale comportava l'inviolabilità, da parte del potere statale, delle chiese, cappelle, monasteri e conventi, con ovvia distorsione delle esigenze di giustizia. Il Concilio di Trento aveva considerato come d'origine divina il diritto d'asilo, intangibile pena la scomunica, e prevedeva che al solo vescovo spettasse la libertà di concedere o meno al potere laico la facoltà di intervenire negli edifici sacri. La difesa dei privilegi ecclesiastici spingeva comunque i vescovi a limitare qualsiasi concessione.

Ma fu il privilegio reale – oggetto della presente trattazione, dal taglio storico giuridico - ad essere più duramente colpito. Questo riguardava l'esenzione dalla tassazione della moltitudine di beni immobili che, nell'Italia settecentesca, erano posti sotto il controllo degli ecclesiastici e generavano redditi sia per la Chiesa di Roma, sia per i vertici locali della stessa. Si trattava di un privilegio che, incidendo direttamente sulle finanze dello stato in un'epoca di grave crisi come si dirà tra breve, non poteva rimanere intatto. La società mise dunque in discussione in forma intensiva il regime privilegiato della proprietà ecclesiastica, componente fondamentale del prestigio e del potere esercitato dalla Chiesa in Italia.

La revisione dei rapporti tra Stato e Chiesa, che conseguì alla mutata sensibilità degli stati italiani, fu resa possibile dall'estromissione della Penisola, nella prima metà del Settecento, dal fulcro degli interessi che muovevano le grandi potenze europee: la Guerra di Successione Spagnola (1701-1715), la Guerra di Successione Polacca (1733-1738) e la Guerra di Successione Austriaca (1740-1748) segnarono definitivamente gli

equilibri italiani. Lo scarso coinvolgimento dell'Italia nello scacchiere internazionale si tradusse, secondo Franco Venturi¹, in una disponibilità a dedicarsi ai propri problemi interni, economici, amministrativi, giuridici. La continua emorragia di denaro dovuta alle guerre, assieme a un parallelo periodo di depressione economica - gli anni Trenta e Quaranta del Settecento costituirono il punto più basso della curva economica del secolo -, resero necessario un cambiamento di rotta nella finanza pubblica. In tutte le compagini statali preunitarie vi fu una generalizzata lotta ai privilegi dei ceti maggiormente abbienti, come la nobiltà feudale e gli ecclesiastici, una volta preso atto dell'impossibilità di sottoporre ad ulteriore tassazione le altre fasce della popolazione.

L'analisi dell'imposizione fiscale compiuta dagli stati italiani sui beni della Chiesa alla metà del Settecento si apre dunque con il Capitolo I, che intende fornire il necessario quadro storico-politico delle condizioni economico-istituzionali dei maggiori stati preunitari. In esso si analizza, in particolare, la tassazione della proprietà ecclesiastica in rapporto alla generale politica fiscale di Torino, Napoli, Firenze e Milano (avendo riguardo alle riforme catastali intentate da quasi tutti questi stati) e alle sue relazioni con le nuove esigenze di natura amministrativa, normativa, culturale. Specifica attenzione è riservata alle basi del riformismo che investì questi ambiti: l'impatto delle rivendicazioni degli intellettuali nell'impostare, in termini diversi dal passato, il governo della società civile nel montante clima dell'Illuminismo; l'ingresso dei letterati nei ceti dirigenti delle varie compagini statali, l'influenza reciproca e quella che esercitarono sui loro sovrani, contribuendo senza dubbio a diffondere la stagione riformatrice all'interno della Penisola. Oggetto di interesse specifico è anche la nuova politica normativa e il ruolo differente assegnato al diritto locale, che iniziò ad essere concepito non più come un diritto "altro" e inferiore rispetto al diritto comune, bensì come il diritto attraverso il quale si poteva agire nell'ambito delle riforme, ripensando alla funzione della legge in un'ottica spiccatamente centralista.

Un altro importante tassello, nella ricostruzione dell'imposizione fiscale sulla proprietà ecclesiastica alla metà del XVIII secolo, è costituito dalla politica papale del

¹ F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 18.

tempo. Proprio dal vertice della gerarchia cattolica, dal trono di quello Stato Pontificio ormai avviato al declino, venne un insperato aiuto alle necessità fiscali degli stati italiani, precisamente grazie alla figura del pontefice Benedetto XIV, al secolo Prospero Lambertini. Papa Lambertini è, ancora oggi, uno dei successori di Pietro più discussi nella storia della Chiesa. Il suo pontificato, che si estese per quasi vent'anni, viene ricordato in particolar modo per la politica concordataria che instaurò con le maggiori potenze europee ed italiane, caratterizzata da ampie concessioni al potere temporale. Benedetto XIV, proprio nei rapporti con il Regno di Sardegna, con il Regno di Napoli, con il Ducato di Milano e, per certi versi, con il Granducato di Toscana, si piegò ad una imposizione reale sui beni della Chiesa molto più gravosa di quella subita nei secoli precedenti. Quanto appena detto desta maggior stupore se solo si considera che il pontefice si trovava di fronte a stati cattolici ed italiani, tradizionalmente legati alla corte di Roma.

Negli anni, ci si chiese quale fosse la cifra di queste concessioni papali. Diverse teorie - che spaziano dalla debolezza caratteriale del papa fino alla lettura del Lambertini come "pontefice illuminato", tollerante ed ecumenico *ante litteram* - sono state proposte dalla storiografia tanto ecclesiastica quanto laica. In questo elaborato, nella ricerca dei motivi delle scelte concordatarie, viene avanzata una tesi che insiste particolarmente sull'importanza rivestita dal ruolo del Lambertini intellettuale, nello sforzo di cogliere alcuni aspetti di politica spirituale che nell'esame degli accordi con le potenze sono spesso passati in secondo piano.

Il Capitolo II si apre dunque con un'analisi del contesto dello Stato Pontificio, così come lo trovò il Lambertini appena ascese al soglio di Pietro. Particolare interesse viene rivolto al tema dell'esenzione dei beni ecclesiastici dall'imposizione reale, che era presente e destava problemi anche nello Stato della Chiesa. La dimensione temporale di questa realtà, infatti, non esentava l'amministrazione secolare pontificia dalle difficoltà sollevate dai privilegi del clero in ambito fiscale.

È, però, la figura di Prospero Lambertini a costituire il cuore di questo capitolo, nel tentativo di comprendere l'origine, lo sviluppo e l'obiettivo della politica concordataria messa in atto dal papa durante il suo pontificato. Grazie alla

comparazione tra carteggi a carattere formale ed altri dallo stampo più intimo, intrattenuti dal pontefice con esponenti del mondo curiale e laico del tempo, si tenta di ricostruire il disegno del Lambertini nella sua azione di governo. Tale progetto risente dell'influenza dell'intellettuale cattolico Lodovico Antonio Muratori, presente negli aspetti di mediazione tra modernità e tradizione, di ricerca dell'unità tra le forze cattoliche e di difesa del potere spirituale anche a costo del sacrificio di alcuni aspetti della politica temporale. Nel quadro del presente elaborato, non è parso inopportuno un *focus* sulla politica economico-fiscale benedettina all'interno dello Stato della Chiesa.

Il Capitolo III rappresenta il fulcro dell'analisi che si è voluta condurre in questa trattazione. Con un'attenzione volutamente rivolta verso le parti riguardanti l'immunità reale, si è provveduto a commentare il testo originale dei concordati intercorsi tra la corte papale e il Regno di Sardegna (1741), il Regno di Napoli (1741) ed infine il Ducato di Milano (1757), esaminando anche la fase delle trattative e la situazione post-concordataria. Menzione a parte merita il caso del Granducato di Toscana, che non concluse concordati con la Santa Sede durante il pontificato Lambertini, ma che tuttavia presenta aspetti di sicuro interesse per le particolari e radicali soluzioni cui si addivenne nella materia dei rapporti tra Stato e Chiesa.

In un cammino che va dalla moderazione dei risultati piemontesi, caratterizzati da un'esenzione totale per i beni acquistati dalla Chiesa prima del 1620, passando per gli spunti del regalismo napoletano (che prevedeva la tassazione di metà della rendita per gli immobili posseduti da prima del 1741, disponendo invece per i beni di nuovo acquisto la contribuzione nella stessa misura dei beni laici) e il compromesso adottato dalla fiscalità austriaca nel Milanese - costituito da un'imposizione pari a un terzo del reddito fondiario per i beni in possesso del clero *ante* 1575, mentre negava qualsiasi immunità dopo quella data – si arriva all'esempio toscano. Nell'ambito di quest'ultima realtà si giunse alla più rivoluzionaria delle soluzioni, una completa equiparazione fiscale di tutti i beni della Chiesa ai beni laici, peraltro risolvendo la questione come fosse una problematica interna allo stato, non meritevole di una soluzione concordata.

Da ultimo, il Capitolo IV funge da conclusione dell'opera e, insieme, da spunto

per l'analisi di una tematica sempre attuale. L'unico paragrafo di tale capitolo è infatti incentrato sulla recente sentenza euro-unitaria che ha condannato l'Italia a recuperare l'ormai abolita Imposta Comunale sugli Immobili non versata dagli enti ecclesiastici per alcune proprietà. Lo spettro di un nuovo concordato con la Santa Sede richiama molte delle soluzioni ad un problema che, da papa Lambertini ai giorni nostri, continua a far discutere.

I) QUADRO DEI POTERI IN ITALIA NELLA PRIMA METÀ DEL SETTECENTO

• I.1. Il Regno di Sardegna

I.1.1. Quadro politico ed economico. I provvedimenti economici - I.1.2. Le riforme amministrative e fiscali. Origine della problematica e la figura dell'intendente - I.1.3. Le riforme amministrative e fiscali. I catasti - I.1.4. Le riforme amministrative e fiscali. La riorganizzazione delle comunità - I.1.5. L'intervento normativo regio - I.1.6. Il giurisdizionalismo piemontese - I.1.7. Riepilogo

I.1.1. Quadro politico ed economico. I provvedimenti economici

All'inizio del secolo i duchi di Savoia erano divenuti sovrani acquisendo la Sicilia, poi ceduta, in un gioco di alleanze, all'Austria in cambio della Sardegna. Ciò non fu che un primo passo in quella via di mero calcolo politico, in quelle manovre senza scrupoli che avrebbero poi contraddistinto il Regno nel corso della prima metà del Settecento, un'epoca caratterizzata dal molteplice cambio di fronte compiuto nella Guerra di Successione Polacca (dove i sabaudi si schierarono, contrariamente al passato, accanto alla Francia) e nella Guerra di Successione Austriaca (dove parteggiarono di nuovo per la casata d'Asburgo). La finalità era quella di guadagnare prestigio diplomatico ma soprattutto territoriale, non essendo mai state taciute le mire dei sovrani sabaudi sulla vicina Lombardia e sulla pianura padana, una volta loro preclusa ogni possibile espansione verso l'entroterra francese. Lo stato sabaudò utilizzò al meglio la spregiudicatezza della sua classe dirigente per potersi riscattare dalla posizione di inferiorità territoriale e dalla subordinazione politica che aveva avuto nei precedenti secoli, riuscendo a diventare secondo il giudizio di un intellettuale dell'epoca *les plus puissans princes de l'Italie*¹ e sotto questo profilo differenziandosi dalle altre realtà politiche della Penisola. Le ambizioni territoriali si scontrarono però con la realtà

¹ J.H. Maubert de Gouvest, *Testament politique du cardinal Jules Alberoni, recueilli de divers mémoires, lettres et entretiens de Son Eminence, par monsignor A.M.*, Lausanne 1753, in F. Venturi, *Settecento riformatore*. cit., p. 414. Sottolinea l'importanza dell'uso della diplomazia anche I. Birocchi, *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Torino, 2002, p. 335.

dell'Italia dopo la Guerra di Successione Spagnola, cui si è fatto riferimento nell'Introduzione. Dagli accordi che seguirono ai conflitti settecenteschi, i re di Sardegna ottennero modeste contropartite territoriali (le province di Novara e del tortonese, nella Guerra di Successione Polacca; l'allargamento fino al Ticino dopo la Guerra di Successione Austriaca). Con il progressivo frustrarsi delle aspettative espansionistiche, maggiori furono dunque le attenzioni dedicate alle problematiche interne nella prima metà del secolo XVIII.

Nel Regno le spese militari erano cresciute molto rapidamente per tener testa alle campagne intraprese: da 5 milioni di Lire nel 1733 divennero 13 milioni nel 1735, per poi abbassarsi a una media di 7-8 milioni negli anni immediatamente successivi al 1736. I danni subiti dallo stato nella sola Guerra di Successione Polacca ammontarono a circa 10 milioni di Lire. Tutto ciò inasprì la crisi economica che imperversava nella Penisola e nel paese negli anni Trenta e Quaranta del Settecento, comportando un aumento del prezzo dei cereali che portò alla fame sia il contado che la plebe torinese. Eccezionalmente, si verificarono anche episodi di carestia, facendo alternare picchi dei prezzi delle vettovaglie a un generale momento di stagnazione del mercato². I tentativi di risposta a questa situazione furono economici e amministrativo-fiscali.

Da un punto di vista economico si tentò di ripristinare l'ordine e di recuperare le entrate commerciali costantemente perdute per via del brigantaggio e del contrabbando, verificatisi lungo i non precisi confini tra il regno e la Lombardia austriaca. La Guerra di Successione Austriaca aveva reso ancora più insicura la zona tra Novara e Vercelli, portando ad una preliminare convenzione sui confini tra Carlo Emanuele III re di Sardegna e l'Imperatrice Maria Teresa d'Austria nel 1750. L'accordo si incentrò soprattutto sullo sfruttare, come *limes* naturale tra i due stati, il fiume Ticino e sull'eliminazione del banditismo nella zona vicina. Qui, peraltro, fenomeni di brigantaggio - di per sé endemico³ - venivano a mescolarsi con azioni di contrabbando, originate dalla suddivisione territoriale che era emersa alla fine della guerra. In particolare, a Pavia erano stati recisi i legami economici secolari con il

² Stime e dati a cura di F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, pp. 13-14.

³ F. Venturi, cit., pp. 415-417.

territorio circostante, passato in mano ai sabaudi, mentre la Lombardia, per lo stesso motivo, era stata privata di un contatto diretto con la Liguria. La definizione del contenuto economico dei confini venne quindi affrontata nell'anno successivo, quando i plenipotenziari dei due stati s'incontrarono e definirono una convenzione commerciale e doganale. Nella convenzione vennero risolti soprattutto i problemi di transito, riguardanti il sale (che era essenziale per tutto il Nord Italia in quell'epoca) e altre merci che da Venezia giungevano a Torino attraverso la Lombardia o che da Genova arrivavano a Milano oppure che, lungo il lago Maggiore, erano diretti alla Svizzera o all'Austria. L'intenzione fu quella di creare un mercato unico che collegasse l'area padana con Venezia, con la Toscana e con lo Stato Pontificio; non secondario fu il tentativo di stabilire una convenzione monetaria che si estendesse a tutta l'Italia centro-settentrionale. La realizzazione del confine non incise però, come si sperava, nel commercio sabauda dell'epoca, che rimase poggiato sulle basi tradizionali e che per altro costituiva un fiore all'occhiello nell'Italia dell'epoca⁴.

1.1.2. Le riforme amministrative e fiscali. Origine della problematica e la figura dell'intendente

L'analisi amministrativa non può essere distinta da quella fiscale, essendo la massimizzazione delle entrate per far fronte alle necessità delle guerre una continua problematica degli stati europei del Settecento, che li spinse a rivedere in senso centralistico i rapporti tra il centro e i variegati corpi intermedi in cui gli stessi erano stratificati. Lo stato sabauda fu l'unico tra gli stati italiani a compiere questa revisione, assieme alla Francia⁵. A partire dalla metà del Cinquecento, gli stati avevano preferito

⁴ Lo nota A. Genovesi, *Ragionamento sul commercio in universale*, in *Storia del commercio della Gran Bretagna scritta da John Cary mercatante di Bristol, tradotta in nostra volgar lingua da Pietro Genovesi giureconsulto napoletano con un ragionamento sul commercio in universale e alcune annotazioni riguardanti l'economia del nostro Regno di Antonio Genovesi regio professore di commercio e di meccanica nella cattedra intieriana. Dedicata a S.E. Romualdo Sterlich de'marchesi di Cerminiano*, vol. I, Napoli, 1757, cit. in F. Venturi, cit., p. 585.

⁵ B. Sordi, "Polizia": *un campo teorico per i compiti dello Stato fiscale. Dalle istituzioni ai linguaggi*, in L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp. 127-133, p.129. Cfr., anche, A. Alimento, *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764). Vol. I – Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze 2008, p. 51.

sempre un'entrata sicura e immediata ad una più pingue ed equa ma di laboriosa messa a regime; ciò aveva comportato la cessione dell'amministrazione di una mole di tributi alle organizzazioni territoriali e cetuali in cambio della garanzia di un gettito certo (nel Piemonte era il caso dell'imposta denominata "tasso"). Tutto ciò impediva al centro di governare davvero la distribuzione del carico fiscale, nonché rafforzava la posizione di *élites* locali (come nobiltà e clero) che, amministrando le imposte, scaricavano anche sui loro sottoposti la maggior parte dell'onere; questi, a loro volta, continuavano nella stessa prassi fino a far gravare quasi tutto il peso fiscale sulle categorie meno rappresentate, mettendo a rischio anche l'equilibrio politico. Inoltre, le stesse organizzazioni locali s'indebitavano per far seguito alla richiesta centrale, alienando via via la maggior parte del loro patrimonio e mettendo in pericolo la sussistenza loro e dell'organizzazione statale. Ogni tentativo di intervento accentratore sull'apparato che si è descritto e che agì all'interno dello stesso si rivelò fallimentare: i corpi intermedi erano nati soprattutto per l'amministrazione della giustizia a livello locale e tenevano in debito conto le esigenze dei ceti o dei territori di cui erano espressione, rivelando una inadeguatezza a ciò che era stato loro chiesto; oltre a ciò, gli eventuali risultati stentaronο ad arrivare. Nello stato sabaudo, per esempio, si ebbe l'istituzione di una "delegazione del Senato per il buon governo dei Comuni" che si occupò del controllo della amministrazione fiscale delle comunità solo nel Seicento inoltrato⁶.

Il Piemonte riuscì ad uscire dall'*impasse* imitando la Francia (peraltro, questa attenzione alle soluzioni estere non è nuova se solo si considerano le ricerche effettuate dal governo sabaudo sulla trattazione estera delle problematiche bancarie, penali, ecclesiastiche)⁷ e introducendo un meccanismo organizzativo basato sulla costruzione di un altro apparato accanto a quello vecchio, dando luogo a quello che la storiografia indica con il nome di "monarchia amministrativa"⁸. In essa, la burocrazia si sdoppiava in due tronconi contrapposti: uno continuava a svolgere le funzioni tradizionali ereditate dal Medioevo (amministrare la giustizia), mentre l'altro eseguiva, sotto una

⁶ L. Mannori, *Le dinamiche del mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell'Europa d'antico regime*, in L. Mannori – B. Sordi, cit., pp.75-101, pp. 88-97.

⁷ A. Alimento, cit., pp. 51-52.

⁸ L. Mannori, cit., in L. Mannori – B. Sordi, cit., pp. 97-101.

più stretta direzione centrale, i compiti correlati con la politica fiscale e militare del sovrano. Ciò fu reso possibile dall'introduzione già nel 1658 presso Pinerolo della figura dell'intendente, sostanzialmente un commissario regio che, sull'esempio di quanto fatto in Francia sin dagli anni Trenta del Seicento e giunto alla sua massima applicazione in quel tempo, si occupasse di finanza, polizia e giustizia nelle suddivisioni territoriali del regno. È necessario soffermarsi su questa carica, poiché costituì il fulcro della politica accentratrice dei sovrani sabaudi. Questi era una figura monocratica, estranea al territorio ove era inviata a governare, a carattere permanente salvo revoca regia e dall'incarico generale; i suoi compiti si estendevano dalla regolazione del prelievo (in particolar modo l'intendente gestiva immediatamente l'imposizione diretta) alla vigilanza sulle amministrazioni locali (esercitata anche sulla libertà di spesa dei corpi intermedi, prima poco intaccata dal governo centrale), essendo l'intendente responsabile del buon andamento di tutto il governo periferico. Agiva o attraverso atti che s'imputavano direttamente alla figura del sovrano, per mutuarne il potere assoluto e renderli giuridicamente inattaccabili, oppure mediante ordinanze impugnabili solo presso il re. Non molto numerosi, i commissari regi vincolarono a loro una considerevole entità di subalterni, i "commessi", dai compiti tanto più vasti quanto più lati erano gli incarichi degli intendenti. D'altra parte, va ricordato che, come nell'esempio francese, tale figura era comunque espressione dell'*Ancien Régime* e nella sua fitta trama di corpi e ceti intermedi doveva pur inquadrarsi: faceva sempre parte della stessa classe sociale a cui appartenevano gli esponenti dell'apparato tradizionale; le funzioni di controllo delle istituzioni che a lui erano sottoposte, per segnalarne le eventuali scorrettezze al re affinché vi ponesse rimedio come da tradizione, erano preminenti rispetto alle funzioni di *facere* che mano a mano era venuto ad acquisire⁹; l'intendente non poteva ignorare le barriere del diritto

⁹ Lo rileva anche l'Encyclopédie illuminista: *Intendant* in "Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné de sciences, des arts et des métiers", vol. n. VIII, Paris 1765, p. 808, cit. in L. Mannori, *Mito e realtà dell'amministrazione intendenzia* in L. Mannori – B. Sordi, cit., pp. 109-127, pp. 119-120. Cfr, anche, un'istruzione per gli intendenti piemontesi in F.A. Duboin, *Raccolta per ordine di materia delle leggi, editti e manifesti pubblicati sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia*, Torino 1833, vol. IX, p.142, cit. in B. Sordi, "Polizia": *un campo teorico per i compiti dello Stato fiscale. Dalle istituzioni ai linguaggi*, in L. Mannori – B. Sordi, cit., pp. 127-133, p. 130.

esistente ed agire in base ad una ipotetica ragione di stato di cui solo il monarca era interprete. In sintesi, la costruzione del secondo apparato non fu volta tendenzialmente a sostituire il primo, che rimase in piedi e che costituì una macchina di governo dalla quale non si poteva prescindere, ma semmai a completarlo, controllarlo e a correggere le sue disfunzioni; potremmo dire che si compì una modernizzazione istituzionale quantitativa più che qualitativa. Tendenzialmente, si è detto, poiché relativamente alla materia fiscale la sostituzione fu completa e riguardò sia compiti amministrativi che giudiziali, data l'importanza del tema e insieme la riluttanza e la compromissione dell'apparato ordinario. Si avrà un esempio della sostituzione anche giudiziale tra poco, parlando del catasto sabaudo. L'articolazione amministrativo-fiscale dello stato sabaudo a partire dagli anni Venti del Settecento fu dunque rinnovata e comprendeva il riformato Consiglio di Stato (deputato a discutere gli affari ecclesiastici, politici e militari), le 3 Segreterie degli Interni, Esteri e della Guerra, le varie Aziende statali (Finanze, Real Casa, Fabbriche e fortificazioni, Artiglierie) e il nuovo Consiglio delle Finanze con compiti di controllo sulla materia finanziaria e di direzione economica. Oltre a questi organismi, vi erano ovviamente a livello locale le Intendenze generali di Nizza, Savoia, Pinerolo, Mondovì, Asti, Vercelli, Monferrato e Torino. La struttura fortemente centralistica permise al regno di intervenire precocemente rispetto agli altri stati italiani nel campo economico e sociale, di assumere come compito principale la "Polizia" o "Buon Governo" - per usare un'espressione con la quale furono etichettate le riforme compiute nello stato dal plenipotenziario Bogino¹⁰ (anni 1742-1773) - e che in quel tempo venne ad indicare la creazione e la garanzia dell'ordine mediante interventi legislativi, come nell'assolutismo illuminato più maturo. Si iniziò con il commissionare all'intendente numerose inchieste statistiche tra il 1742 e il 1753, da compiersi mediante dettagliati questionari e tabelle e volte a scoprire le problematiche del regno. Quanto ne risultò non fu di secondaria importanza nel far imboccare allo stato quella strada che lo porterà ad essere tra le prime compagini europee a ricondurre le amministrazioni delle comunità sotto un unico statuto organizzativo e funzionale

¹⁰ A. Alimento, cit., p. 24.

(con il “Regolamento dei Pubblici” del 1775) in nome dell’interesse pubblico, promosso dal sovrano.

I.1.3. Le riforme amministrative e fiscali. I catasti

Tale strada fu percorsa anche con l’affrontare la tematica catastale: così come si tentò di limitare i particolarismi amministrativi, si limitarono anche i particolarismi fiscali. Le misurazioni furono infatti alla base della nuova imposizione basata esclusivamente sul valore della proprietà fondiaria, rispetto all’antica contribuzione personale che era facilmente scaricabile dagli strati più alti della società su quelli più bassi; un esempio del cambio di passo si può notare proprio nello sfavore per i feudatari e per gli ecclesiastici, poiché, sebbene la servitù fosse rimasta, ove vi fossero terreni gravati da diritti feudali che assorbivano più della metà del prodotto netto del fondo vennero concesse delle deduzioni e inoltre vennero recuperate ingenti somme evase attraverso un più penetrante controllo sui fondi feudali, somme che furono destinate ad abbattere l’imposta gravante sugli strati più bassi della popolazione. Non si trattò di un compito facile: non si riuscì infatti ad utilizzare una tecnica uniforme per l’accatastamento dei numerosi territori sottoposti al controllo sabaudo.

Nel Piemonte si unirono catasti già esistenti ma mai aggiornati a catasti più recenti ma poco affidabili nelle stime, ottenuti a livello locale facendo la media dei valori rilevati dagli agrimensori, dagli intendenti, dai proprietari dei beni stessi e dei loro contratti. Per tutto il secolo, quindi, i criteri di ripartizione dell’imposta furono avvolti nel dubbio. Inoltre, poiché le singole proprietà non erano state né rappresentate su mappe né stimate esattamente, la ripartizione del sussidio tra i contribuenti rimase soggetta agli abusi dei nobili e degli ecclesiastici, in aperto contrasto con uno degli obiettivi perseguiti dalla classe dirigente. Alla fine dell’accatastamento (1731), durato quasi 35 anni, Carlo Emanuele III sancì con un editto che le comunità piemontesi avrebbero dovuto procedere *pro futuro* al rifacimento geometrico-particellare dei catasti, ovvero alla stesura preliminare di una mappa di tutto il territorio in cui ogni appezzamento fosse distinto con un numero, che avrebbe poi dovuto essere registrato

in catasto con accanto l'indicazione della qualità e del valore d'estimo attribuito¹¹. Nel 1739 furono presi dei provvedimenti per garantire quanto più possibile l'uniformità dei futuri catasti, segno che, nonostante tutto, l'opera di rinnovo dei catasti in Piemonte ebbe scarso successo nell'ovviare ai problemi evidenziati. Tra l'altro, va anche detto che il sovrano non volle andare fino in fondo nella stessa, per mantenere il gettito ricavato in base alle quote precedentemente fissate. L'esempio piemontese formò però un banco di prova non di poco conto per l'amministrazione.

Nella Savoia venne infatti realizzato, tra il 1728 e il 1738, un catasto geometrico-particellare a stima peritale e nelle province di nuova acquisizione (conquistate o ottenute in seguito alle guerre, come Monferrato, Alessandria, la Sardegna, la zona vicina a Novara tra le altre) venne utilizzata una variante semplificata di quest'ultimo sistema. La scelta di tale impostazione fu, ancora una volta, in funzione antifeudale¹². Dalle ultime ricerche in materia¹³ risulta che si nominò preliminarmente una Giunta e un Ufficio per esaminare e risolvere ogni aspetto pratico e giuridico che si ponesse, avendo il sovrano esautorato i magistrati locali di ogni competenza in materia, in modo da garantire l'uniformità. Si procedette servendosi di uomini di estrazione militare che avevano dimostrato, in tempo di guerra, la loro competenza come agrimensori; lo stato veniva così peraltro ad assicurarsi il controllo su nuove professioni militarizzando i ruoli tecnici. Questi sudditi mantennero sempre una formazione eminentemente pratica e furono impiegati sia come geometri che effettuavano la misurazione delle particelle, realizzavano le mappe (l'uso della cartografia fu un imprescindibile strumento di affermazione dell'autorità statale, finalizzato al governo del territorio mediante la conoscenza dello stesso, e in quest'ottica si comprende la creazione dell'ufficio topografico dell'Azienda Fabbriche e Fortificazioni) e i libri di trasporto; sia come stimatori, quattro per comunità (due nominati dalla stessa, due nominati d'ufficio) che realizzavano la stima, allontanandosi dalla tradizione medioevale volta a calcolare il reddito globale e stimando invece

¹¹ A. Alimento, cit., pp. 86-88.

¹² Ibidem, p. 94.

¹³ Ibidem, p. 92: i provvedimenti per le province di nuova acquisizione meritano ancora di essere approfonditi per l'autrice.

unicamente il valore della proprietà. Ci si ispirò alla catastazione effettuata negli stessi anni nel Ducato di Milano, usando anche uomini di provenienza lombarda, ma si superò l'esempio a cui ci si rifaceva e fino al 1760, data di entrata in vigore del nuovo catasto milanese, il catasto della Savoia e quelli di alcune province di recente acquisizione rimasero l'unico esempio in Europa di catasto geometrico-particellare.

Le novità, la complessità e i costi spaventarono il successore al trono, il futuro Vittorio Amedeo III, che ancora anni dopo si dichiarava contrario a tale disegno ed aveva riunito presso di sé un gruppo di oppositori alle riforme¹⁴. Ma le acquisizioni regalistiche che le opere portavano con loro non potevano essere taciute e affascinarono anche oltralpe, tanto che ancora negli anni Sessanta del Settecento quei francesi che i sovrani sabaudi copiarono nell'amministrazione intendentizia tentarono di emulare i risultati della corte piemontese¹⁵.

1.1.4. Le riforme amministrative e fiscali. La riorganizzazione delle comunità

Il disegno amministrativo, fiscale e sociale era un tutt'uno e si estrinsecava tanto nell'accentramento amministrativo, tanto nella realizzazione del "Buon Governo" o "all'utile dell'umanità" come affermava il re Carlo Emanuele III¹⁶; peraltro, si favoriva l'emersione del ceto dei notai o dei procuratori, che erano fedeli al sovrano. Le riforme andarono spesso di pari passo, tant'è che successivamente all'accatastamento delle suddivisioni locali del Piemonte e della Savoia seguirono rispettivamente, nel 1733 e nel 1738, le riorganizzazioni delle comunità. In particolare, come si è accennato precedentemente, l'intendente venne ad avere competenze anche nel contenzioso tributario, dalle controversie in materia puramente tecnica a quelle sulla riscossione dell'imposta fondiaria (si veda l'editto di riorganizzazione della Camera dei Conti del 7 Gennaio 1720 che gli attribuì funzioni giurisdizionali in materia economica) che così divennero una materia "di pura amministrazione"¹⁷. Il termine "amministrazione" qui ancora designava un intricato compendio di funzioni propriamente esecutive con altre

¹⁴ Ibidem, p. 72.

¹⁵ Ibidem, p. 16.

¹⁶ Ibidem, p. 55.

¹⁷ F.-J. Harvoin, *Mémoire sur les cadastres des Pays soumis à la domination de Sa Majesté le Roy de Sardaigne*, cit. in A. Alimento, cit., p. 77.

giudiziali, ben diversamente da quello che rappresenterà successivamente alla Rivoluzione Francese; va rilevato, tuttavia, come con quest'espressione si volesse indicare quella spinta accentratrice che guidò il rimodellamento delle comunità e che risultava anche dal fatto che il re decidesse in ultima istanza evitando contestazioni e processi. Ulteriori prove vengono dall'ambito delle competenze non fiscali che l'intendente aveva e che vennero ampliate ulteriormente: l'editto "Pel buon governo delle città e delle comunità del Piemonte" dell'aprile 1733 gli affidò il potere di nominare per la prima volta i consiglieri comunali, che dovevano rispondere a precisi criteri di idoneità e che erano inoltre stati ridotti di numero a seconda dell'importanza del comune; di dare parere favorevole alla designazione del sindaco; di controllare sostanzialmente la figura del segretario comunale, un notaio estraneo alla comunità che redigeva i bilanci e presentava il rendiconto finanziario oltre a sorvegliare l'archivio catastale. Si trattò complessivamente del primo esempio, in anticipo di quasi cinquant'anni rispetto ai successivi, di regolamento locale che accentuasse l'intervento ed il controllo dello stato nella vita interna dei comuni, mirando a combattere gli abusi dei ceti più abbienti su quelli minori¹⁸. Ciò detto, non è da sottovalutare che la provincia della Savoia, come varie province di nuovo acquisto, vissero una situazione amministrativa a sé stante fino al citato "Regolamento de' Pubblici".

I.1.5. L'intervento normativo regio

Parallelamente alle riforme amministrativo-fiscali, l'obiettivo dell'accentramento fu perseguito anche dal punto di vista delle fonti del diritto, con un accrescimento della regolamentazione proveniente dal sovrano. Bisogna dunque soffermarsi su che cosa avesse reso possibile questa svolta.

Come è stato messo in luce da Italo Birocchi, sin dal Quattrocento la legislazione centrale si era imposta come diritto comune rispetto agli statuti locali¹⁹, ma è solo a partire dal regno di Vittorio Amedeo II (1675-1730) che si pose una base consistente per l'affermazione della normativa regia. Questa base era costituita dalle

¹⁸ A. Alimento, cit., p. 98.

¹⁹ I. Birocchi, cit., p. 283.

“Leggi e costituzioni di Sua Maestà” (1723), prima opera di sistemazione ufficiale e proveniente dal sovrano del diritto regio, che fu implementata nel 1729 e nel 1770 e poi rimase in vigore per le province di terraferma quasi ininterrottamente fino alla codificazione carloalbertina degli anni Trenta e Quaranta dell’Ottocento.

Sebbene vada precisato che il diritto regio fu solo una parte del più ampio fenomeno del diritto patrio (di cui si è parlato nell’Introduzione e come si vedrà tra poco parlando delle fonti del diritto sabaudo) e la storiografia tradizionale parli in materia di consolidazione, ovvero di una raccolta di leggi tipica dell’Antico Regime, e non di codificazione, è indubbio che la sistemazione fu un ulteriore tassello al disegno accentratore dei Savoia. La raccolta di 6 libri riguardò il diritto regio vigente in tutti i campi dell’ordinamento e quindi non si estese alla materia dei rapporti con la Chiesa, per i quali si era sempre ricorso a concordati, nonché alla materia del diritto privato, dove fondamentale era il ruolo del diritto comune. In materia di giustizia vennero rimarcati i poteri e le competenze degli organi giurisdizionali, facendo luce su aspetti poco chiari o consolidatisi per mera consuetudine, ma si affermò anche una tendenza a limitare l’arbitrio dei magistrati. Sulle fonti del diritto va rilevato che quelle su cui s’imperiò l’ordinamento furono sostanzialmente due, l’editto regio e il diritto comune, essendo le decisioni dei magistrati strettamente vincolate al diritto regio e gli statuti locali del tutto marginali; peraltro, il diritto comune era quello romano-giustiniano, dovendosi evitare qualsiasi riferimento alle interpretazioni dei dottori e in questo trovando un punto d’incontro tra le mire accentratrici del sovrano e le istanze del neoumanesimo di ritorno ai testi originali. Il diritto comune fu inoltre depurato di qualsiasi interpretazione che non fosse quella compiuta dalla giurisprudenza patria, legata come si è detto alla normativa principesca. Nella raccolta non trovò spazio la definizione dei poteri e compiti delle istituzioni politiche, cosa che d’altra parte è comprensibile in un’ottica di Antico Regime dove si tendeva a tutelare e solo in alcuni casi a riformare un ordine costituito di per sé avvertito come immanente²⁰.

²⁰ Ibidem, pp. 335-350.

I.1.6. Il giurisdizionalismo piemontese

Com'è chiaro, la tematica amministrativo-fiscale portò lo stato ad interessarsi prematuramente della materia dei privilegi ecclesiastici, esaminati assieme e con lo stesso sfavore che era stato rivolto nei confronti di quelli feudali. Secondo Venturi, lo stato, però, seppure possa essere definito giurisdizionalista nella politica volta a limitare le immunità della Chiesa e nel privilegiare il clero secolare, più vicino al potere statale rispetto al clero regolare, non aveva una solida tradizione anti-ecclesiastica come quella del Regno di Napoli e ciò fu evidente nella vicenda che riguardò Pietro Giannone, uno dei più famosi esponenti dell'anticurialismo del tempo. Giannone, meridionale, costretto alla fuga ormai da anni per via delle sue idee vicine alla cultura protestante e tacciato di eresia, pensò di vedere nel riformismo sabauda il veicolo delle sue idee. Invece nel 1736 fu arrestato e passò il resto della sua vita in carcere. Ma neppure gli anticlericali locali, come il Conte Alberto Radicati di Passeran, incontrarono maggior fortuna nel formulare le loro idee di eliminazione delle istituzioni ecclesiastiche nello stato, dall'inquisizione alle scuole, o di usurpazione dei beni clericali ai fini della redistribuzione degli stessi o ancora nell'esortare il sovrano affinché si attribuisse le prerogative di nomina di tutti gli ecclesiastici²¹; né il vento cambiò con il passare degli anni o di fronte a proposte meno ambiziose. D'altra parte, gli intellettuali piemontesi nell'arco del cinquantennio 1720-1770 rimasero quasi totalmente fermi nelle loro convinzioni religiose e politiche, pur essendo informati sulle acquisizioni che, in Europa come in Italia, venivano facendosi nella lotta anticuriale. Secondo Venturi, divennero dunque strumenti di una politica di conservazione perché interpretarono la tradizione regalistica piemontese nel senso di considerare ogni opposizione un errore, sperando in nient'altro che non fosse una soluzione venuta dal sovrano. Le riforme in materia, che pure vi furono, non costituirono mai un motivo di propaganda; terminate le stesse, gli intellettuali si abituarono allo *status quo* e ne divennero difensori²².

²¹ F. Venturi, cit., pp. 24-28

²² F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti. 1758-1774*, Torino, 1976, p. 78

Chi tentò di trovare una via d'uscita illuministica all'immobilismo piemontese, quasi al di fuori dei limiti temporali del presente elaborato (le sue maggiori opere apparvero tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Settecento), fu singolarmente un ecclesiastico, Carlo Denina. Il Denina, muovendo da un approccio moderato e tentando di trovare un punto di contatto tra potere secolare e potere spirituale grazie al quale entrambi avrebbero tratto benefici, affermò nelle sue varie opere e dalla cattedra universitaria che ebbe a Torino che l'istruzione pubblica potesse essere bene affidata al clero secolare; che il clero dovesse impegnarsi nel rispettare e nel far rispettare le leggi civili per migliorare in particolar modo l'economia pubblica, in aperto contrasto tra l'altro con le immunità ecclesiastiche che prevedevano la possibilità di comprare merci a prezzi di favore per il clero; che le immunità stesse fossero concessioni del potere laico il quale ben le poteva ritirare; che il clero si dovesse impegnare in lavori utili alla comunità. Un articolato disegno che avrebbe riportato la Chiesa al rigorismo e alla frugalità e le avrebbe fatto godere del rispetto dei governanti e dei governati. Tutto ciò attirò l'ostilità non solo, com'è chiaro, del potere spirituale, ma anche quella del governo Bogino che mal volentieri tollerava i consigli riformatori dei letterati, abituato com'era ad eseguire null'altro che la volontà regia. Per evitare la morte, Denina fu costretto a pagare con l'esilio le sue idee²³. In questo contesto di scarsa tradizione anticuriale dev'essere collocata l'analisi del Concordato, concluso sotto Benedetto XIV nel 1741, che sarà svolta nel capitolo III.

1.1.7. Riepilogo

L'immagine che complessivamente emerge del Regno di Sardegna nella prima metà del Settecento è quella di uno stato precocemente avviato sulla via della centralizzazione e delle riforme tipiche dell'assolutismo illuminato. La sua classe dirigente non è nuova per quanto riguarda l'estrazione, che impedisce di parlare di "borghesizzazione" dell'*establishment* data la prassi della cooptazione (notai e procuratori in particolar modo esistevano già da secoli nelle comunità ed erano piuttosto potenti), ma per il ruolo che viene a ricoprire all'interno dello stato, vicino e

²³ Ibidem, pp. 78-85.

al servizio del potere centrale e non più ai margini e in autonomia dallo stesso. Il cambiamento è dovuto al fatto che i soggetti che vi appartengono sono orgogliosi di essersi messi in luce percorrendo la scala professionale e sostenendo numerose verifiche, cosa che li porta ad essere particolarmente affidabili nonostante l'origine comune con i soggetti che fanno parte dell'apparato tradizionale; per esempio, la politica antifeudale nell'ambito della riforma fiscale viene portata avanti dal marchese d'Ormea.

Ciò apre la via a diverse osservazioni. In primo luogo, le riforme fiscali, amministrative e sociali si basano su una classe diversa da quella dei piccoli proprietari terrieri che invece sarà al centro del progetto del Neri in Toscana e in Lombardia, per alcuni storici in maniera simile a quanto effettuato durante l'epoca di Giuseppe II d'Austria e al modello franco-napoleonico²⁴ (altri, come Bernardo Sordi, sono decisamente più cauti nel trovare analogie tra il riformismo assolutistico e le innovazioni post-rivoluzionarie²⁵). In secondo luogo, il forte senso dello stato degli uomini di cui si serve il riformismo sabaudo settecentesco nasconde dietro una schiera di compatti funzionari, formati secondo un'ottica pragmatica fin dai tempi della riforma degli studi compiuta da Vittorio Amedeo II, una mancanza di figure intellettuali di spicco (come invece nelle realtà toscane e napoletane in primis) che guidino le riforme regie. I veri *leaders* sono i sovrani stessi, in particolare Carlo Emanuele III, che porta sì a compimento le idee del padre - percependo l'importanza della tematica amministrativa e fiscale per l'affermazione del potere regio anche grazie agli studi anche esteri che aveva compiuto²⁶ - ma non arriva mai a promuovere riforme realmente illuministiche senza alcun dotto che lo stimoli in tal senso. Ciò influisce anche nel rapporto con la Chiesa, nel senso che ad un giurisdizionalismo (o regalismo che dir si voglia) ormai radicato nella tradizione non si sostituisce mai un illuminismo maturo, neppure quando alla metà del secolo XVIII non sono poche le parti d'Italia che giungono a tali acquisizioni col ripensare al ruolo della legge e del peccato nella

²⁴ A. Alimento, cit., p. 104.

²⁵ B. Sordi, *"Polizia": un campo teorico per i compiti dello Stato fiscale. Dalle istituzioni ai linguaggi*, in L. Mannori – B. Sordi, cit., pp. 127-133.

²⁶ A. Alimento, cit., pp. 116-117.

vita sociale²⁷. Il passato pesa sul presente e impedisce ogni nuova riforma; la tradizione, alla corte dei sovrani che pur sempre erano i devoti detentori della Sacra Sindone, è chiusa e perfetta in se stessa e non merita di essere rimessa in discussione.

²⁷ F. Venturi, *Settecento riformatore. II. La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti. 1758-1774*, Torino, 1976, pp. 65 e 74-75

- **I.2. Il Regno di Napoli**

I.2.1. Quadro politico, amministrativo ed economico - I.2.2. Gli intellettuali meridionali: Genovesi e Pagano - I.2.3. Il riformismo ecclesiastico - I.2.4. Le riforme feudali e giudiziarie - I.2.5. Il fiscalismo borbonico e l'amministrazione delle comunità - I.2.6. Conclusioni

I.2.1. Quadro politico, amministrativo ed economico

Nella prima metà del Settecento il Regno di Napoli visse una situazione particolarmente travagliata a livello politico. Dapprima vicereame spagnolo, conobbe al termine della Guerra di Successione Spagnola la dominazione austriaca (1713) ed infine, con la Guerra di Successione Polacca, ritornò sotto il controllo dei Borbone ma come regno autonomo (1734) costituito dal Mezzogiorno peninsulare. La Sicilia rappresentava uno stato a parte anche se, escludendo la parentesi sabauda tra il 1713 e il 1720, fu sottoposta ai medesimi dominatori della parte continentale.

Allo scoppio della Guerra di Successione Austriaca, l'esistenza del regno venne messa in pericolo, ma al termine del conflitto l'autonomia del giovane stato nazionale fu confermata. Ciò coincise con l'apertura di una nuova fase nella politica interna di Carlo di Borbone che, se fino a quel momento aveva mostrato di voler innovare numerosi settori della vita meridionale, fu poi caratterizzata dalla moderazione e dalla riconsiderazione delle precedenti riforme. Vi fu inoltre un'inversione di rotta nelle scelte di politica estera, che portò a una più marcata indipendenza dalla Spagna¹. La precaria situazione geopolitica, nonché il cambio di rotta nel riformismo borbonico devono essere tenuti presenti nell'analisi delle innovazioni apportate da Carlo di Borbone nel Mezzogiorno di metà Settecento.

Da un punto di vista economico, il peso delle ostilità negli anni Trenta del Settecento fu minore per la neonata monarchia borbonica rispetto a quello sofferto dagli stati del Nord Italia (Toscana e Piemonte in primis) e la ripresa dell'apparato finanziario fu piuttosto rapida. Anche il clima di depressione che caratterizzava la Penisola di quegli anni fu meno sentito. In ciò ebbero un apporto non indifferente le

¹ F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 65 e 88.

consistenti sostanze dei sovrani di origine spagnola². Le entrate statali, che ammontavano a circa 3 milioni nel 1731, si attestarono su una media di circa 4 milioni negli otto anni successivi. Ciò permise al regno di affrontare inizialmente la problematica delle riforme senza essere oppresso dalle richieste delle casse regie³.

Il Regno di Napoli era caratterizzato da una struttura amministrativa che dalla fine del Cinquecento si mantenne inalterata fino alla caduta dell'Antico regime. Costituito da 12 province e da circa 1.973 comunità (per il 75% di tipo rurale)⁴ in esse raggruppate, il numero delle località infeudate sopravanzava di gran lungo quelle "demaniali", che ammontavano a poche decine. A differenza di altri ordinamenti, nel Mezzogiorno mancava infatti qualsiasi collegamento tra il potere centrale e la dimensione locale, che aveva radicato i poteri baronali. Qualsiasi tentativo di introdurre un controllo regio sulla periferia, sul modello toscano del "Magistrato de Nove Conservatori del Dominio fiorentino" (cfr. I.3.2.), andò in fumo⁵. Una volta sottoposte al dominio baronale, era difficile per le comunità "riscattarsi", ovvero comprare la propria libertà dal feudatario mediante un corrispettivo.

Altra caratteristica dell'organizzazione territoriale meridionale era la mancanza di un conflitto tra città e campagna, al contrario di quanto avvenne nel Nord Italia. Le comunità del Regno di Napoli, rimanendo al livello di un'economia di sostentamento, non progredirono tanto da rivendicare delle competenze nei confronti delle città. La periferia continuò a vedere quindi convogliate le proprie risorse verso i centri più grandi (in particolare Napoli⁶) e ad essere sottoposta a gravosi carichi fiscali, con il

² L'opulenza borbonica giocò a favore della conquista del Mezzogiorno e dell'approccio dei sudditi nei confronti del loro nuovo sovrano, percepito come liberatore da anni di penetrante fiscalismo austriaco, come afferma R. Ajello, *Carlo di Borbone, re di Napoli e di Sicilia*, in "Dizionario Biografico degli Italiani" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 20, Roma, 1977, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-di-borbone-re-di-napoli-e-di-sicilia_%28Dizionario-Biografico%29/.

³ F. Venturi, cit., p. 17.

⁴ G. Muto, *Comunità territoriali e forme del controllo amministrativo nel Mezzogiorno spagnolo*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, a cura di L. Mannori, Napoli, 1997, pp. 225-242, pp. 225-226.

⁵ L'esempio del fallimento della riforma secentesca di Carlo Tapia è riportato in A. Bulgarelli Lukacs, *Conoscenza e controllo della periferia attraverso lo strumento fiscale: l'esperienza del Regno di Napoli*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, a cura di L. Mannori, Napoli, 1997, pp. 243-275, p. 270.

⁶ Ibidem, p. 256.

risultato che i malumori e lo scontento nei confronti del potere centrale si tramutarono spesso in vere e proprie rivolte. La capitale poi godeva di privilegi sin dall'epoca di Masaniello (metà XVII sec.), concessi dagli spagnoli per evitare la ripetizione di tumulti, che avevano creato una massa di disoccupati a carico del resto del paese.

1.2.2. Gli intellettuali meridionali: Genovesi e Pagano

Il cambiamento di dinastia segnò una svolta e una ripresa⁷, anche perché gli uomini colti meridionali fecero propria la conquista del paese da parte di Carlo di Borbone⁸, che aveva creato un'identità nazionale e una compagine la cui vita istituzionale era aperta alla direzione degli intellettuali. Il 1734 segnò dunque l'inizio della moderna storia del Meridione e del moto riformatore nel napoletano.

L'impegno di riforma del sovrano spagnolo venne ad essere caratterizzato dal coinvolgimento non solo degli abitanti del regno, ma anche di elementi "esteri" come il toscano Bernardo Tanucci, che sarà poi primo ministro. Si formò così una composita classe dirigente, caratterizzata da *homines novi* che stimolarono con le proprie intuizioni il primo riformismo borbonico, non senza aspetti di confusione. Secondo il Venturi, le idee degli intellettuali, mancanti di una visione di insieme, di un programma comune che ponesse delle priorità, contraddistinsero questo moto riformatore come un disarmonico tentativo di offrire nuovi sbocchi rispetto al passato⁹.

Il riformismo di Carlo di Borbone interessò numerosi settori, con l'obiettivo di costruire uno stato accentrato. Era un risultato di non facile conseguimento, data l'esistenza sul territorio di numerosi centri di potere che, sin dal Cinquecento e sostanzialmente senza soluzione di continuità, contendevano il controllo al governo centrale. In particolare, la lotta contro i privilegi del clero, dei baroni e della magistratura rappresentò il fulcro del riformismo dei primi anni della monarchia borbonica. La classe dirigente napoletana si occupò intensamente di tali problemi, tanto partorire idee veramente illuministe che sopravanzarono la fine del regno. L'evoluzione del pensiero meridionale e il suo rapporto con i problemi dello stato è

⁷ F. Venturi, cit., pp. 11-12.

⁸ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, p. 124.

⁹ F. Venturi, cit., pp. 70-71.

ben presente in due intellettuali, Genovesi e Pagano.

Antonio Genovesi fu l'intellettuale che condusse al punto più alto il dibattito riformista nel Mezzogiorno a metà del Settecento. Sacerdote trasferitosi dalla provincia nella Napoli degli anni Quaranta del Settecento, ben presto si diede all'economia, diventando professore universitario. La sua cultura in ambito finanziario era permeata dai nuovi indirizzi scientifici aperti dalle idee di Locke e Newton, dall'Enciclopedia di Diderot¹⁰ e dai tardo mercantilisti spagnoli e francesi, come Uztàriz o Forbonnois, ma soprattutto dal protezionismo di stampo inglese.

Genovesi si rendeva conto della situazione arretrata del napoletano, per cui il suo programma aveva come obiettivo di fondo il miglioramento di tutto lo stato ottenuto mediante la diffusione del lavoro e del commercio. Per ottenere ciò, era necessaria in primis una perequazione fondiaria¹¹ e un'abolizione delle immunità di classe, con le quali si sarebbe ottenuta anche la diminuzione della povertà e dei suoi portati (criminalità, ozio, improduttività). Nel frattempo, auspicava una abolizione degli studi di metafisica e teologia e la loro sostituzione con la fisica, che magari ricercasse la divinità attraverso la scoperta delle leggi di natura. La sua visione si radicalizzò nel corso degli anni Sessanta del Settecento; la grande carestia del 1764 lo rafforzò nell'odio che provava per gli ecclesiastici e per i nobili, entrambi indolenti proprietari terrieri, insensibili alla miseria che li circondava e nemici delle riforme.

Il miglioramento dello stato passava infatti da una lotta alle proprietà baronali e clericali; per Genovesi, era necessaria una redistribuzione terriera mediante affitto a lungo termine dei lotti ottenuti dalla ripartizione dei possedimenti maggiori¹². Questi, da scarsamente coltivati, sarebbero stati così adeguatamente sfruttati e avrebbero dato una rendita migliore ai padroni e ai contadini. L'istruzione in agronomia degli ecclesiastici e dei nobili e una più spinta liberalizzazione dei commerci delle derrate agricole avrebbero completato il disegno genovesiano.

Da quanto appena detto appare chiaro, in particolar modo, il conflitto del

¹⁰ Ibidem, p. 567.

¹¹ D. Ippolito, *Sulla Repubblica napoletana del 1799. Mario Pagano e la riforma della società meridionale*, in "Quaderni di Storia", n. 67 (2008), pp. 73-110, p. 90.

¹² Ibidem, p. 91.

Genovesi con l'orientamento tradizionale ecclesiastico. Nel proporre le sue idee aveva però l'appoggio dell'*entourage* borbonico (Tanucci in primis) e persino del nuovo papa Benedetto XIV, che glielo rinnovò nel corso degli anni. I suoi disegni rimasero comunque in gran parte sulla carta. La disputa sulla ricca eredità intellettuale del Genovesi diede inizio al movimento dei riformatori illuminati dell'Italia meridionale, formato da intellettuali come Galanti, Pagano, Filangieri. Il pensiero genovesiano si diffuse inoltre nei paesi più arretrati d'Europa, dagli stati tedeschi alla Spagna e persino in Russia, mentre influenzò poco gli intellettuali dei paesi economicamente progrediti come Torino o Milano, la Francia o l'Inghilterra¹³.

Francesco Mario Pagano fu uno dei maggiori eredi delle idee del Genovesi. Avvocato di chiara fama, fu coinvolto nell'esperienza della Repubblica Napoletana di fine Settecento. Qui, nel ruolo di legislatore, ebbe modo di realizzare parte del suo pensiero. In particolar modo, da giusnaturalista conscio del collegamento tra il diritto alla proprietà e il diritto alla vita e dunque oppositore di tutte le forme che concentrassero i beni nelle mani di pochi, fu convinto della riforma della proprietà meridionale.

L'intervento sarebbe stato caratterizzato dall'eliminazione del regime del fedecomesso – istituto, utilizzato soprattutto dalla nobiltà, che impediva la disposizione dei beni ricevuti in eredità: sarà oggetto di analisi più approfondita nel paragrafo I.3. - e dall'abolizione del sistema feudale. Analogamente al Genovesi, Pagano osservava come queste situazioni non permettessero l'evoluzione economica dello stato, reprimendo ogni dinamica sociale e creando un ampio divario tra i baroni e il clero, da una parte, e il resto dei cittadini dall'altra. Il giurista meridionale avrebbe dunque prospettato, secondo la ricerca compiuta da Dario Ippolito, l'abolizione dei vincoli giuridici alla circolazione dei patrimoni; nel caso del fedecomesso sarebbe stata ristabilita quindi la parità tra i successori¹⁴, nella problematica feudale sarebbero stati invece revocati i numerosi poteri baronali. A quest'ultimo proposito, Pagano auspicava il divieto dei privilegi personali dei feudatari, nonché di quelli che

¹³ F. Venturi, cit., pp. 523-644.

¹⁴ D. Ippolito, cit., pp. 93-95.

attribuivano ai baroni la giurisdizione e la facoltà impositiva sul territorio da loro controllato, da ritenersi abusivi in quanto appartenenti al solo stato. Per quanto atteneva alla proprietà terriera nobiliare, i fondi per i quali esistevano titoli d'acquisto certi (da provare, con rigide preclusioni, di fronte ad un'apposita commissione) sarebbero stati mantenuti dagli ormai *ex* baroni, che avrebbero comunque dovuto versare un indennizzo alla collettività, mentre gli altri sarebbero stati requisiti¹⁵.

Questo *excursus* è funzionale a mettere in luce la linea di pensiero presente in Napoli e a far intravedere come in particolar modo le problematiche feudali ed ecclesiastiche fossero radicate all'interno della società, sostanzialmente immobilizzandola. Da ciò si evince l'esito fallimentare del riformismo borbonico, chiamato ad uno sforzo titanico contro poteri che erano di per sé non solo connaturati nell'Antico regime, ma erano da secoli i veri padroni del Mezzogiorno.

1.2.3. Il riformismo ecclesiastico

Il clero controllava nel Regno di Napoli circa due terzi delle terre, mentre i restanti beni fondiari erano in maggioranza di dominio nobiliare e solo un nono del totale iniziale era in mano contadina. Le proprietà ecclesiastiche erano esonerate in tutto o in parte, a seconda della zona, dalla contribuzione fiscale, dovendo il potere centrale scendere a patti con il clero (assieme agli altri poteri locali, *in primis* la nobiltà) nel momento impositivo¹⁶. Non solo, già un importante intellettuale dell'epoca come Pompeo Neri (cfr. I.3.) rilevava che «[...] tutti i beni ecclesiastici [...] per i patti apposti dell'investiture del Regno erano in possesso di una totale esenzione»¹⁷. Si comprende come il riformismo in ambito ecclesiastico fosse legato soprattutto al fatto che anche la ricca monarchia borbonica, a lungo andare, avrebbe avuto quindi bisogno di tassare gli ecclesiastici e i loro beni in particolare¹⁸, oltre a ridurre le persistenti immunità locali e personali (cfr. Introduzione) che minavano l'amministrazione della

¹⁵ Ibidem, pp. 106-109.

¹⁶ Lo afferma A. Bulgarelli Lukacs, cit., pp. 257 e 273.

¹⁷ P. Neri, *Progetto di concordato da proporsi per lo Stato di Milano disteso a imitazione del concordato di Napoli, con le riflessioni che debbonsi avere alla differenza tra le ragioni e consuetudini dell'uno e dell'altro stato*, 1757, in L. Sebastiani, *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, pp. 62 e ss.

¹⁸ M. Rosa, cit., p. 123.

giustizia e l'ordine pubblico. Al contrario del Regno di Sardegna, una cultura anticuriale e regalistica era ben radicata negli intellettuali napoletani sin dalla fine del Seicento (dall'epoca del Giannone, su cui cfr. I.1.) e grazie all'incontro con la monarchia borbonica ne uscì rafforzata e rinvigorita. Carlo di Borbone fu infatti piuttosto scaltro a servirsi della tradizione giurisdizionalista esistente nel regno per i propri fini.

Vennero formulati progetti economico amministrativi, tra cui figuravano in primo luogo quelli volti contro l'immunità reale (1737): uno prevedeva la somministrazione di una rendita ai membri del clero, cosicché questi fossero poi indifferenti all'incameramento dei beni da parte del governo; altri teorizzavano il prelievo statale di un decimo o di un quarto della rendita dei suddetti beni. Si trattava di piani arditi, che erano destinati a cadere con la stipula del Concordato del 1741 con papa Benedetto XIV (per il quale si veda più avanti, cfr. III.2.). Il sovrano napoletano non era infatti nella situazione politica di potersi inimicare troppo il pontefice, che doveva ancora riconoscere e legittimare il suo potere sul Meridione, né aveva intenzione di ripercorrere la strada tracciata dal Giannone, che spingeva la discussione su un terreno ideologico-politico proprio del maturo Illuminismo. Non è irrilevante notare come questo intellettuale fu allontanato, coerentemente all'ottica borbonica di riformare, ma senza ridiscutere il rapporto stato-Chiesa tradizionale. Lo scoppio della Guerra di Successione Austriaca, con le necessità di assoggettare rapidamente gli ecclesiastici a contribuzione per far fronte alle spese di guerra, sancì una soluzione di compromesso, che pose fine alla prima età del riformismo ecclesiastico borbonico (1734-1741). La politica di Carlo di Borbone fu oscillante, incerta, complessa, "giannonica senza il Giannone"¹⁹. Ma portò ad una prima vittoria e realizzazione parziale del programma giurisdizionalista, da cui non si tornò più indietro²⁰.

¹⁹ F. Venturi, cit., p. 24.

²⁰ Ibidem, pp. 32-36.

I.2.4. Le riforme feudali e giudiziarie

La politica antifeudale fu invece un *quid novi* per l'ordinamento napoletano, per il semplice fatto che i magistrati e gli intellettuali, da cui Carlo di Borbone non poteva prescindere nel condurre le riforme, erano più legati al mondo nobiliare rispetto a quello ecclesiastico. Coloro che combattevano contro i baroni avevano poi l'obiettivo, più che altro, di impadronirsi dei feudi e dei privilegi che essi portavano con sé. Nel Mezzogiorno vi era insomma una mancanza di compattezza della classe colta contro i privilegi nobiliari²¹, ciò che invece era stato risolto nello stato sabaudo con la formazione di funzionari dediti solamente alla realizzazione del progetto regio (cfr. paragrafo I.1.). Nel napoletano la situazione era poi resa ancor più complessa dal fatto che i latifondi napoletani erano un buon investimento per i notabili esteri, perché ingenti erano i diritti e gli abusi baronali.

In particolare, i privilegi feudali erano tutelati ed incrementati dalla giurisdizione baronale, utilizzata come mezzo di affermazione del potere del singolo feudatario e come fonte di rilevanti proventi pecuniari. La vendita degli uffici, le multe, i veri e propri ricatti (le "transazioni") a cui i vassalli dovevano sottostare pena la carcerazione, la generale commutazione delle pene corporali in pene pecuniarie apportavano infatti cospicue somme ai signori locali, se solo si considera che circa 2 milioni di persone furono sottoposte nel regno a simili trattamenti da parte di un migliaio di baroni²².

Tutto questo spinse il governo napoletano e il primo ministro Tanucci ad agire e ad occuparsi in primis della giurisdizione nobiliare (solo timidi tentativi, in occasione della riforma catastale di cui si parlerà *infra*, vennero promossi contro i privilegi fiscali feudali). Nel 1736 fu nominata una commissione apposita, che propose una soluzione volta alla riorganizzazione e a un maggiore controllo dei tribunali locali. Questi furono tenuti a presentare ai tribunali superiori le relazioni degli omicidi di loro competenza così come a far conoscere tutte le transazioni e composizioni avvenute in loro presenza; il giudice superiore poteva così avocare le cause più importanti.

²¹ Osserva il "profondo radicamento" del sistema feudale nel Mezzogiorno D. Ippolito, cit., p. 97.

²² Dati di F. Venturi, cit., p. 37.

La riforma però, come si è notato prima, non godeva di grande supporto né tra gli intellettuali né presso gli altri ceti. Ci si servì poi della magistratura statale, che era interessata solo ad accaparrarsi i privilegi feudali²³. Intuito l'errore, Tanucci si trovò in trappola: incapace di quella fuga costituita dalla costruzione di un secondo apparato, sperimentata nel Regno di Sardegna negli stessi tempi e che tanto stentava ad affermarsi anche nella madrepatria ²⁴ , l'unica soluzione compatibile con l'organizzazione assolutista che voleva dare allo stato fu comunque garantire la sussistenza della giurisdizione nobiliare. Da ciò non deviò mai, anche quando la riforma inevitabilmente fallì²⁵ nel 1744. Inutili sarebbero stati i successivi tentativi di estirpare il sistema feudale fino alla caduta dell'Antico regime²⁶.

Il riformismo in materia giudiziaria mirava infine ad indebolire quel centro di potere costituito dai giuristi napoletani, in coerenza con il disegno di espansione delle prerogative regie. Inoltre, Tanucci vedeva la magistratura come un organo lento e macchinoso, incapace di assicurare giustizia; d'altra parte, era venuta in odio a non pochi intellettuali, fra cui il Genovesi²⁷. Inevitabilmente, fu sottoposta anch'essa a un ridimensionamento, meno appariscente però di quello condotto verso gli ecclesiastici e i nobili. La classe degli uomini di legge che era stata così importante nel Meridione si avviò dunque verso il declino. Le uniche prerogative che rimasero intatte furono quelle dei tribunali penali, peraltro congeniali ad un riformismo spesso condotto con la forza²⁸.

²³ A. Bulgarelli Lukacs, cit., p. 244.

²⁴ B. Sordi, "Polizia": un campo teorico per i compiti dello Stato fiscale. Dalle istituzioni ai linguaggi, in L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp. 127-133, p. 128.

²⁵ Conforme anche M. Rosa, cit., p. 124.

²⁶ D. Ippolito, cit., p. 96.

²⁷ A. Genovesi, *Storia del commercio della Gran Bretagna scritta da John Cary mercatante di Bristol, tradotta in nostra volgar lingua da Pietro Genovesi giureconsulto napoletano con un ragionamento sul commercio in universale e alcune annotazioni riguardanti l'economia del nostro Regno di Antonio Genovesi regio professore di commercio e di meccanica nella cattedra intieriana. Dedicata a S.E. Romualdo Sterlich de'marchesi di Cerminiano*, vol. I, Napoli, 1757, p. 32, cit. in F. Venturi, cit., p. 581.

²⁸ F. Venturi, cit., p. 31.

I.2.5. Il fiscalismo borbonico e l'amministrazione delle comunità

Quanto detto nel paragrafo I.2.1. relativamente alla struttura amministrativa fortemente disgregata del Regno di Napoli dovrebbe rendere chiaro come ogni riforma volta ad incidere sulla fiscalità fosse persa in partenza, ove non si volesse risolvere *ab origine* il problema della radicata presenza sul territorio di centri di potere opposti al governo centrale²⁹. Infatti, in tal senso fu introdotto solo un nuovo regolamento (1735) che disponeva la suddivisione del Regno di Napoli e del Regno di Sicilia rispettivamente in 4 e 3 “governi generali”, ma il peso di Napoli era talmente prevalente da soffocare sul nascere ogni tentativo di ridar vigore ed autorità ai controlli del centro sulla periferia.

Le comunità dello stato formavano la spina dorsale del sistema tributario del Mezzogiorno, corrispondendo in prima persona le cosiddette “funzioni fiscali”, imposte statali dirette parametricate nel peso al numero dei “fuochi” (nuclei familiari) presenti in ciascuna comunità territoriale³⁰. Erano le organizzazioni territoriali che ripartivano poi l’onere delle “funzioni fiscali” sui propri componenti, ufficialmente seguendo un sistema impositivo di natura personale – verso tale obiettivo era dirottato il catasto delle comunità³¹, che mirava a calcolare le facoltà economiche del singolo – ma *de facto* godendo di una certa libertà. Col tempo però questo quadro si era alterato, e per necessità i governanti prima avevano sospeso le rilevazioni dei “fuochi”³² e poi aveva alienato le “funzioni fiscali” alle organizzazioni territoriali e cetuali – nobiltà e clero – in cambio di un’entrata sicura secondo il modello, comune nell’Antico regime, dell’imposta di riparto, di cui si è parlato nel paragrafo I.1.. Tutto ciò aveva portato i vertici dell’ordinamento a non controllare più l’imposizione in maniera diretta.

Nel 1748, i tentativi di trovare nuovi fondi per le spese pubbliche spinsero il sovrano a riconsiderare la ripresa in mano regia delle numerose imposte appaltate³³.

²⁹ Lo rileva A. Bulgarelli Lukacs, cit., p. 244.

³⁰ L. Mannori, *Le dinamiche del mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell’Europa d’antico regime*, in L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp.75-101, p. 90. Conforme G. Muto, cit., p. 236.

³¹ Tale importante osservazione è compiuta da A. Bulgarelli Lukacs, cit., p. 247.

³² Ibidem, p. 252.

³³ Si veda anche R. Ajello, cit.

Nel regno si procedette a una politica che valutava caso per caso se revocare le concessioni; sul tema ci si chiese se il sovrano avesse il diritto di procedere alla revoca dell'appalto o se in realtà le imposte fossero state cedute per sempre. La magistratura ancora una volta si schierò contro il re a difesa dello *status quo* tradizionale. La posizione dello stato era aggravata poi dal fatto che il governo non poteva promuovere una politica fiscale forte, dovendo scendere a patti con i poteri locali (anche per evitare sedizioni nelle periferie) e dalla necessità di ingenti capitali – impossibili da recuperare dopo la dispendiosa Guerra di Successione Austriaca - per riavere in mano il controllo delle imposte più redditizie. Né Carlo di Borbone fu in grado di trovare appaltatori che non appartenessero alla nobiltà o al clero, come invece accadeva negli stessi anni nel Ducato di Milano (cfr. I.3.). La ricchezza mobiliare nel Mezzogiorno non si spostò in mani nuove, né vide l'apporto di capitali esteri, i quali vennero sempre convogliati in investimenti terrieri. Il risultato fu che la situazione rimase immutata e la neonata “Giunta delle ricompre”, organizzata nel 1751, non si poté occupare di una trasformazione radicale dell'apparato fiscale come in Toscana o nella Lombardia, ma semplicemente di aumentare le imposte esistenti sulle comunità.

All'inizio degli anni Quaranta del Settecento si era tentato di redigere anche un catasto unitario. A differenza degli esempi sabaudi, toscani e milanesi, nessun documento è stato reperito sulla sua formazione e compilazione³⁴, rendendo la realizzazione dell'opera avvolta nel mistero. Progettato nel 1739, tra il 1740 e il 1742 l'estimo fu messo a regime. Il catasto era detto onciario poiché nel calcolo delle imposte si partiva dalla rendita effettiva degli immobili, che veniva capitalizzata passando dalle monete correnti all'oncia, antica moneta di conto. Il contenuto sostanzialmente nuovo dell'estimo fu espresso quindi con formule antiche ed inadeguate, deviando dall'originale progetto di una riforma finanziaria veramente moderna. Ciò risultava anche dal fatto che il catasto rimase uno strumento utile a ricostruire il reddito complessivo dei soggetti, ai fini di un'imposizione personale che, d'altra parte, era il tipo di contribuzione diffuso nel 94,8% delle comunità³⁵. La

³⁴ F. Venturi, cit., p. 81.

³⁵ A. Bulgarelli Lukacs, cit. p. 255.

conferma venne dal fatto che negli stessi anni si procedette al nuovo computo dei “fuochi”.

La mancata individuazione della natura reale dell'imposta (come invece avvenne nel Regno di Sardegna o nel Ducato di Milano) a cui era finalizzato il catasto portò in definitiva al fallimento della riforma, che non esprime nulla di nuovo in materia³⁶ e rimase alla mercè delle frodi dei signori locali. Il Genovesi rilevò infatti che la maggioranza delle terre erano state esentate dal catasto e quelle dei nobili che vi erano sottoposte erano state valutate meno di quelle dei piccoli proprietari terrieri; le attività imprenditoriali, che dovevano essere escluse dall'estimo, furono invece ricomprese nell'accatastamento con detrimento dei commerci³⁷. Il risultato che comunque si raggiunse fu quello di uniformare, non senza opposizioni e in un lasso di tempo non breve, i catasti del regno. Ciò rappresentò sicuramente un progresso nei confronti della madrepatria, che provò ripetutamente e senza successo a seguire questa strada, in particolare con l'accatastamento compiuto sotto il ministro La Ensenada. Non era aliena un'intenzione perequativa a vantaggio dei ceti meno abbienti nel progetto riformatore borbonico, ma ciò costituiva un aspetto marginale in un'iniziativa che non si può definire “illuminata”³⁸.

1.2.6. Conclusioni

Un bilancio definitivo del Mezzogiorno nella prima metà del XVIII secolo non può esimersi dall'osservare che, nonostante le misure prese da Carlo di Borbone e dai governanti a lui vicini, la situazione fosse tornata allo stato antecedente alle riforme. Il fallimento di molte di queste era da imputarsi in particolar modo all'incertezza della classe dirigente. La mancanza di un progetto comune, come è stato osservato, portò a un movimento disordinato caratterizzato dall'empirismo delle soluzioni, che nella maggior parte degli ambiti innovati non superarono la fine della Guerra di Successione

³⁶ A. Alimento, *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764). Vol. I – Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze 2008, p. 16.

³⁷ A. Genovesi, *Delle lezioni di commercio o sia d'economia civile*, Napoli, 1770 (Napoli, 1768), vol. I, p. 485, cit. in F. Venturi, cit., pp. 623-624.

³⁸ F. Venturi, cit., p. 81.

Austriaca. La popolazione rimase una delle più miserabili d'Europa³⁹, né sembrava avere prospettive migliori dato il ripensamento sulla politica riformatrice avvenuto dopo la guerra.

Ciò che rimase e prevalse fu il riformismo di marca anticlericale⁴⁰, in fondo null'altro che un prosieguito su un tema caro alla tradizione meridionale, rafforzata dalle mire di potere della nuova dinastia. In questo panorama non si esitò a mettere in dubbio le acquisizioni del Concordato del 1741 e ad aprire una nuova stagione del riformismo ecclesiastico (come si vedrà *infra*) quando la soluzione concordataria non sarà più soddisfacente né per gli ambienti riformisti né per i governanti, avendosi in tale materia una comunione di vedute e un attivismo che in altri ambiti non fu presente.

³⁹ J. Campbell, *The present state of Europe*, Dublin, 1750, cit. in F. Venturi, cit., p. 413.

⁴⁰ F. Venturi, cit., p. 620.

- **I.3. La sfera di controllo austriaca: Il Granducato di Toscana e il Ducato di Milano**

I.3.1. Il Granducato di Toscana. Quadro generale e situazione economica - I.3.2. Le problematiche ereditate e le prime riforme (1737-1740) - I.3.3. Gli intellettuali toscani. Averani, Rucellai, le prime opere di Pompeo Neri - I.3.4. Il Ducato di Milano - I.3.5. Il progetto Pallavicini - I.3.6. La giunta Neri (1749-1758) - I.3.7. Il catasto e la riforma delle comunità - I.3.8. I limiti dell'accatastamento - I.3.9. Catasto ed immunità ecclesiastiche - I.3.10. Conclusioni

Si è voluto esaminare in uno stesso paragrafo le due compagini territoriali del Granducato di Toscana e del Ducato di Milano per alcuni motivi. Il primo è costituito dal fatto che entrambi sperimentarono nel XVIII secolo la dominazione austriaca, direttamente o indirettamente, per cui le esigenze di riforma vennero ad essere affrontate da una classe dirigente che aveva uno stesso retroterra culturale. Un altro motivo è costituito dall'opera di Pompeo Neri, intellettuale e uomo politico che agì prima in uno e poi nell'altro stato. Il terzo motivo sta nella maturità delle soluzioni riformistiche a cui si approdò in entrambi gli ordinamenti.

I.3.1. Il Granducato di Toscana. Quadro generale e situazione economica

Con la perdita dell'autonomia della Toscana si chiuse la lunga esperienza signorile italiana. La disputa per la successione originata dalla morte nel 1737 dell'ultimo dei Medici, Giangastone, non fu di facile soluzione e lo stato sembrò arrivare al collasso, con il riemergere delle antiche pretese di ogni terra appartenente al Granducato. Firenze, Pisa, Siena tentarono di riacquisire un'indipendenza che era svanita con la restaurazione medicea del Cinquecento¹, ma le loro aspirazioni di ritorno al passato furono soffocate quando nell'autunno dello stesso anno Francesco Stefano di Lorena prese il controllo dello stato ormai in crisi.

Si trattava del risultato dell'accordo di Nancy, con il quale l'Austria cedeva alla Francia la Lorena e in cambio otteneva la primazia nella successione del

¹ L. A. Muratori, *Annali d'Italia dal principio dell'era volgare sino all'anno 1749*, tomo XII. *Dall'anno 1701 fino all'anno 1749*, Napoli, 1755, p.232, cit. in F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 46.

Granducato. La Toscana, pur sottoposta a un governante austriaco che la controllava da lontano tramite la nomina di reggenti, non perse la sua indipendenza come avvenne per il milanese, ma restò autonoma.

Il nuovo sovrano si dovette confrontare con una situazione economica preoccupante, anche se lo stato non era stato colpito dalla Guerra di Successione Polacca: lo sviluppo che aveva interessato la Toscana all'inizio del secolo (aumento della popolazione da 600.000 a 890.000 anime circa, con un incremento nella sola Firenze di quasi 15.000 unità; espansione dei traffici commerciali tramite Livorno) era stato interrotto, attraversando una fase di stasi prima e una di crisi poi tra gli anni Trenta e la metà del Settecento, come rivela sia l'analisi demografica (tra il 1738 e il 1758 si registra un incremento di sole 33.974 anime), sia la caduta delle esportazioni della principale risorsa del paese, il vino. Peraltro, lo stato aveva attraversato con la fine del potere mediceo un periodo di anarchia prima dell'arrivo dei lorenese; tale situazione aveva rafforzato i privilegi di cui godeva Firenze, città dominante del Granducato, che era divenuta ormai un centro troppo oneroso per l'economia statale².

I.3.2. Le problematiche ereditate e le prime riforme (1737-1740)

La presa del potere da parte della nuova dinastia, similmente a quanto accadde nel napoletano, comportò il fiorire di numerose iniziative riformatrici. Peraltro, gli uomini che giungevano a governare l'Italia erano stati influenzati dal riformismo che i duchi di Lorena avevano intrapreso nella loro patria tra la fine del XVII secolo e il 1729.

In particolar modo chi diresse le iniziative in maniera unitaria, riorganizzando lo stato in senso centralistico fu Diodato Emanuele di Nay, conte di Richecourt, appartenente all'*élite* lorenese. Questi avrebbe dominato la politica toscana fino agli anni Sessanta del Settecento, con decisione, divenendo *de facto* il vero signore di quelle terre. Messosi in luce nelle trattative che avevano portato la Toscana nella sfera di controllo austriaca, iniziò con l'eliminazione del lusso e della corruzione della corte dell'ultimo Medici, per poi passare all'impellente problema delle riforme fiscali.

La Toscana aveva ereditato dall'età comunale una gestione fiscale diversa da

² F. Venturi, cit., pp. 14-15 e 315.

comunità a comunità, dovuta alla sua particolare struttura amministrativa, come si vedrà più avanti. Ragioni primariamente politiche, volte all'affermazione del centralismo in uno stato così disgregato e giustificate con la necessità di evitare soprusi da parte degli amministratori locali, avevano portato già i sovrani della casata medicea a tentare di controllare maggiormente in primis le spese della periferia, con la sottoposizione della stessa alla tutela del principe. Nel 1559 si era istituito, sulla base di precedenti esperienze quattrocentesche, il "Magistrato de Nove Conservatori della Giurisdizione e Dominio fiorentino" che, come altri organi corrispondenti esistenti nel dominio mediceo, agiva ottenendo in deposito vincolato le casse delle comunità e rilasciando autorizzazioni preventive alle spese locali. Quest'ultime, d'altra parte, ne necessitavano ove fossero "straordinarie", ovvero non previste dagli statuti delle comunità o dagli ordini degli organismi superiori; inoltre, dovevano essere autorizzate le assunzioni e gli stipendi dei salariati a tempo indeterminato delle comunità. Le relative delibere venivano segnalate al centro grazie all'opera di un funzionario incaricato direttamente dal Granduca, il "cancelliere dei Nove".

Il successo della politica medicea fu però solo apparente. Come rilevano infatti Luca Mannori e la storiografia più recente, in questo tipo di governo "tutorio" della periferia - dove i corpi intermedi della società vedevano ridotte le loro libertà, in virtù di una assimilazione al pupillo bisognoso di controllo - le autorizzazioni spesso venivano rilasciate in sanatoria e non preventivamente. Ciò per via dell'alto numero degli atti passibili d'autorizzazione e della scarsa efficienza dei cancellieri. Anche il sovrano, dapprima molto attivo nel decidere direttamente delle autorizzazioni alle spese avocando gli atti sotto esame del Magistrato, perse successivamente tale interesse. Le spese delle comunità continuarono ad essere elevate e il governo centrale rinunciò, d'altra parte, ad esigere le tasse dovute dagli abitati più miseri. In fondo, si trattava di un epilogo quasi obbligato per un'esperienza che non seppe creare un altro apparato rispetto a quello tradizionale, come invece fecero la Francia e il Piemonte³.

³ L. Mannori, *Le dinamiche del mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell'Europa d'antico regime*, in L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp.75-101, pp. 92-97; L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, pp. 163-188.

Oltre a quanto detto, il Granducato era caratterizzato da un'imposizione variabile a seconda delle comunità. Queste erano destinatarie della maggior parte degli oneri d'amministrazione del territorio, che sopravanzavano il loro bilancio. Secondo il diritto comune, era possibile che le comunità potessero rivalersi fiscalmente sulla loro popolazione e solo su questa, solidalmente obbligata con tutte le proprie ricchezze per i debiti del proprio ente come un fideiussore (salvo il caso di esenzioni: i lorenese trovarono comunità dove il numero degli esenti arrivava a un quarto o a un terzo della popolazione totale). Si aveva così un'imposizione di tipo personale.

Il Mannori nota che i sovrani medicei, dopo aver tentato di limitare le spese comunitative, si interessarono alle entrate. Questi si servirono del sistema impositivo esistente, demandando alle collettività il prelievo erariale, ma non eliminarono il particolarismo fiscale che le caratterizzava: in una visione in linea con la tradizione (e anche con quanto fecero altri sovrani dell'epoca) non intesero creare una figura unitaria di contribuente "statale", essendo sufficiente che le singole comunità pagassero le imposte volute dal centro e non rilevando come le ripartissero tra i loro abitanti. Solo per alcune imposte, come quelle sul sale o sulla farina, si predeterminò un ammontare uguale per tutti i sudditi. Ciò però comportò una fissità dell'imposta, che non teneva conto dei mutamenti economici. Il risultato fu che negli anni Trenta del Settecento, a crisi inoltrata, si continuavano ad esigere gabelle su consumi notevolmente ridotti (come quello del sale) e dazi su attività in recessione (come la coltivazione delle vigne)⁴.

Peraltro, tutte le contribuzioni locali rimasero in vigore. Si tentò al massimo di passare ad un sistema impositivo maggiormente fondato sulla contribuzione fondiaria e sul principio della territorialità, per evitare la sperequazione impositiva tra le comunità e all'interno delle stesse. L'idea che veniva dall'alto era quella di basare la contribuzione sui beni posseduti, il cui valore andava calcolato redigendo catasti locali. Rinunciando a puntare su un catasto centrale si ebbero però valutazioni approssimative, non aggiornate, talvolta effettuate "a misura" più che "a corpo" e dunque non basate sul reddito effettivamente prodotto, ma più che altro su una quota convenzionale di

⁴ F. Venturi, cit., pp. 51-52.

esso, senza contare la prassi che vide le comunità mantenere una serie di imposte diverse accanto o addirittura al posto di quella reale (come nel senese). Tutto ciò con l'inesperienza, o magari la connivenza dei cancellieri o del Magistrato de Nove, che pure erano deputati a sorvegliare l'esecuzione degli estimi locali. Inoltre, la situazione era aggravata dal fatto che le comunità rurali non riuscirono mai a sottoporre totalmente a tassazione i fondi dei cittadini esistenti nel loro territorio, in primis quelli fiorentini, a causa dell'ovvia resistenza delle *élite* borghigiane che si appellarono anche alla tradizione di diritto comune e agli statuti, i quali permettevano di assoggettare i detti terreni all'imposizione cittadina o prevedevano esenzioni. Seguì una serie di soluzioni di compromesso che, nonostante il favore per l'imposizione territoriale da parte degli stessi sovrani, resistette fino alle riforme dell'età leopoldina⁵. Richecourt tentò di risolvere i problemi paventando la vendita dei beni immobili dei Medici e soprattutto fissando una contribuzione universale sul finire del 1737, ma i tempi non erano ancora maturi; incontrando l'ostilità dell'aristocrazia e del clero, fu costretto a cedere. Ancora nel 1738 il governo insisteva su una tassa del 12% sul reddito dato da qualsiasi fondo e sui modi di coordinarla con le altre imposte, ma il granduca perse le speranze di riuscire a riformare la fiscalità medicea e trovò un'altra soluzione: il 1° gennaio 1740 istituì una "ferma" generale per la Toscana, ovvero un appalto generale a un'unica compagnia privata per la riscossione delle imposte che segnò l'approdo dei primi anni di riformismo fiscale lorenese.

La "ferma" apportò immediatamente benefici alle casse statali, grazie al rigore con cui gli appaltatori esigevano i tributi; anche se le cifre rimangono incerte, sembra che si fosse passati da 9 a 11 milioni di lire circa (sommando altri cespiti le entrate dello stato arrivarono a 14 milioni) nel ventennio 1738-1758⁶. L'appalto generale non era indifferente per il sovrano, che aveva un interesse privato e personale nello stesso. Gli spettavano infatti dei proventi della "ferma", che nel 1758 ammontarono a 300.000 Lire. In quegli anni la pressione fiscale aumentò così più dell'incremento della popolazione e dello sviluppo dell'attività economica, ma coprì il debito pubblico e

⁵ L. Mannori, *Il sovrano tutore*, cit., pp. 337-366.

⁶ *Détail exact des revenus de la Toscane et des intérêts de dettes de l'Etat*, Firenze, 1752, cit. in F. Venturi, cit., p. 314.

pose altresì una base per il futuro riformismo leopoldino.

Il modello dell'appalto fu ridiscusso per tutta la durata della reggenza, ma sempre secondo una prospettiva di ampliamento; soltanto negli anni Sessanta del Settecento, in un momento dove la congiuntura economica fu certamente meno asfissiante, si tentò di tornare ad una regia diretta delle imposte. La “ferma” generale, a detta di Franco Venturi, impedì ogni innovazione radicale; va tuttavia ricordato che si trattava di una soluzione molto diffusa e vecchia di qualche secolo, come si è già detto nei paragrafi I.1. e I.2.. L'esempio fu poi seguito anche dal Ducato di Milano, altro stato di influenza austriaca.

Sul piano amministrativo i successi non furono immediati. Il Granducato era uno stato regionale a base cittadina, formatosi per aggregazione progressiva tra le città mediante patti e dove ciascuna città si regolava seguendo quanto previsto negli stessi. Dal punto di vista giudiziario, le magistrature si trovavano in mano a un ceto sempre più slegato dalle indicazioni del sovrano⁷. Tutto ciò traeva origine nella restaurazione dei Medici, che al momento in cui erano assurti nuovamente al potere non avevano creato un ordinamento distinto da quelli preesistenti (ecco perché la giurisprudenza – sotto la spinta del casato, che voleva nascondere la derivazione del potere mediceo sulla Toscana dalle armi imperiali e pontificie - parlava dello stato come una federazione di comunità o, *melius re perpensa*, di città, poiché i contadi erano sempre subordinati ai centri urbani⁸), né avevano voluto eliminare, stando ad una critica espressa allora da Pompeo Neri, i magistrati delle antiche autonomie locali in numero superiore al necessario. Questi, peraltro, erano giudici onorari e ottenevano la carica più per sussidio caritativo che altro (se si eccettuano le due Rote di Siena e Firenze, i principali tribunali del Granducato formati da giuristi dotti), continuava il Neri osservando la loro bassa estrazione e la mancanza di preparazione legale richiesta per far parte dei tribunali. Completava il quadro un numero vastissimo di giurisdizioni speciali o privilegiate. La scelta compiuta dai Medici della continuità con il precedente ordinamento repubblicano creò uno stato che, nonostante i tentativi accentratori,

⁷ L. Mannori, *Il sovrano tutore*. cit., pp. 4-5 e 89.

⁸ Ibidem, p. 23 e 38.

rimase imprigionato nella sua struttura particolaristica.

Nel 1739 si iniziarono quindi a sfoltire le magistrature locali, in un disegno di riduzione della complessità amministrativa dello stato. Negli stessi anni venne costituita la Camera Granducale, tribunale unico a nomina regia, ma fu solo nel 1765, sotto il Granduca Pietro Leopoldo, che si portò a compimento la riorganizzazione amministrativa. Fino a quel momento, quando tramontò definitivamente lo “stato cittadino”, la Toscana continuò ad avere una struttura complessa e disorganica.

I primi tentativi di riforma incontrarono una diffusa opposizione, che con alti e bassi si protrasse per tutti gli anni Quaranta del Settecento. Alimentata dalle speranze di una conquista borbonica che avrebbe insediato uno spagnolo anche nei territori toscani oltre che in quelli napoletani, sobillata da ecclesiastici come il padre Salvatore Maria Ascanio, rappresentante diplomatico spagnolo a Firenze, la sedizione era soprattutto cittadina. La plebe era immiserita dalla crisi economica, in mano a chi controllava la politica assistenziale (in particolar modo al clero regolare: il domenicano Ascanio distribuiva annualmente fino a 6.000 corone ai soli mendicanti fiorentini) e danneggiata dall’austerità della corte lorenese che aveva posto fine alle elargizioni che si verificavano durante il dominio mediceo; di per sé, la nobiltà era attaccata alle figure tradizionali, vicina dunque ad Anna Maria de’ Medici, sorella di Giangastone e ai Corsini, che facevano da punto d’aggregazione per tutti coloro che sognavano un ritorno al passato. Inoltre, essa non si sarebbe rassegnata tanto facilmente alla politica di abolizione di alcuni privilegi baronali portata avanti dalla corte. Sul piano fiscale il peso delle imposte si era fatto più pressante, pesando anche sul commercio e ciò, unito al fatto che i “fermieri” erano spesso stranieri e che una parte delle entrate era dirottata a Vienna, aumentò il malcontento e fece parlare di un vero e proprio sfruttamento economico della Toscana⁹. Oltre a ciò, la diserzione dilagante e i dissapori tra le truppe toscane e lorenese rendevano la situazione del Granducato particolarmente instabile.

Ecco spiegata una certa cedevolezza del Granduca e del governo lorenese alle pressioni ecclesiastiche e all’inquisizione, che fino al 1745 continuò ad operare

⁹ J.H. Maubert de Gouvest, *Testament politique du cardinal Jules Alberoni, recueilli de divers mémoires, lettres et entretiens de Son Eminence, par monsignor A.M.*, Lausanne 1753, p. 203, in F. Venturi, *Settecento riformatore*. cit., p. 414.

indisturbata. Ma si trattava di momenti, destinati ad essere superati per due ordini di ragioni. La prima sta nel fatto che la Toscana si mantenne neutrale nella Guerra di Successione Austriaca, più per un tacito accordo tra Francia e Austria (che non volevano rimettere in gioco l'equilibrio di Nancy) che per una volontà propria. La seconda risiede nella circostanza che i nuovi governanti incominciarono a godere dell'appoggio della classe colta locale.

I.3.3. Gli intellettuali toscani. Averani, Rucellai, le prime opere di Pompeo Neri

Le università toscane avevano da sempre avuto nei propri ranghi intellettuali di particolare valore, grazie alla tradizione galileiana, scientifica ed erudita che si era tramandata dal Quattrocento in poi. Al contatto con i più arretrati lorenese i letterati si chiusero inizialmente nell'orgoglio toscano, nella loro erudizione tradizionale, nel legame coi vecchi poteri.

Un esempio di quanto detto è costituito dalla figura di Giuseppe Averani, professore eclettico e precettore di Giangastone de' Medici che visse e insegnò a Pisa a cavallo tra il Seicento e il Settecento, morendo l'anno successivo alla fine del Granducato mediceo. I suoi interessi spaziavano dalla fisica alla teologia per arrivare al diritto, e fu proprio l'insegnamento del diritto civile tenuto nella città toscana ad istruire una intera generazione di riformatori. Dall'università di Pisa uscì, per esempio, il Tanucci che si sarebbe impegnato nel riformismo meridionale, ma anche Pompeo Neri, di cui si parlerà a breve. Ciò si spiega con gli orientamenti *culti* che l'Averani propugnava. In particolar modo, sosteneva un rinnovamento degli studi giuridici basato sul ritorno alle fonti, allo scopo di favorire un uso pratico del diritto. Sul piano politico rimase però sempre legato alla dinastia medicea, sostenendo l'indipendenza dello stato da ogni mira austriaca (non era estranea in lui una aspirazione alla restaurazione della repubblica fiorentina una volta morto Giangastone)¹⁰.

Col tempo, la classe colta si adattò al mutamento istituzionale e iniziò a collaborare con la reggenza lorenese, dando il via al riformismo settecentesco toscano.

¹⁰ I. Birocchi, *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Torino, 2002, pp. 327-334.

Vanno ricordate le figure di Giulio Rucellai e Pompeo Neri.

Il Rucellai faceva parte della corrente giurisdizionalista toscana ed era già nel giro del potere quando si avvicinò al Richecourt e ai lorenese.

Nell'ambito ecclesiastico non erano peraltro mancate dispute con la Chiesa sotto il potere mediceo. I possedimenti terrieri degli ecclesiastici erano aumentati dal Quattrocento al Settecento da un quinto fino a un terzo dell'ammontare totale, creando non pochi problemi da un punto di vista fiscale per la loro pretesa immunità. I beni ecclesiastici potevano infatti essere sottoposti a tassazione solo ove fossero pervenuti al clero già onerati e, per di più, in misura fissa, con ciò escludendosi la maggior parte dei gravami che avevano invece misura variabile (come si è visto in precedenza). La situazione sembrò avere un punto di svolta nel 1516, quando una bolla papale autorizzò la città di Firenze a tassare annualmente i beni ecclesiastici acquistati di lì in poi per un valore pari a due decimi dei loro frutti. Si trattava di una particolare forma della "decima", imposta che insisteva su tutti i beni degli abitanti di Firenze. In realtà, l'applicazione che si fece di tale norma fu sempre ambigua. Fermo restando che al senese la bolla non fu mai estesa e qui i beni tanto antichi quanto di nuovo acquisto continuarono ad essere relativamente immuni da gravami, prevalse generalmente un atteggiamento che rifletteva la perdurante collaborazione con Roma (dato che alcuni Medici furono anche papi) e che teneva in conto il debito che la famiglia toscana aveva con il soglio pontificio, poiché Clemente VII le procurò il potere nella restaurazione del Cinquecento¹¹. Se il clero fiorentino fu dunque sottoposto all'imposizione cittadina, non venne invece colpito dalla tassazione delle comunità rurali. Il Mannori sottolinea infatti la probabile composizione bonaria intercorsa tra tali organi e gli ecclesiastici, oltre che l'*exequatur* dato dai Medici alla bolla *In coena domini*, che rinnovava il corso di tutte le prescrizioni canoniche in materia di immunità. Se ogni tanto il clero era poi sottoposto a tassazioni straordinarie, ciò fu fatto in base ad accordi intercorsi con la Curia¹². In Toscana, inoltre, non vi era una tradizione anticuriale simile a quella napoletana alla quale appoggiarsi. I ceti più abbienti avevano interesse a intessere

¹¹ F. Venturi, cit., pp. 306-307 e L. Mannori, *Il sovrano tutore*, cit., p. 77.

¹² L. Mannori, *Il sovrano tutore*, cit., pp. 366-372.

trame clientelari con il mondo ecclesiastico per il proprio tornaconto e per tutta l'epoca medicea avevano sovvenzionato periodicamente, mediante le casse delle comunità che controllavano, gli enti a questo legati¹³. L'intellettuale Giovanni Lami, una voce isolata in questo contesto, dopo la fine del dominio mediceo denunciò peraltro la superstizione, la religiosità popolare, la frode legata al culto di vari Santi e delle loro reliquie e l'inquisizione¹⁴.

Ecco perché Rucellai operò una vera e propria rivoluzione, separando il Granducato dalle sue origini strettamente legate al papato e dando una spinta in senso giurisdizionalista in questa materia. Egli, assieme al Richecourt, si rifece agli esempi di Torino e Napoli pur conscio dell'arretratezza in cui la Toscana si trovava rispetto ad essi. Il risultato fu però del tutto singolare e superò i modelli forniti dagli stati sopracitati. Si giunse ad un ripensamento del ruolo della Chiesa nello stato, libero dalla connessione alla politica di espansione del potere del sovrano (che invece era connaturata nel giurisdizionalismo dell'epoca, come ad esempio in quello piemontese) e precursore di quanto avverrà una generazione più tardi. L'istituzione ecclesiastica venne dunque a costituire un problema interno all'ordinamento, che poteva essere risolto senza alcun utilizzo della diplomazia e dei concordati. Se ne parlerà nel capitolo III.

Chi portò il riformismo toscano prima e lombardo poi al suo culmine fu Pompeo Neri. Anche lui, come il padre, collaborò con il potere; ma se quest'ultimo fu consigliere di grazia e giustizia presso Giangastone, il figlio si occupò in primis della materia fiscale presso i lorenesi.

Educato tra Siena e Pisa, giurista neumanista, già nel 1726 divenne professore di diritto pubblico a soli vent'anni. Nel 1737 venne posto in un ruolo chiave del nuovo governo: segretario del Consiglio di Stato granducale, figura di congiunzione tra l'*establishment* lorenese e quello toscano, allo stesso modo del Tanucci nel Regno di Napoli. Ciò che lo differenziava da quest'ultimo era l'educazione economica (conosceva la letteratura classica, come il "Projet de Dixme royale" del Vauban e il

¹³ Ibidem, p. 167.

¹⁴ F. Venturi, cit., pp. 332-334 e 343-346.

“Projet de taille tarifée” dell’abate di Saint-Pierre¹⁵) e amministrativa. Questa lo portò nel 1747 ad esaminare e approvare, tra le altre, una proposta proveniente da Livorno, che stava diventando un centro di discussione economica e politica, con lo scemare dei traffici e le sempre più rilevanti attività dei porti degli stati vicini. Bisognava risollevare il commercio passante per quella città e quello dello stato tutto, perciò era stato formulato un progetto riguardante la creazione di una compagnia commerciale, la quale avrebbe goduto di una serie di privilegi. Lo stato le avrebbe infatti garantito l’esclusiva nella fabbricazione di alcuni tessuti, l’avrebbe supportata nella pesca e nella produzione della carta a scapito di altre imprese estere che operavano nei rami relativi, le avrebbe assicurato il monopolio nell’importazione del caffè e dello zucchero. Il monopolio avrebbe giovato all’economia nazionale, evitando la guerra tra le imprese nazionali e rafforzando la competitività nel mercato internazionale, a detta di Neri. Tale compagnia avrebbe poi assunto l’appalto generale delle imposte, avendo tutto l’interesse ad applicare esattamente le leggi fiscali sui monopoli. Si trattava di un progetto tipicamente mercantilista che dimostrava il tentativo del primo Neri di riorganizzare insieme l’apparato fiscale e commerciale¹⁶.

Pompeo Neri fu comunque un intellettuale a tutto tondo, come dimostra il fatto che venne incaricato della compilazione di un codice per la Toscana nel 1745, a imitazione delle “Leggi e costituzioni di Sua Maestà” sabaude (cfr. I.1.5.). L’impresa era ardua: come affermò lo stesso Neri, nel solo circondario di Firenze vi erano 500 statuti vigenti e migliaia erano le leggi medicee¹⁷. Neri, peraltro, fondò il suo progetto sull’intangibilità del diritto romano, che aveva secondo lui un ruolo ancora molto importante come fonte del diritto e non andava riscritto. Perciò procedette a un riordinamento legislativo del solo diritto patrio e dunque a una compilazione parziale.

Italo Birocchi ha analizzato le ragioni di questo *favor* del Neri per il diritto

¹⁵ A. Alimento, *Finanze e amministrazione. Un’inchiesta francese sui catasti nell’Italia del Settecento (1763-1764). Vol. I – Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze 2008, p. 120.

¹⁶ P. Neri, *Proposizioni sopra il commercio della Compagnia di Toscani che si esibisce di prender l’appalto delle finanze, distese dall’auditor Pompeo Neri e consegnate ai deputati che detta Compagnia ha invitato a Vienna nel mese di settembre 1747*, 1747, in F. Venturi, cit., pp. 319-320.

¹⁷ P. Neri, *Discorso primo (31 maggio 1747)*, Firenze, 1747, pp. 323-324, in I. Birocchi, cit., p. 378.

giustiniano. L'intellettuale toscano sosteneva l'uso di tale diritto nella disciplina dei rapporti privatistici infra ed extrastatali (lo considerava infatti anche come *jus gentium* nei rapporti con gli stranieri). Neri condivideva in proposito idee razionalistiche, derivava queste conclusioni dalla premessa che il diritto romano derivasse dalla ragione. Inoltre, ulteriore conclusione era che tale diritto non poteva essere ricompilato meglio di come già fatto da Giustiniano. Detto ciò, si capisce perché per il Neri il diritto patrio, che pure era espressione soprattutto della volontà sovrana e che per lui era fondamentale nel riformismo, non potesse mai soppiantare il diritto romano e divenire l'unica fonte dell'ordinamento. Altre fonti destinate a rimanere in vigore erano il diritto canonico e il diritto del mare.

La raccolta avrebbe dovuto così comprendere il diritto patrio vigente (che facesse eccezione al diritto giustiniano) composto dalla legislazione regia e dalla giurisprudenza toscana. Per quanto possibile, si sarebbe dovuto procedere a una sistematizzazione dello stesso, essendo comunque piuttosto ampio, e a una divisione tra una parte pubblicistica e una privatistica, comprendente le procedure. Auspicabilmente la raccolta avrebbe dovuto comprendere la materia finanziaria per la connessione presentata con il diritto privato, in particolar modo con la proprietà. La complessità dell'opera e le indicazioni contraddittorie del sovrano, divise tra la volontà di innovazione e il mantenimento della tradizione, ne segnarono però il fallimento. Peraltro, Neri entrò in collisione con il Richécourt, che voleva un'opera certamente di minor ampiezza e di più veloce realizzazione e che tentò peraltro di realizzare per conto suo. Le rivalità e le difficoltà posero fine al riformismo in campo normativo¹⁸.

Sul piano amministrativo e sociale la situazione era cristallizzata nella disorganizzazione delle strutture tradizionali, che sarebbero state riformate completamente solo nel 1765. Neri compì perciò una ricognizione delle problematiche delle antiche strutture. Nel 1747, peraltro, era stato emanato un primo editto limitativo in materia di fedecommesso, più radicale rispetto alla riforma in materia di Vittorio Amedeo II che era stata presa ad esempio¹⁹. Tale istituto, secondo la migliore dottrina

¹⁸ I. Birocchi, cit., p. 375-383, e F. Venturi, cit., p. 323-324.

¹⁹ I. Birocchi, cit., p. 376.

civilistica, è la disposizione che fa obbligo all'erede o al legatario di conservare e restituire i beni alla sua morte ad un altro soggetto, creando dunque un vincolo reale e cagionando una rilevante limitazione alla circolazione dei beni del *de cuius*²⁰. Con l'editto si intendeva intaccare il potere delle classi possidenti e degli ecclesiastici: il fedecommissario rafforzava il potere dei più abbienti, immobilizzando e impedendo la circolazione delle ricchezze; la Chiesa inoltre offriva garanzia nell'esecuzione dei fedecommissi e finiva con l'attrarre nella manomorta ecclesiastica una parte non esigua delle terre. Si limitò perciò il numero di coloro che potevano disporre in tal modo, riservandolo alla sola nobiltà e fu ristretta la durata dei fedecommissi a un massimo di quattro generazioni.

Nel 1749 si procedeva alla riforma delle giurisdizioni feudali, tentando di sottoporle a un minimo di controllo statale. Neri, mediante un'opera che ripercorreva la storia dell'aristocrazia toscana fino all'epoca medicea (il "Trattato della nobiltà"), giunse alla convinzione che, per completare i precedenti provvedimenti, fosse necessaria una legge che definisse la nobiltà. La "Legge sulla nobiltà" del 1750, dove si accertavano i titoli e i beneficiari delle concessioni, non fu però effettivamente specchio delle concessioni sulla nobiltà espresse da Neri nel suo trattato. La normativa riuscì però ad introdurre il fisco – che controllava i titoli di nobiltà – là dove i nobili pensavano di avere un diritto incontestabile, vista altrimenti la loro impossibilità ad accedere ai numerosi privilegi baronali. Fu dunque un modo per inserirli in maniera sempre più organica e controllata nell'ambito statale²¹.

Sul finire degli anni Quaranta del Settecento, Neri fu scelto dal nuovo governatore della Lombardia Gian Luca Pallavicini come presidente della neonata "Giunta del censo", incaricata di portare a termine l'accatastamento nel milanese che si protraeva ormai da decenni. Rappresentava l'uomo *super partes*, per via della sua origine toscana, che avrebbe potuto risolvere una problematica fondamentale per le casse di Maria Teresa; ma era anche un alto funzionario, inserito in un mondo come

²⁰ C. M. Bianca, *Sostituzione fedecommissaria*, in "Lessico di Diritto Civile", vol. unico, Milano 1995 (Milano 1991), p. 741. Ad oggi il fedecommissario è vietato ex art. 692 c.c. ultimo comma, salvo alcuni casi tassativamente previsti.

²¹ F. Venturi, cit., pp. 325-330.

quello austriaco che spingeva sempre più decisamente verso un accentramento anche delle classi dirigenti di tutti i suoi possedimenti o sfere d'influenza.

I.3.4. Il Ducato di Milano

L'Austria aveva consolidato con la fine della Guerra di Successione Austriaca il controllo sulla Lombardia e sulla pianura padana, zone facenti parte del Ducato di Milano, sotto la sua influenza sin dalla Guerra di Successione Spagnola. Tali territori, caratterizzati da uno stato di guerra perdurante²² che aveva impedito ogni soluzione di ampio respiro sul piano economico e amministrativo (erano stati oggetto di contesa e occupazione anche nella Guerra di Successione Polacca), erano in piena recessione. Le spese dell'occupazione franco-piemontese subita durante il conflitto 1733-1738 avevano gravato per oltre 4 milioni di Lire sul patriziato e sul ceto mercantile lombardo; le città avevano dovuto fronteggiare devastazioni e saccheggi; la bilancia commerciale era divenuta passiva; la crisi e il vertiginoso aumento del prezzo del grano, del riso, della segale, negli anni Trenta del Settecento, avevano ridotto alla fame il contado. Lo stato contava solamente un milione e trecentomila abitanti. L'unico intervento riformatore, il catasto, iniziato nel 1718 con le misurazioni dei terreni dirette da Francesco D'Aguires e dal napoletano De Miro era fallito nel 1733. Tuttavia, l'amministrazione austriaca era ancora persuasa del fatto che da tale misura dipendesse la sopravvivenza della fiscalità dello stato e che essa potesse essere alla base della ripresa del Ducato. Non era una soluzione singolare: negli stessi anni Maria Teresa si convinse dell'utilità del catasto per la conservazione dell'ordinamento anche della madrepatria, se non altro perché rendeva possibile un'imposizione che sostenesse le ingenti spese (soprattutto militari) e che colpisse le autonomie locali. Inoltre, nel contesto economico milanese vi era un netto predominio delle zone rurali e ciò rendeva piuttosto rilevante l'imposizione fondiaria²³. Inaugurato con il 1748 quel lungo

²² J.H. Maubert de Gouvest, *Testament politique du cardinal Jules Alberoni, recueilli de divers mémoires, lettres et entretiens de Son Eminence, par monsignor A.M.*, Lausanne 1753, pp. 200-201, in F. Venturi, *Settecento riformatore*. cit., p. 414.

²³ M. Taccolini, *L'esenzione oltre il catasto. Beni ecclesiastici e politica fiscale dello Stato di Milano nell'età delle riforme. Contributi dell'Istituto di storia economica e sociale. Volume settimo*, Milano, 1998, p. 4.

periodo di pace che caratterizzò l'Italia fino alla fine del Settecento, si decise di riprendere la strada dell'accatastamento milanese²⁴.

1.3.5. Il progetto Pallavicini

Tale scelta va contestualizzata esaminando le idee di chi la rese possibile, Gian Luca Pallavicini. Proveniente dall'aristocrazia genovese, aveva dimostrato le sue doti in materia economica già quando prestò servizio nell'esercito imperiale, tanto da essere nominato ministro delegato all'economia militare. Già nel 1744 comprese quale fosse il fulcro del problema lombardo, denunciando la farraginosità e la vetustà della macchina fiscale del Ducato. Nel 1747, una volta divenuto plenipotenziario nel milanese, sottopose il suo progetto economico all'Imperatrice. Il progetto si articolava in tre punti, strettamente collegati, quali la fondazione di un nuovo banco per puntare a riscattare l'esazione delle imposte data in concessione; la ripresa dell'accatastamento, per trovare i fondi necessari al riscatto; la creazione di una "ferma" generale sul modello toscano che avrebbe apportato più denaro alle casse austriache. Se durante la guerra Maria Teresa si era dimostrata più titubante nel procedere a riforme di lungo corso, in tempo di pace diede il suo *placet*.

Per quanto riguarda la "ferma" generale, i primi successi vennero registrati già nel 1749 quando si riuscì a unificare la gestione dei tributi indiretti con la cessione della stessa ad un'unica compagnia di imprenditori bergamaschi. Grazie ai loro capitali e ai prestiti provenienti da Genova la riscossione dei tributi venne così riscattata dai precedenti appaltatori. Dal 1750 la ferma generale procedette a pieno regime. Nonostante fosse una soluzione datata, venne comunque generalmente considerata come un passo avanti sul piano amministrativo. Nella Francia, paese che per primo aveva introdotto la ferma generale e dove era in vigore da più generazioni, a causa delle guerre e dell'aumento della pressione fiscale la riscossione delle imposte divenne molto redditizia; questo fu deleterio per i progetti assolutistici, perché il sovrano non poteva far a meno del gettito garantito dalla ferma e non riuscì più a riscattare le imposte appaltate, essendo costretto dunque a una cessione delle stesse a lungo termine.

²⁴ F. Venturi, cit., pp. 5, 13 e 421.

Nel milanese, invece, la ferma venne introdotta tardi e ciò permise di attirare nuovi investitori, non consolidando il ceto dei precedenti appaltatori e anzi smantellando i loro privilegi. Vennero inoltre migliorate le tecniche di riscossione e fu apportato il capitale necessario per le altre riforme. Il pericolo di appaltare più di quanto si potesse in futuro riscattare era annullato nel breve periodo dalla partecipazione (per un terzo) alla ferma dei rappresentanti delle istituzioni ducali, dal controllo del Pallavicini e del governo tutto; nel lungo periodo giocava un ruolo determinante la recente origine della posizione dei nuovi fermieri, i quali però non fecero in tempo a consolidarla. La ferma generale venne infatti poi abbattuta e si optò per una regia diretta delle imposte, sotto l'impulso dell'illuminista Pietro Verri.

Nel 1753, in esecuzione del disegno del Pallavicini, venne istituito il Banco di Santa Teresa. Questo ebbe, più che la finalità di risollevare la situazione economica dello stato, quella di finanziare il riscatto dei precedenti appalti delle imposte e la cassa imperiale, nonché lo scopo di permettere lo smantellamento delle vetuste strutture tradizionali come il Banco di Sant'Ambrogio.

Passando alla situazione catastale, questa si presentava piuttosto complessa. Costituiva un terreno sul quale numerosi sovrani o si erano trascinati per lungo tempo (Carlo V aveva impiegato sessant'anni per realizzarlo) o avevano fallito (come Carlo VI). Ne risultava una rappresentazione delle proprietà ormai superata, alla quale spesso si suppliva con l'applicazione di imposte di tipo indiretto nel timore che, aumentando il gettito dell'imposta fondiaria, si peggiorasse la condizione della popolazione. Un rifacimento del catasto era necessario, ma se ne temevano le probabili lungaggini. Franco Venturi sottolinea la lungimiranza del Pallavicini, consapevole dell'inutilità di una politica mercantilistica di sostegno generico ai commerci²⁵. La Lombardia usciva dal conflitto 1740-1748 completamente dipendente da altri sovrani, quali il Re di Sardegna e il Duca di Parma, per i contatti con i paesi marittimi; inoltre, molte città che prima ricoprivano ruoli commerciali importanti, come Mantova, erano state

²⁵ Ibidem, pp. 428-429.

trasformate in piazzeforti. Spingere su quel fronte non avrebbe giovato alla ripresa economica.

I.3.6. La giunta Neri (1749-1758)

Pallavicini appena divenne governatore di Milano provvide a nominare, come si è detto precedentemente, Pompeo Neri a capo della giunta che si occupò del nuovo catasto. Tale giunta verrà poi chiamata per l'appunto "giunta Neri".

Il Neri aveva ben chiara l'esistenza di sperequazioni nel catasto precedente; queste andavano eliminate alla radice per poter addivenire ad un catasto il più utile possibile alle finalità impositive. Dunque, iniziò con un esame storico delle disuguaglianze esistenti nel milanese: emerse un panorama per certi versi simile a quello toscano, con distinzioni tra terre cittadine e rurali che non erano state sradicate in occasione dell'accatastamento spagnolo (si erano iscritti agli estimi locali solo i beni dei cittadini ivi situati ma acquistati posteriormente al 1566²⁶) e dalla prima giunta sul censimento del 1718. Lo *status quo* era mantenuto dalla giurisprudenza locale, che si opponeva ad ogni tentativo di riforma. Tra questi, vi era Gabriele Verri²⁷, padre dei futuri intellettuali illuministi Pietro e Alessandro.

Dal vertice di una delle più importanti e tradizionali amministrazioni milanesi, Verri padre (che fu poi anche avvocato fiscale e membro della giunta di governo, concludendo il suo *cursus honorum* come senatore) difese le usanze e i privilegi locali, soprattutto in materia fiscale. Si oppose con forza ad entrambi i tentativi austriaci di accatastamento, volendo evitare qualsiasi perequazione. Muoveva da un retroterra conservatore, forte dell'immutabilità della sua posizione, un retroterra con cui ogni potere che voleva governare nel milanese doveva scendere a patti. Nonostante fosse consapevole della situazione problematica in cui si trovava il Ducato, data proprio da quella tradizione che si ostinava a difendere, mancò in lui qualsiasi spunto riformista. L'atteggiamento di chiusura nel passato era d'altra parte comune alla maggioranza dei ceti abbienti del milanese. Favorevoli alle riforme erano invece gli abitanti del

²⁶ L. Mannori, *Il sovrano tutore*. cit., p. 364.

²⁷ F. Venturi, cit., pp. 645-659.

cremonese e delle altre province, fortemente penalizzati in particolar modo sotto il profilo fiscale rispetto a chi viveva nella capitale²⁸.

Per risolvere questa situazione, Neri usò la stessa procedura di accatastamento per tutte le province. Egli sostenne peraltro il principio della territorialità impositiva nella sua opera, fondato sul fatto che l'imposta andasse riscossa laddove fossero situati i beni, indipendentemente dalla qualità del loro possessore, e al contrario della soluzione accolta nel precedente catasto. Era il corollario della sua lotta ai privilegi e alle esenzioni, che non esitava a bollare come "abusive".

Si optò per un estimo particellare affidato ad esperti responsabili, i quali operavano in gruppi di tre sotto il solo controllo della giunta e senza alcuna intromissione dei corpi intermedi dello stato. I tecnici procedevano, cioè, alla fissazione del perimetro della comunità e successivamente alla misura delle singole particelle in cui era divisa, mediante uno strumento goniografico definito "tavoleta pretoriana" che permetteva di rappresentarle geometricamente su una mappa, in maniera simile a quanto avvenne nell'accatastamento delle province piemontesi di nuovo acquisto (cfr. I.1.3.). La tavoletta era frutto del matematico Marinoni, che aveva anche unificato l'unità di misura usata nei catasti, la pertica milanese, e adottato una scala unica per tutte le mappe di 1:2000²⁹. Si trattava di soluzioni conosciute già dalla prima "Giunta del Censimento", ma stavolta furono portate maggiormente ad esecuzione.

Ciò creò una base dotata di fondamento scientifico, in luogo delle dichiarazioni dei proprietari sulle quali verteva il catasto allora vigente (ma era un problema comune anche ai catasti locali toscani, come si è visto), che garantisse la certezza della proprietà dei terreni per gli anni a venire e sulla quale impostare un calcolo maggiormente equo dell'imposta fondiaria, ossia in misura proporzionale al reddito netto di quanto posseduto, espresso in argento. A seguito della riforma, con il restringimento dei privilegi, la quota del carico globale spettante a Milano e provincia salì da due quinti a quasi la metà, secondo i dati che ci sono forniti da Antonella

²⁸ Era questione talmente nota da esserne al corrente persino il sovrano sabaudo Carlo Emanuele III, molto interessato all'operato del Neri: cfr. A. Alimento, cit., p.117.

²⁹ A. Alimento, cit., pp. 46-47.

Alimento. La misura dell'imposizione, d'altra parte, non sarebbe più stata mutevole come un tempo, ma fissa in relazione al singolo contribuente, giovando allo sviluppo economico del Ducato. Rilevò Gianrinaldo Carli, studioso di fine Settecento, che se l'imposta rimaneva stabilita in una determinata misura ciò avrebbe comportato un incentivo al miglioramento dei fondi, poiché un fondo reso più produttivo sarebbe rimasto sottostimato e quindi meno onerato sotto il profilo fiscale. Per la stessa ragione si disincentivava la gestione negligente dei terreni³⁰.

Il Venturi sottolinea l'acume del Neri, che capì che le precedenti esperienze di accatastamento erano fallite perché si era preteso di fare le riforme tenendo all'oscuro la popolazione³¹. Questa doveva invece essere informata dello stato della situazione a lei pregiudizievole per poter creare un'opinione pubblica favorevole al catasto, cosa che era invece mancata. Solo così si sarebbe potuto combattere il fronte dei tradizionalisti e dei privilegiati. Pubblicò quindi la "Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del Ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750"³², nella quale era contenuta la sua indagine storica sull'origine delle disuguaglianze nel milanese. Certo, a detta di Venturi non si ricreò il dibattito che negli stessi anni si verificava in Francia durante il catasto Machault e al quale prendevano parte Voltaire e i primi illuministi, ma si realizzò un'esperienza di vero e proprio assolutismo illuminato. Peraltro, il catasto ebbe successo, al contrario di quanto avvenne in Francia. La particolare situazione di crisi fece in modo che le forze tradizionali non avessero la solidità necessaria a resistere agli attacchi ai loro privilegi. Il perdurante successo del catasto che iniziò ad operare nel gennaio 1760 è sottolineato dalla ripresa agricola ed economica milanese e dal fatto che, come ricorda Italo Birocchi, il lavoro della giunta Neri fu il modello di riferimento per il catasto unico dell'Italia post-unitaria (1886)³³.

³⁰ G. Carli, *Il censimento di Milano*, Milano, 1784, cit. in F. Venturi, cit., pp. 436-437.

³¹ Come d'altra parte successe in Spagna per il catasto di La Enseñada, cfr. F. Venturi, cit., p. 434.

³² P. Neri, *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del Ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750*, a cura di F. Saba, Milano, 1985.

³³ I. Birocchi, cit., p. 431.

I.3.7. Il catasto e la riforma delle comunità

Il lavoro compiuto dal Neri esige un ripensamento dell'intera amministrazione locale. Bisognava procedere in particolare alla revisione dei confini delle comunità e risolvere la loro situazione finanziaria. Nel 1755 i proprietari di ogni comune, salvo i piccoli estimati, vennero raggruppati in un'assemblea, chiamata "Convocato", la quale avrebbe eletto ogni anno (due, secondo gli studi dell'Alimento) tre deputati fra essi, più un deputato per il ceto mercantile e uno scelto tra coloro che subivano l'imposizione personale. Questi avrebbero gestito il budget con cui far fronte alle esigenze comunitarie. Inoltre, i deputati avrebbero eletto un sindaco, affiancato da un cancelliere (necessariamente un notaio, un ingegnere o un agrimensore con mandato massimo triennale) scelto sempre tra i deputati ma individuato dal "Tribunale del censo", responsabile in materia di imposta reale. Tali soggetti formarono l'amministrazione comunale. Il criterio della proprietà e del censo prevalse sui precedenti sistemi di *governance* locale. Ciò si riscontra anche nella gestione che venne approntata per le province, seppure temperata al ruolo maggiore che rimase alla nobiltà. Comunque sia, per il Venturi si era superata l'antica e rilevante distinzione tra cittadini e "rurali" con l'accorpamento di quasi tutti gli abbienti in un'unica classe, quella dei proprietari³⁴. Era il compimento di una delle idee del Neri, che affermava "veramente la proprietà del terreno è il fondamento del censo, e il censo è il vero e primitivo fondamento della nobiltà"³⁵. Si trattava di un punto di contatto con la successiva dottrina fisiocratica, in auge tra gli anni Sessanta e Settanta del Settecento, che in questo campo avrebbe poi rivendicato la rappresentanza in base al censo.

I.3.8. I limiti dell'accatastamento

Passando all'esame dei limiti dell'accatastamento compiuto dalla giunta Neri, va sottolineato soprattutto come dall'opera venne escluso il mantovano, che rimase con tutte le sue particolarità e privilegi al di fuori dell'innovazione. La storiografia

³⁴ Più cauta A. Alimento, cit., p. 130, per la quale la differenza non fu totalmente superata.

³⁵ P. Neri, *Discorso secondo tenuto all'adunanza dei deputati alla compilazione di un nuovo codice delle leggi municipali della Toscana. Sotto di 22 giugno 1747*, cit. in B. Sordi, *La fine dell'ordine antico*, in L. Mannori – B. Sordi, cit., p. 183.

tradizionale³⁶ attribuisce la scelta al sovrintendente alla giunta Neri Beltrame Cristiani piuttosto che al Neri, sottolineando la sua concezione piuttosto antiriformista – aveva avversato il progetto di Pallavicini già durante la guerra – e la sua connivenza con i ceti privilegiati della zona, che aveva preso sotto la sua protezione. Al di là della responsabilità diretta, gli effetti che conseguirono a tale decisione furono gravi e duraturi³⁷. Inoltre, alcune esenzioni e privilegi rimasero in vigore anche per il milanese, ma non è complessivamente affidabile, come ha dimostrato l'Alimento, l'opera del contemporaneo di Neri Véron de Forbonnais, intento a manipolare i risultati del catasto teresiano per dimostrare l'inapplicabilità di un esperimento simile nella Francia degli anni Sessanta del Settecento³⁸.

Il Venturi osserva che, alla fine dell'accatastamento milanese, rimasero in vigore delle imposte di carattere personale, adducendo tale risultato ancora una volta ad altri funzionari austriaci e comunque non chiamando in causa il Neri, che di per sé “[...] avrebbe voluto l’abolizione d’ogni altra imposta che non fosse quella fondiaria”³⁹. Tale impostazione potrebbe essere fondata sulla penuria degli studi sul catasto teresiano che esisteva quando lo storico romano scrisse il “Settecento riformatore”, cosa che denunciava in nota nelle stesse pagine da cui si è tratta la precedente frase. Ad oggi questo giudizio va corretto. Il Neri, se inizialmente era totalmente a favore dell’unica imposta reale, successivamente si era convinto del contrario, come rivela lo studio dell'Alimento basato su una sua memoria. Era necessario affiancare all’imposta fondiaria delle tasse sussidiarie, di cui una personale, di entità moderata e invariabile, per alleviare l’onere impositivo sui proprietari terrieri e ampliare il gettito che arrivava nella casse statali. Inoltre, il carattere personale aveva il pregio di permettere al fisco di conoscere annualmente (visto che i ruoli di riscossione venivano compilati con tale scadenza) il numero e l’attività della popolazione, potendo compiere scelte di politica economica. Le altre imposte sussidiarie che in astratto sarebbe stato utile affiancare a quella reale erano quella sulla

³⁶ F. Venturi, ma conforme anche L. Sebastiani, cit., p. 14.

³⁷ F. Venturi, cit., p. 435-436.

³⁸ A. Alimento, cit., pp. 141-142.

³⁹ F. Venturi, cit., p. 435.

“rendita pecuniaria” e quella sul “reddito dell’industria”, gravante sulle professioni liberali. L’utilità era calcolata anche in relazione a un obiettivo di aumento della popolazione, da perseguire con un’apposita esenzione dalla tassazione per gli sposati.

Si trattava complessivamente di una visione distante, sotto questo aspetto, da quanto rivendicato dalla dottrina fisiocratica che negli stessi anni stava prendendo piede e richiedeva la sostituzione di ogni imposta con un’unica tassazione sul *produit net*⁴⁰.

I.3.9. Catasto ed immunità ecclesiastiche

Tra i privilegi toccati dal catasto si trovava, naturalmente, anche quello ecclesiastico. Il Neri fu sempre molto netto nella convinzione di contrastare le pretese che il clero avanzava <<instancabilmente>> in materia e che ne aveva fatto una questione d’onore e di religione, in particolar modo durante l’arcivescovado di Carlo Borromeo (XVI sec.).

Sotto Carlo V, nella compilazione del catasto non era stata ben definita la questione dell’esenzione della proprietà ecclesiastica. Da parte statale si pensava che il clero dovesse pagare la “mezza pertica civile” o “colonica”, ovvero andasse tassata la metà del reddito dei fondi che si riteneva venisse percepita dal conduttore del terreno, mentre andasse esente l’altra metà detta “dominicale”. Da parte degli ecclesiastici, la soluzione era una sola: l’immunità assoluta, indipendente da ogni manifestazione del potere laico perché riferita a proprietà ritenute extraterritoriali⁴¹. L’immunità si riteneva estesa per di più ai loro familiari e anche a coloro che coltivavano le terre di proprietà curiale.

In realtà, gli ecclesiastici sin dal primo medioevo non avevano goduto in Lombardia di un’esenzione di tale portata⁴². Era semmai una semplice pretesa che aveva iniziato a manifestarsi nella Chiesa di Roma del XII sec., nell’epoca della lotta

⁴⁰ A. Alimento, cit., pp. 122-123 e 127.

⁴¹ M. Taccolini, cit., p. 13.

⁴² P. Neri, *Memoria per servire alle istruzioni da darsi, quando si risolve la trattazione del proposto concordato con la corte di Roma*, 1757, in L. Sebastiani, *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, p. 23.

per le investiture e precisamente, come osservava Neri, nel Concilio Lateranense III e IV (1179 e 1215). Comunque sia, si trattava inizialmente di una opposizione ai soli tributi eccessivi o straordinari. Dopo il 1300 si pretese di esentare dalla tassazione anche i beni patrimoniali degli ecclesiastici, i coloni che li mantenevano e di proibire le esazioni e il pagamento spontaneo delle tasse. Puntuali le smentite di ogni sovrano che dominò la Lombardia, che solo parzialmente e con specifici atti esentò il clero dalla tassazione. Non vi fu comunque alcuna esenzione per i beni di nuova acquisizione⁴³.

L'incertezza nell'accatastamento spagnolo proseguì anche sotto gli austriaci; peraltro, va osservato che l'esazione venne lasciata alle amministrazioni locali ed accadde che nel lodigiano, ma anche in alcuni comuni del milanese, il clero pagasse la colonica, mentre in altre province ne corrispondesse un quarto, un ottavo o un dodicesimo del totale. I componenti della prima "Giunta del Censimento" decisero comunque di rimandare la soluzione del problema a dopo la pubblicazione del catasto, poi mai avvenuta. Gli ecclesiastici, stando ai dati per lo più incompleti del catasto spagnolo, possedevano una parte rilevante degli appezzamenti milanesi, il 18%, che si era poi esteso con successivi acquisti. Ad oggi, secondo gli studi degli allievi di Mario Romani, si ritiene che nel primo Settecento la proprietà ecclesiastica ammontasse a circa il 26% della superficie totale censita, corrispondente a un valore complessivo di 16.346.920 scudi⁴⁴. La situazione era resa ancora più complessa dalla connivenza dei potenti locali con il clero, del quale ne sostenevano i privilegi, nel pericolo di perdere anche i loro con le riforme. Inoltre, molti alti ecclesiastici del Ducato provenivano dal patriziato milanese.

Per prima cosa, Neri richiese nel 1749 all'autorità ecclesiastica l'elenco dei beni che questa riteneva immuni. Ne risultò un ammontare elevato, anche in relazione a quanti ne furono riconosciuti alla Chiesa successivamente alla stipula del concordato con il Ducato nel 1757 (17 milioni di scudi d'estimo contro poco più di 13). Nel 1752 il problema era stato ormai inquadrato chiaramente e si decise di affrontarlo. Il governo

⁴³ Ibidem, p. 29.

⁴⁴ M. Taccolini, cit., p. 15.

austriaco e i suoi plenipotenziari, tra cui Beltrame Cristiani, scelsero però una linea contraria a quanto suggeriva il Neri. Il funzionario toscano optava per una linea dura, vista anche la progressiva perdita di potere dei notabili milanesi ostili alle riforme (cfr. la riforma delle comunità del 1755, di cui si è parlato). L'Imperatrice prediligeva invece una via basata sulla ricerca di un accordo con Roma, con la quale non era in cattivi rapporti e con cui voleva chiudere la questione in fretta. Ecco perché nel 1757 si decise di stipulare un concordato tra il Ducato e la Chiesa. Il Neri fu costretto a collaborare a tale opera, scrivendo una memoria che potesse essere utilizzata nelle trattative. Tuttavia, in essa risultava l'indirizzo di fondo del giurisdizionalista toscano⁴⁵. Qui si ritiene sufficiente accennare (per poi riprendere l'esame nel capitolo III) che dopo la conclusione del concordato, senza l'ascolto delle sue proposte, il Neri fu costretto a moderare la sua politica anti-ecclesiastica, a riporre, temendo per la sua persona, la memoria di cui si è più sopra discorso e a determinare la fine della giunta Neri e il rientro del suo *leader* in Toscana⁴⁶.

1.3.10. Conclusioni

In conclusione, la riforma catastale si confermava globalmente come un mezzo propulsivo dell'intero riformismo austriaco nel Ducato. Rese possibile una nuova politica non solo economica, che poté svilupparsi in una congiuntura, quella del secondo Settecento, particolarmente favorevole. Ciò non accadde nel napoletano, né nel Piemonte. Il riformismo milanese fece invece il paio con quello toscano, rinfocolato dal ritorno del Neri una volta che la giunta venne sciolta. Tale similitudine non è un caso: il Venturi sottolinea come questa sia una conferma dell'importanza della fermezza del centro nella lotta contro i corpi intermedi della società di Antico regime⁴⁷. Si era entrati, tanto in Toscana quanto nel milanese, in un'epoca pienamente illuminista.

⁴⁵ L. Sebastiani, cit., pp. 5-18.

⁴⁶ L. Sebastiani, cit., p. 12 e A. Alimento, cit., p. 124.

⁴⁷ Conformemente a quanto d'altra parte osservava il Neri, cfr. A. Alimento, cit., p. 124.

II) LO STATO DELLA CHIESA. LA FIGURA DI BENEDETTO XIV

• II.1. Situazione generale

II.1.1. Profili economico-finanziari - II.1.2. Aspetti amministrativo-fiscali - II.1.3. I catasti - II.1.4. Le immunità ecclesiastiche - II.1.5. Un bilancio della Congregazione del Buon Governo prima della riforma sotto Benedetto XIV

In questo capitolo si esaminerà la figura di papa Benedetto XIV, al secolo Prospero Lambertini. Ci si focalizzerà sulle sue idee e le innovazioni economico-fiscali da lui apportate nell'ambito dello Stato della Chiesa (cfr. II.2 e II.3), prima di volgere lo sguardo alla politica concordataria con gli stati italiani (*infra*, cap. III). È necessario, però, premettere un'analisi che contestualizzi la situazione in cui il pontefice si trovò ad operare.

Lo Stato Pontificio era la realtà più arretrata della Penisola. Si trattava di una situazione irreversibile, percepita anche dalla sua classe dirigente¹, che lo contraddistinguerà fino alla fine.

Gli anni tra il 1730 e il 1740, immediatamente precedenti al papato Lambertini, videro sul soglio di Pietro Clemente XII, al secolo Lorenzo Corsini. Si trattava dell'ultimo papa di una grande famiglia signorile italiana, prima che la Chiesa fosse capeggiata da figure della nobiltà provinciale o di altri piccoli stati². Clemente XII rappresentava l'estrema speranza della celebre famiglia di banchieri fiorentini di giocare ancora un ruolo nella politica italiana. D'altra parte, gli esponenti della sua famiglia godevano ancora di legami sia con il Granducato di Toscana dal quale provenivano, sia col Regno di Napoli dove avevano numerosi terreni.

Con Clemente XII si accesero alcune speranze di miglioramento, sia sotto il

¹ S. Tabacchi, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007, p. 389.

² M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, p. 53.

profilo morale sia sotto un profilo più strettamente politico ed economico, in uno stato sul filo dell'insurrezione popolare dopo il malgoverno del precedente successore di Pietro³. Tuttavia, si trattò di speranze mal riposte. La Camera Apostolica, erario dello stato, era in pesante deficit. Il papa basò la sua politica di un oramai anacronistico ripristino del potere pontificio nell'Italia sulle finanze della famiglia Corsini, che erano inadeguate. Peraltro, il suo disegno era malvisto dalle nuove dinastie dei paesi cattolici che si stavano imponendo in Italia e che si allontanavano sempre più dai loro originari legami con la Chiesa, appoggiando le locali correnti giurisdizionalistiche nel tentativo di risolvere gli impellenti problemi di politica fiscale. Non si può tacere sul come la politica di rigore morale portata avanti da Clemente XII giocasse più a favore di questi sovrani, che miravano alla limitazione dei privilegi temporali degli ecclesiastici, che al papa stesso.

La Guerra di Successione Polacca costituì un ennesimo colpo per lo stato. Incapace di sottrarsi ai saccheggi che gli spagnoli attuavano liberamente persino a Roma, godendo di una situazione politico-diplomatica di relativa immunità, il paese vedeva immiserirsi progressivamente le sue casse e perdere di prestigio il proprio sovrano, costretto ad implorare la pietà dei saccheggiatori⁴. Il papa fu costretto a una serie di concessioni nei confronti delle potenze italiane ed europee, come la chiusura delle nunziature di Napoli, Madrid, Lisbona che fecero perdere i profitti derivanti allo Stato pontificio dalla gestione del patrimonio ecclesiastico in quei paesi. Ciò comportò nei sovrani dell'epoca una maggior consapevolezza della loro forza nei confronti del papa, nei cui confronti mossero richieste sempre più estese. Inoltre, i Corsini venivano perdendo il ruolo che rivestivano nella Toscana, ormai passata in mano lorenese. La voce del papa era ormai sentita come poco rilevante in campo internazionale, tanto che persino il piccolo stato di San Marino riuscì a conservare la sua indipendenza dallo stato pontificio. Lo Stato della Chiesa era debole ed isolato, in posizione di sottomissione alle potenze cattoliche da cui ormai dipendeva.

La politica concordataria, pur intentata da Clemente XII, o si arenò per

³ G. Lioni, *Storia di un conclave – Lettere*, Venezia, 1878, p. 16, cit. in F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 7.

⁴ F. Venturi, cit., pp. 9-10.

l'intransigenza del pontefice, che non riusciva a prendere atto dei rapporti di forza ormai mutati, come fece nei rapporti con Casa Savoia; oppure fu caratterizzata da cedimenti che non portarono a nulla, come nel caso dei rapporti con la Spagna, nel quale si riconobbe il potere dei Borbone su Napoli ma non si ottenne alcuna cessazione della politica giurisdizionalista in atto⁵. Un epilogo ben diverso da quel disegno di restaurazione della potenza papale e signorile che aveva in mente il papa Corsini, e che ben si inserisce nel quadro tracciato nel capitolo I di sottomissione della Penisola ai principi stranieri.

La morte di Clemente XII, nel 1740, aprì un momento significativo nella storia della Chiesa. Mario Rosa ha visto in questo momento la crisi del papato e il punto di non ritorno dell'istituzione temporale, sintomo della conclusione dell'età della Controriforma giunta alla fine. Non fu l'impressione dei membri della Curia dell'epoca, tra cui vi era il Cardinal nipote Neri Corsini che tentò il possibile per assicurare una continuità "dinastica" rendendo ereditario il soglio papale. A questo si assommò l'interesse delle maggiori potenze europee. È per tali ragioni che il conclave che si aprì, dal quale uscì pontefice Benedetto XIV, durò sei mesi e si iscrisse pienamente nei più lunghi della storia della Chiesa romana⁶.

II.1.1. Profili economico-finanziari

Il pontificato di Clemente XII coincise con un periodo di depressione economica che arrivò ad incidere sul piano demografico. La popolazione diminuì di circa 200.000 unità, fenomeno non verificatosi in altre realtà italiane, mentre Roma restò stazionaria sui 150.000 abitanti.

Il fenomeno economico non toccava solo le già magre finanze della Camera Apostolica, immiserite dal flebile sostegno di paesi precedentemente amici come Spagna e Portogallo e che ora si svolgevano verso altri e più interni problemi, ma anche l'industria e l'agricoltura statale. Si trattava anche del risultato di una cattiva gestione della crisi da parte del potere, il quale investì molto in una politica commerciale che

⁵ A. Caracciolo, *Clemente XII*, in "Enciclopedia dei Papi" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), 2000, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/clemente-xii_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/.

⁶ M. Rosa, cit., pp. 53-54.

diede pochi risultati.

Si era tentato infatti di risolvere i problemi esistenti con l'istituzione, nel 1732, del porto franco di Ancona che doveva promuovere il commercio agricolo, ma nel 1735 vi fu una grave carestia che accentuò la crisi economica. Franco Venturi nota che il commercio attorno al porto finì poi per concertarsi in una ristretta cerchia di mercanti, che impedirono il compiuto inserimento dello Stato Pontificio nel mercato dell'Europa occidentale⁷. Il porto alla lunga danneggiò l'erario, facendo circolare a prezzi di favore le merci d'importazione ed uscire quelle di origine statale. Nel settore manifatturiero le materie prime che lo Stato della Chiesa produceva venivano esportati per essere lavorati e poi importati come manufatti. Tale scelta pesò molto sulla bilancia commerciale⁸.

Roma aveva delle responsabilità in questa crisi. La capitale pesava notevolmente sull'economia statale, aveva un ruolo del tutto passivo essendo incapace di reggersi da sola e tutte le campagne vicine dovevano contribuire al suo sostentamento. Né il patriziato investiva nei commerci o nell'industria, preferendo le rendite garantite dai prestiti all'erario⁹. Le spese erano dirette soprattutto verso beni di lusso.

Da un punto di vista finanziario, sotto il papato del Corsini vi fu un pesante indebitamento per supportare la politica di potenza di cui si è detto *supra*¹⁰. È conosciuta la prassi di stampare ripetutamente cedole bancarie da usare come cartamoneta. Il debito, unito alle spese subite per i ripetuti passaggi delle truppe straniere, vennero scaricati sulle comunità locali che si trovarono impossibilitate a farvi fronte ed innescando un circolo vizioso¹¹.

⁷ F. Venturi, cit., p. 16.

⁸ L. Pascoli, *Testamento politico d'un accademico fiorentino in cui con nuovi e ben fondati principi si fanno vari e diversi progetti per istabilire un ben regolato commercio nello Stato della Chiesa e per aumentare notabilmente le rendite della Camera con molti altri necessari avvertimenti ed essenziali ricordi che in esso si lasciano pel buon governo del medesimo*, Colonia, 1733, p. 28, cit. in F. Venturi, cit., p. 100. Cfr., anche, S. Tabacchi, cit., p. 386-387.

⁹ L. Pascoli, cit., p. 33.

¹⁰ M. Rosa, cit., p. 67.

¹¹ M. Piccialuti, *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, a cura di L. Mannori, Napoli, 1997, pp. 183-209, p. 207.

II.1.2. Aspetti amministrativo-fiscali

Lo Stato della Chiesa era ridotto a una condizione mediocre anche a causa di una situazione politico-amministrativa altamente disgregata. Formalmente diviso in cinque province (Romagna, Marca, Umbria, Patrimonio, Campagna), in tutta la sua estensione era in realtà caratterizzato da un coacervo di comunità dall'incerto partizionamento, con le quali lo Stato Pontificio doveva scendere a patti pena la paralisi dell'attività amministrativa e del prelievo fiscale. Le comunità, peraltro, erano dotate di proprie dogane che fiaccavano i commerci e impedivano l'esistenza di un mercato unico nazionale, arricchendo i patriziati locali. Anche l'imposizione era diversificata da zona a zona. Completava lo scenario la presenza in più della metà delle amministrazioni locali vicine a Roma, ma non solo, dei "luoghi baronali", immediatamente soggetti a feudatari e solo mediamente al potere centrale.

È altresì da ricordare come nello Stato Pontificio esistesse *de facto* uno *spoils system*¹², derivante dalla forma di governo elettiva, poiché con la morte di un pontefice l'insieme delle figure a lui vicine veniva a cadere. Ogni nuovo papa portava con sé un proprio gruppo di potere (e, spesso, anche familiare); si capisce come questi mutamenti al vertice, che potevano essere anche piuttosto frequenti, comportassero una debolezza del potere centrale. La mancanza di continuità dinastica comportava infatti la contrattazione della fedeltà delle strutture locali al centro, col risultato che queste vennero a trovarsi in una posizione di relativo potere.

La situazione amministrativa non era comunque del tutto a sé stante nel panorama della Penisola: si è già discusso della situazione della Toscana (cfr. I.3.2.), che si può ritenere altamente esemplificativa di un andamento caratterizzante le realtà italiane nel corso dell'Antico Regime. Proprio ad emulazione di una misura presa dai sovrani medicei per regolare maggiormente la vita delle comunità (si sta parlando del "Magistrato de Nove Conservatori del Dominio fiorentino") era stata istituita, sul finire del Cinquecento, la "Congregazione del Buon Governo"¹³. È necessario soffermarsi

¹² S. Tabacchi, cit., p. 147.

¹³ L. Mannori, *Introduzione*, in *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani*. cit., pp. 7-42, pp. 29-30.

ad analizzare tale struttura, oggetto di riforme nell'epoca del pontificato Lambertini.

La Congregazione si sarebbe occupata di dare le necessarie autorizzazioni alle comunità per il compimento di atti economico-amministrativi. Con la bolla "Pro Commissa", (anche nota come "De bono regimine"), nata per risolvere una crisi e venuta ad avere un carattere programmatico solo nel Seicento, si era subordinata, infatti, tutta la spesa e il prelievo delle comunità all'approvazione da parte dei funzionari locali di un vero bilancio di previsione detto "Tabella delle Comunità"; questo sarebbe stato presentato annualmente alla Congregazione, organo che veniva emergendo e soppiantando la competenza del camerlengo e del tesoriere, incaricata di eliminare le spese previste ma in conflitto con le indicazioni della suddetta bolla. La Tabella era divisa in due parti, relative ai gravami e rendite a favore delle comunità (in particolare le spese dovevano essere divise in obbligatorie e facoltative e bisognava preventivare una somma da destinare a quelle straordinarie, cioè ulteriori alle due citate categorie¹⁴) ma anche quelli relativi alla Camera Apostolica, rendendo il più completa possibile l'informazione sulla gestione finanziaria all'interno dello stato.

È vero che il Rosa ricorda come in quest'epoca non vi fosse un metodo unitario di amministrazione della Camera Apostolica e neppure una vera e propria redazione di bilanci. Ma questa era la situazione esistente al vertice dell'amministrazione finanziaria, non nelle comunità locali, stando ai più recenti studi in materia. È però doveroso sottolineare già da ora che la prassi dell'invio della Tabella non fosse poi stata precipuamente rispettata, come anche Maura Piccialuti sembra sottolineare, visto l'elevato numero di ordini per ribadire l'obbligatorietà e l'inasprirsi delle pene per i trasgressori¹⁵.

Nel Settecento l'obiettivo primario della Congregazione fu quello di favorire l'esazione delle imposte centrali. Venne ribadita l'esclusione di ogni immunità, argomento che si riproponeva sin dalla metà del Cinquecento e che tuttavia non toccava le immunità del clero, come si dirà più avanti. Si impose la riscossione *manu regia*, immediata e indipendente da qualsiasi controversia. A giovare di tale ultima

¹⁴ L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994, p. 173.

¹⁵ M. Piccialuti, cit., pp. 189-193.

misura furono i “Commissari cavalcanti”, messi degli appaltatori delle imposte spettanti alla Camera Apostolica. Una prassi dunque pregiudizievole «non meno al pubblico ch'al privato interesse»¹⁶, dato che spesso venivano esatte imposte in misura superiore a quella dovuta e di ciò non beneficiava l'erario statale. Inoltre, vi fu sempre difficoltà nell'esazione delle imposte dovute dai luoghi baronali e destinate alla Camera Apostolica, poiché questi ne erano stati esentati fino al 1704, anno in cui venne affermata anche la loro sottoposizione al controllo della Congregazione del Buon Governo.

II.1.3. I catasti

Per quanto riguarda la situazione catastale, solo sul finire del XVII sec. la Congregazione si pronunciò decisamente in senso favorevole alle imposte sulla proprietà e dunque nacque l'esigenza di un rinnovo degli estimi.

Lo Stato Pontificio si presentava piuttosto arretrato rispetto alle altre realtà italiane. I catasti erano generalmente vecchi di un secolo e mezzo, proprio per la mancanza di una chiara preferenza espressa in tal senso dal centro. Mancava un'acquisizione del principio di territorialità dell'imposta fondiaria analogo a quello che i Medici avevano affermato nei loro domini (cfr. I.3.2.). Inoltre, nei non pochi enti locali sotto il controllo baronale, i catasti potevano anche non essere mai stati realizzati. Ciò si spiega col fatto che i nobili erano avversi a strumenti propedeutici alla formazione della “Tabella delle Comunità”, che avrebbero potuto aumentare la pressione fiscale sui grandi proprietari¹⁷.

Anche con il registrato cambio di passo da parte della Congregazione, va

¹⁶ *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS. Congregazioni e di diverse altre cose concernenti il Buon Governo delle Comunità e di tutto lo Stato ecclesiastico disposta per titoli distribuiti per ordine alfabetico colle sue annotazioni, dichiarazioni e concordanze delle Costituzioni apostoliche, chirographi pontifici e decisioni della Sagra romana Rota impresse nel primo e terzo volume. Data alla luce sotto gli auspici clementissimi della S. di N.S. Clemente XII P.M., per lo zelo e la vigilanza dell'Em.mo e Rev.mo Signor Cardinale del Tit. di S. Lorenzo in Lucina, Prefetto vigilantissimo della stessa S. Congregazione. Nel presente volume compilata e di molt'indici arricchita da Pier'Andrea Vecchi romano, nella Curia Romana Avvocato. De Bono Regimine tomo secondo, Roma, 1734, cit. in M. Piccialuti, cit., p. 193.*

¹⁷ Aggiunge che le comunità non volevano arrivare a una regolare tassazione dei beni fondiari S. Tabacchi, cit., p. 125.

precisato che comunque questa, nella maggior parte dei casi, si accontentò di semplici dichiarazioni giurate nella redazione dei nuovi estimi. Ciò soprattutto per ragioni di complessità e di costi. Esempio lampante viene fornito proprio dalle opere catastali dei feudatari, che fornirono solo una propria asseverazione sugli immobili posti nei loro territori, per di più nella misura «[...] secondo l'usanza e costume del paese»¹⁸, quindi senza alcuna pretesa di uniformità. Peraltro, in tali territori l'accatastamento dovette fare i conti con la trasmissione mediante fedecompresso dei beni nobiliari, che rendeva ulteriormente incerto chi fosse l'attuale proprietario.

II.1.4. Le immunità ecclesiastiche

È da osservare che anche nello Stato della Chiesa si era posta la problematica dell'imposizione sui beni ecclesiastici. Tale situazione, di rilevante interesse per i papi secondo Stefano Tabacchi, all'inizio del XVIII sec. era caratterizzata da un'immunità totale per quanto riguarda le imposte comunitative, a meno che queste non fossero state previste per far fronte a un'imposta centrale e per farne sopportare l'onere ai membri dell'ente locale. Era stato inoltre deciso che per procedere *manu regia* verso queste proprietà e quindi per esigere un'imposta centrale fosse necessaria la sottoscrizione del Vescovo¹⁹. Tutto ciò derivava dal fatto che sostenendo le tesi dell'immunità del clero di fronte all'imposizione statale, come il papa faceva nei confronti degli altri sovrani, ci era esposti ai contraccolpi di questa sul piano interno. Il grande avvocato Giovan Battista De Luca si chiedeva perché i principi secolari non avrebbero dovuto imporre tributi agli ecclesiastici se il Papa, agendo come sovrano temporale, riscuoteva dai curiali del suo stato. La Congregazione del Buon Governo era peraltro un organo di governo temporale e non era ben chiaro se avesse competenza sugli ecclesiastici e quanto questa fosse limitata; quest'incertezza rimase sostanzialmente immutata per tutto il secolo XVII. Si comprende la rilevante limitazione alla riscossione esistente tanto per le imposte locali, quanto per quelle destinate alla Camera Apostolica.

¹⁸ *Raccolta di rescritti, decreti e lettere cit.*, pp. 115-116.

¹⁹ M. Piccialuti, cit., p. 194.

Per ovviare a tale situazione la Congregazione, all'inizio del Settecento, affermò con forza la propria competenza a decidere le cause riguardanti le imposizioni sugli ecclesiastici e i loro beni, facendo leva (con un ragionamento non privo di pecche) sulla propria natura ecclesiastica e arrivando a stabilire una quota fissa d'esenzione per i beni più antichi, al di sopra della quale questi sarebbero stati tassati²⁰.

II.1.5. Un bilancio della Congregazione del Buon Governo prima della riforma sotto Benedetto XIV

Anche la Congregazione, come il suo omologo toscano, si rivelò complessivamente fallimentare²¹. Si trattò, secondo Luca Mannori, di un esito legato all'empirismo con il quale era stato introdotto tale meccanismo di "governo tutorio" della periferia, che non aveva previsto un numero adeguato di funzionari centrali deputati al controllo delle comunità. Si era tentato di rimediare all'inizio del Settecento con la creazione dei "Visitatori", commissari governativi polifunzionali, ma quest'iniziativa ebbe successo soprattutto per meriti personali dei singoli incaricati (come il cardinal Giuseppe Renato Imperiali, visitatore attivo tra il 1701 e la fine degli anni Trenta del Settecento).

Inoltre, nell'azione accentratrice non ci si era preoccupati dell'esistenza di ampie aree sottratte per privilegio al controllo della Congregazione (come Roma, Velletri e Castel Gandolfo, l'area di Bologna, il Ferrarese, il Ravennate, l'area di Forlì). Quest'ultima era poi pur sempre un organo complesso, inquadrato (come i Visitatori) secondo gli schemi tradizionali, che risolveva le problematiche di cui si occupava secondo uno schema giudiziale²². Secondo Maura Piccialuti, ciò inficiava la sua efficacia con costi e lunghe tempistiche.

²⁰ S. Tabacchi, cit., p. 154, 355 e 360.

²¹ L. Mannori, *Le dinamiche del mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell'Europa d'antico regime*, in L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp.75-101, pp. 96-97.

²² S. Tabacchi, cit., p. 156., rafforza il giudizio del Mannori.

• II.2. La figura di Benedetto XIV

II.2.1. Il riflesso della formazione del Lambertini sul papato - II.2.2. I primi anni di papato - II.2.3. I concordati - II.2.4. L'influenza di Muratori nell'azione di governo di Benedetto XIV - II.2.5. La politica culturale - II.2.6. Riforme ecclesiastiche: cenni - II.2.7. La valutazione del pontificato di Benedetto XIV nei secoli: giudizi controversi - II.2.8. Una possibile proposta di lettura

Il lungo conclave scaturito dalla morte di Clemente XII, nel 1740, vide ascendere al soglio di Pietro il Cardinale Prospero Lambertini, che prese il nome di Benedetto XIV. Iniziò così un pontificato che si chiuse solamente nel 1758 e trasformò profondamente lo Stato della Chiesa, con riforme che toccarono - oltre alla politica estera, alle istituzioni pontificie e all'economia - anche l'immagine stessa della Santa Sede. Lasciando al prossimo paragrafo (cfr. II.3.) l'analisi delle riforme economiche, ci si concentrerà qui sull'analisi delle restanti, sottolineando la connessione esistente tra le stesse e tentando di inquadrare il personaggio storico e il pensiero che vi sta dietro.

Tale ricostruzione è propiziata dall'esistenza di numerosi carteggi tenuti dal Pontefice, dato alquanto singolare nella storia della Chiesa¹. Tra questi, se ne sono selezionati due.

Il primo epistolario, "Le lettere di Benedetto XIV al Cardinal de Tencin", reca la discussione tra il Pontefice e il Cardinale Arcivescovo di Lione, suo amico. Il rapporto esistente tra le due figure non inficia il taglio delle lettere, formale, né il contenuto, riguardante le problematiche della grande politica.

Il secondo carteggio, tenuto con un amico d'infanzia del Papa e oggi raccolto sotto il titolo "Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani", ci è giunto incompleto e relativo a soli cinque anni del pontificato Lambertini². Tuttavia, esso è un prezioso strumento di conoscenza della figura del Papa, poiché presenta uno stile maggiormente intimo rispetto alle lettere inviate al de Tencin: Benedetto XIV sembra

¹ L. von Pastor, *Storia dei Papi*, vol. XVI/1, Roma 1953 (Roma 1942), p. 457.

² P. Prodi, *Papa Lambertini nelle lettere al Marchese Paolo Magnani*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, a cura di P. Prodi e M. T. Fattori, Roma, 2011, pp. XI-XLI, pp. XIV-XV.

redigere più un diario che delle missive dirette ad un senatore bolognese, il quale così diventa il confidente e consigliere dell'impegno riformatore benedettino.

II.2.1. Il riflesso della formazione del Lambertini sul papato

Il Lambertini proveniva da una famiglia del patriziato di Bologna, città punto di riferimento culturale in un ambiente tradizionalmente chiuso come lo Stato Pontificio. Giurista formatosi nell'ateneo romano, avvocato prima che uomo di fede, il futuro Papa era una figura dalla preparazione tanto teologica quanto giuridica e ciò gli permise di dialogare con gli esponenti dell'intero mondo intellettuale. Nei suoi ritratti da pontefice venne raffigurato, emblematicamente, con la penna in mano ed attorniato da libri.

Prima di divenire Papa, Lambertini aveva trascorso numerosi anni nell'ambiente delle Congregazioni romane, in particolar modo in quella dei Riti e in quella del Concilio. Inoltre, dopo la nomina a cardinale, aveva ottenuto l'arcidiocesi della sua città natale nel 1731. Il futuro Benedetto XIV ricavò da queste esperienze degli insegnamenti che influirono sulle sue scelte, una volta asceso al soglio di Pietro.

In particolare, dal rapporto diretto con la popolazione che aveva avuto modo di instaurare una volta tornato a Bologna, comprese le problematiche che interessavano la vita nello Stato Pontificio. Diffidò sempre del collegio cardinalizio³, i cui membri erano ancora sotto il controllo dalle potenze cattoliche e mossi più da interessi politici che da preoccupazioni spirituali. Fu poi contrario alla prassi delle Congregazioni, che conosceva da vicino e delle quali aveva avuto modo di notare la lentezza.

Da quanto appena detto si comprende perché Papa Lambertini volle aggirare molti meccanismi consolidati del governo pontificio, facendo riferimento piuttosto a dei suoi consiglieri o esperti di fiducia. Spesso Benedetto XIV chiedeva più consigli, che poi confrontava fra loro per prendere ponderatamente una decisione, secondo una tecnica di *decision making* aperta al dialogo e scevra da ogni interesse particolare che il singolo poteva far prevalere nel responso⁴. Questa prassi presentava qualche rischio

³ M. T. Fattori, *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. XLIII-LXXXIII, p. XLV.

⁴ Ibidem, XLV.

in termini di segretezza e proprio nella corrispondenza col de Tencin quest'ultimo tradì la fiducia del Pontefice, girando le missive al Re di Francia per il proprio tornaconto⁵.

II.2.2. I primi anni di papato

Appena incoronato Papa, Lambertini, in netto contrasto con la politica del suo predecessore, ripudiò ogni forma di nepotismo, al quale ascriveva le problematiche economiche dello Stato della Chiesa⁶. Decise dunque di non nominare alcun "Cardinal nepote", figura del potere temporale romano che pure era entrata nella prassi pontificia, né inserì dei suoi familiari nelle opulente gerarchie pontificie. Diede inizio ad un nuovo corso, totalmente estraneo alla mentalità nobiliare tipica dell'epoca clementina. Ciò era d'altra parte conforme con la sua figura di *self-made man*.

Benedetto XIV tentò di dare, con il suo contegno, l'esempio della frugalità. Emblematica è una lettera dei primi anni del suo pontificato, nella quale scrisse «[...] non vi sia chi possa mai credere che spendiamo in vanità quello che abbiamo, che è tutto ragione de' poveri, e delle opere pie, o pubbliche»⁷. Dalle fonti risulta che tutto il Pontificato Lambertini fu caratterizzato da una continua lotta alle spese, per tentare di arginare la crisi economico-fiscale nella quale era caduto lo Stato della Chiesa e per risollevare i suoi sudditi dalla miseria nella quale erano precipitati. La Roma di metà Settecento divenne dunque il simbolo dell'austerità del pontificato lambertiniano.

Contemporaneamente all'elezione papale era scoppiata la Guerra di Successione Austriaca. Si trattò dell'evento segnante del primo decennio del lungo pontificato di Benedetto XIV. Lo stato, benché neutrale, tra il 1742 e il 1745 fu attraversato dagli eserciti in lotta esattamente come avvenne durante la Guerra di Successione Polacca.

Il Rosa osserva come Benedetto XIV in tale frangente compì delle scelte contraddittorie. All'inizio delle ostilità si pronunciò favorevolmente a Maria Teresa

⁵ E. Morelli, *Premessa*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1955, pp. VII-XI, pp. VII-VIII.

⁶ Ciò risulta anche dal carteggio intrattenuto col Magnani: P. L. Lambertini, (*lettera del*) 7 novembre 1744, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 327, dove parla di «[...] rapacità de' nepoti papalini.».

⁷ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 2 aprile 1746, riportata in P. Prodi, cit., p. XX.

sul trono d'Austria. Nel 1742, invece, riconobbe l'elezione imperiale del suo avversario. Ciò spiega anche le ripetute violazioni della neutralità pontificia compiute dalle parti in contesa. Tuttavia, nel giro di pochi anni, Papa Lambertini seppe ricucire i rapporti sia con la Spagna che con l'Austria, concludendo con entrambe le potenze un concordato, come si vedrà successivamente.

Il bilancio a fine conflitto fu pesante: un milione di scudi di deficit, due tra le più ricche terre dello stato (Romagna e Marche) impossibilitate di fatto a pagare ogni tipo di tassa, una situazione di devastazione caratterizzante tutte le zone dello Stato della Chiesa⁸. Un esito, dunque, non dissimile da quello della Guerra di Successione Polacca. Ma se per Clemente XII ciò aveva determinato la fine di ogni sogno di restaurazione della potenza pontificia e della casata Corsini, per Benedetto XIV fu una scelta preventivata e, secondo quanto traspare dalle fonti, irrinunciabile. Troppo magre erano infatti le finanze per sostenere qualsiasi velleità militare, troppo poche e di dubbia fiducia le truppe disponibili⁹.

II.2.3. I concordati

La politica concordataria costituisce sicuramente uno degli aspetti più rilevanti (e discussi, come si vedrà) del pontificato Lambertini. Si tratta di un fronte sul quale il Papa bolognese si impegnò da subito e a lungo, al fine di far uscire lo Stato della Chiesa da un pericoloso isolamento, cui l'avevano condannato le scelte compiute da Clemente XII e dai precedenti pontefici. Lambertini era, d'altra parte, un capace diplomatico: prima di divenire Papa aveva collaborato attivamente alla conclusione dei concordati per il vicereame di Napoli con Carlo VI d'Asburgo e nel 1727 con Vittorio Amedeo II di Savoia per il Regno di Sardegna.

Lambertini, a differenza del Corsini, era consapevole della debolezza del suo stato e delle strutture di questo. Era anche conscio della mutata posizione nei confronti della Chiesa degli stati che tradizionalmente le erano stati vicini: la Francia, presa da

⁸ F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, pp. 104-107.

⁹ Queste osservazioni vengono compiute in quasi tutte le lettere dal 1740 al 1748, perciò si rinvia a una consultazione sia de *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., che de *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, cit.*

problematiche interne di natura sia temporale che di fede, non aveva avallato le mire pontificie sul Ducato di Parma; la Spagna aveva interrotto i suoi aiuti economici. Lo Stato Pontificio era diventato uno stato che «[...] non ha forza, e tratta con chi ha la forza»¹⁰.

Ecco dunque, a detta del Venturi, il quadro in cui devono essere inserite le ampie concessioni che Benedetto XIV fece agli stati dell'epoca, con le quali sostanzialmente vennero avallate le richieste regalistiche. Per il Rosa, si è di fronte allo svuotamento della politica estera papale dal 1700 in poi. Le scelte di Lambertini comportarono ulteriori perdite nella già grave situazione economica dello Stato Pontificio ma, d'altra parte, dei cedimenti vi erano stati anche nella politica estera di Clemente XII, e non sempre avevano portato a dei risultati tangibili (cfr. II.1.).

In particolare, vennero conclusi una serie d'accordi per tutto il pontificato; i primi furono con il Regno di Sardegna, nel gennaio 1741, e con il Regno di Napoli, nel giugno dello stesso anno. Riservandoci di trattare ampiamente in seguito tali concordati (cfr. III.1. e III.2.) insieme a quello del 1757 con l'imperatrice d'Austria relativamente ai domini lombardi (cfr. III.3.), preme adesso compiere alcune osservazioni.

La prima è che questi concordati, come quasi tutti gli accordi del Papa bolognese con le potenze dell'epoca, avvennero mediante trattative dirette, trascurando sia il ruolo delle Congregazioni sia il Sacro Collegio¹¹. Evidente era il tentativo di evitare qualsiasi influenza nella politica estera delle correnti più conservatrici come quella corsiniana, presenti negli organi di cui si è detto e nell'impossibilità che Benedetto XIV potesse riformarli. Non erano estranee anche motivazioni di certezza del diritto: il Papa, con il confronto diretto, voleva evitare qualsiasi oscurità nei testi dei trattati, esito al quale invece si sarebbe giunti in caso di

¹⁰ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 20 marzo 1743, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 38.

¹¹ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, p. 57. Il capitolo "Tra Muratori, il giansenismo e i «lumi»: profilo di Benedetto XIV" del libro è sostanzialmente la ripetizione di M. Rosa, *Benedetto XIV*, in "Dizionario Biografico degli Italiani" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 8, Roma, 1966, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/papa-benedetto-xiv_%28Dizionario-Biografico%29/.

rispetto dell'iter formale¹².

La seconda è relativa al contesto ed alla natura dei concordati con gli stati italiani.

Carlo Fantappiè sottolinea lo scarso peso che tali accordi avevano avuto durante i secoli rispetto a quelli conclusi dalla Chiesa con gli altri stati dell'Europa. Storicamente, la stipula di atti bilaterali con i sovrani italiani, per regolare materie o risolvere controversie, era stata meno ricorrente a causa della presenza papale nella Penisola. Il pontefice, infatti, era solito intrattenere relazioni politico-diplomatiche dirette con gli stati preunitari, senza aver bisogno di concludere accordi formali. Se Lambertini dunque avvertì la necessità di ricercare la “concordia” anche con gli stati italiani, ciò è un evidente simbolo della gravità della situazione in cui si venne a trovare il papato.

Sulla natura dei concordati va precisato come, fino ai primi anni dell'Ottocento, non si sia di fronte ad una moderna convenzione diplomatica volta a regolare il regime giuridico della chiesa di uno stato, bensì ad accordi disciplinanti l'esercizio di alcuni diritti di entrambe le parti o diretti a risolvere un conflitto sorto tra esse¹³.

Relativamente alla politica concordataria con le grandi potenze, vanno ricordati in primis gli accordi con il Portogallo nel 1745 e con la Spagna nel 1753. Qui si trattava di affrontare le problematiche che l'interesse regio nei confronti dei benefici ecclesiastici creava. Da parte sua, il Lambertini, sin dal periodo in cui fu arcivescovo di Bologna, era convinto della necessità del riordinamento della materia beneficiaria.

La nozione di beneficio ecclesiastico, codificata ancora all'inizio del Novecento nel Codex Juris Canonici, era quella di «un ente giuridico costituito od eretto in perpetuo dall'autorità ecclesiastica, composto da un ufficio sacro e dal diritto di percepire i redditi della dote, spettanti all'ufficio» (canone 1049 del C.J.C. ed. 1917, oggi abrogato). Dunque, il beneficio ruotava attorno a tre elementi costitutivi.

Il primo era l'“ufficio sacro”, ovvero una carica o un complesso di attribuzioni

¹² M. T. Fattori, *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, cit., p. LXI.

¹³ C. Fantappiè, *Concordati*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»”, (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I, consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/concordati-e-la-chiesa-in-italia/>.

e di oneri di culto. Ne esistevano numerosi esempi, dal vescovado alle più piccole cappellanie.

Il secondo elemento era il diritto di percepire e di disporre della “rendita” del beneficio stesso, spettante al “rettore” dell’ufficio, di solito un religioso; tale situazione giuridica era necessaria per mantenerlo e adempiere agli oneri beneficali. La rendita era data dalla “dote” patrimoniale del beneficio ecclesiastico, generalmente consistente in beni immobili. Talvolta, però, poteva essere costituita anche da obbligazioni o da capitali consolidati in titoli di rendita pubblica o privata.

Ulteriore elemento indispensabile nella connotazione del beneficio era l’“istituzione canonica”, sia dell’ufficio che del suo “rettore”: senza l’intervento di un’autorità ecclesiastica non esistevano uffici sacri perpetui. Il fondatore, che provvedeva a dotare il beneficio, poteva essere però tanto un ecclesiastico quanto un laico. Ciò perché l’istituto era concepito per realizzare tanto interessi ecclesiastici quanto per adempiere a strategie delle famiglie nobiliari. Nel primo caso l’ecclesiastico fondatore vantava immediatamente il diritto all’“istituzione canonica” di cui si è detto. Nel secondo caso ci si trovava nel caso del “giuspatronato”, ovvero della nomina del rettore da parte del laico e dei suoi successori, da confermare con l’“istituzione canonica” da parte dell’autorità ecclesiastica.

Questa situazione entrò in crisi a partire dal Basso Medioevo, quando si iniziò a diffondere la prassi della rinuncia da parte del rettore al beneficio nelle mani del papa. Ciò voleva dire che la successiva scelta del rettore era sottratta ai legittimi “collatori” ecclesiastici o ai legittimi “patroni” laici e passava al pontefice, che estese questo suo potere nel corso dei secoli.

Dietro alle rinunce vi erano degli accordi per compensare il rettore rinunciante, quasi sempre in denaro o che prevedevano come prezzo dello scambio un altro beneficio, tanto che si poteva parlare di un vero e proprio “mercato dei benefici”¹⁴. Questo diede luogo a una corruzione generalizzata, ben conosciuta e denunciata dal Lambertini, che senza mezzi termini parlava di «[...] nostri cardinali, che morendo

¹⁴ G. Greco, *Beneficio ecclesiastico*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»”, cit., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/beneficio-ecclesiastico-e-la-chiesa-in-italia/>.

fanno traslazioni bestiali»¹⁵, riferendosi agli stratagemmi operati dai curiali in punto di morte per trasferire ai propri parenti le pensioni dei benefici. Inutilmente il Concilio di Trento aveva provato a porre fine a una prassi tanto redditizia sia per il vertice della Chiesa, che godeva della scelta dei rettori e, sostanzialmente, delle rendite dei benefici così assegnati (tanto che da arrivare a stabilire una cauzione per tali proventi mediante un sistema di cedole bancarie), sia per i rettori compiacenti.

A partire dal Cinquecento, l'interesse dei sovrani europei ed italiani fu quello di impadronirsi della nomina dei rettori e strappare tale fonte di sostentamento alla Chiesa.

In tale quadro, il concordato di Benedetto XIV con il Portogallo mirava a compensare la Dataria pontificia, ovvero l'ufficio che si occupava (tra l'altro) dei proventi dei benefici ecclesiastici, della perdita subita dal fatto che numerosi benefici ecclesiastici erano divenuti di patronato regio. Ma – osserva il Rosa - il regalismo portoghese era troppo aggressivo per concedere indennizzi. Si riuscì ad ottenere dunque il solo successo di evitare che anche i vescovadi delle Indie passassero sotto il potere regio di nomina¹⁶.

Il concordato del 1737 con la Spagna aveva lasciato aperta la questione del patronato regio, che Madrid voleva estendere sui benefici di tutto il regno così come aveva fatto per quelli esistenti in America. Ad una soluzione si giunse solo nel 1753, dopo una travagliata trattativa durata più di tredici anni e caratterizzata da aspri confronti tra le parti.

Benedetto XIV era riuscito a dimostrare personalmente che non sussisteva alcuna prova del diritto regio alla nomina dei rettori, derivante dalla semplice fondazione reale dei benefici. Eppure concesse liberamente e generosamente il patronato, accordandolo al re su 12.000 benefici (per l'istituzione canonica dei quali non era più richiesta neanche una bolla pontificia) e riservandosi la nomina di soli 52 uffici ecclesiastici minori. La Spagna versò consistenti indennità (310.000 scudi destinati alla Dataria e alla Cancelleria, 600.000 scudi per la Curia, 233.333 scudi alla

¹⁵ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 12 gennaio 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 423.

¹⁶ M. Rosa, cit., p. 58.

Santa Sede e 5.000 scudi annui al Nunzio apostolico in Spagna¹⁷), ma comunque inferiori alle rendite perdute dalla Chiesa.

Il perché della scelta benedettina è spiegato sul piano dell'opportunità politica: per il pontefice bisognava evitare di «[...] perder tutto»¹⁸, ovvero di giungere alla rottura con la monarchia borbonica¹⁹, nel pericolo che lo Stato Pontificio si trovasse successivamente isolato tra due nazioni di dubbia fiducia come l'Austria e la Francia.

Il Rosa ritiene non estranea alla decisione l'intenzione di riformare le istituzioni pontificie, divenute ormai troppo corrotte a causa del mercato dei benefici di cui si è parlato in precedenza²⁰. È su questa direzione che si spingono i recenti studi della Fattori, che evidenziano come la posizione della Santa Sede venisse rinforzata dal concordato (sia per il rinnovato legame con la Spagna, sia perché il Papa pose come limite alle concessioni che la giurisdizione ecclesiastica non passasse in mano regia) mentre la Curia e la Dataria ne uscissero private di un canale di sostentamento e di potere²¹. La drastica riduzione dei diritti curiali sui benefici spagnoli, quali il diritto di percezione dei frutti beneficiari, la gestione delle garanzie mediante cedole bancarie, il diritto di spoglio, la percezione delle annate e delle tasse per le spedizioni delle bolle, nonché delle altre tasse di cancelleria diede il via ad un rinnovamento delle istituzioni. Questo comportò l'allontanamento di 4.000 sospetti collusi e segnò il punto di arrivo del disegno che andava avanti in tal senso sin dal 1744, con il susseguirsi delle costituzioni "Pastor bonus", "Gravissimum Ecclesiae" e "Inter arduas".

Nel 1748 erano stati appianati gli attriti politico-ecclesiastici sorti tra la Chiesa romana e la Prussia, stato giurisdizionalista e protestante. Le tensioni erano dovute alla condizione della comunità cattolica esistente all'interno del paese germanico. Un accordo sancì la prima ripresa dei rapporti diplomatici diretti tra un paese protestante e la Santa Sede dai tempi di Lutero. Benedetto XIV ottenne la costruzione di edifici di

¹⁷ L. von Pastor, cit., p. 54.

¹⁸ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 21 febbraio 1753, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. III (1753-1758)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1984, p. 27.

¹⁹ L. von Pastor, cit., pp. 52-53.

²⁰ M. Rosa, cit., p. 58.

²¹ M. T. Fattori, *Introduzione*, in *Le fatiche di Benedetto XIV. Origine ed evoluzione dei trattati di Prospero Lambertini (1675-1758)*, a cura di M. T. Fattori, Roma, 2011, pp. XIII-LIV, pp. XVI-XVII.

culto cattolico a Berlino e, dal canto suo, a Federico II di Prussia venne riconosciuto il titolo di re dal Papa, oltre ad un trattamento di riguardo nello svolgimento della sua politica regalista.

Il sovrano poté così nominare i rettori dei benefici, limitare la libertà di disporre *mortis causa* dei sacerdoti, far controllare dal governo i legati per scopi ecclesiastici, vietare che i laici destinassero alle istituzioni cattoliche più di 500 talleri e ridurre il trattamento economico dei monaci. Tuttavia, Federico II dovette cedere di fronte alla fermezza del Lambertini nel rifiutare ogni tentativo regio di creare una chiesa cattolica nazionale²².

II.2.4. L'influenza di Muratori nell'azione di governo di Benedetto XIV

È necessario compiere un'analisi della figura che più influenzò il pensiero e le scelte di Benedetto XIV. Tale figura è quella di Ludovico Antonio Muratori²³, reputato dal Lambertini come il maggior scrittore europeo del tempo.

Protagonista di spicco della vita culturale europea di inizio Settecento, letterato e sacerdote caratterizzato da un grande impegno civile, il Muratori scrisse numerose opere. Al di là di quelle di indirizzo storico²⁴, non si può non menzionare il “Dei difetti della giurisprudenza” (1742), il suo capolavoro emblematicamente dedicato a papa Lambertini.

Come è noto, il “Dei difetti” costituisce una denuncia dello stato della giustizia a metà del Settecento. L'intellettuale originario di Vignola riprendeva e aggiornava tematiche già affrontate in alcuni suoi lavori giovanili, per riproporle con nuovo slancio una volta che una figura dotta e a lui amica²⁵ era ascesa al soglio di Pietro,

²² L. von Pastor, cit., pp. 372-422.

²³ F. Venturi, cit., p. 110 e E. M. G. Pacelli, *La figura, il pensiero, le opere del S. P. Benedetto XIV*, in “Discorsi e Radiomessaggi di S. S. Pio XII”, vol. n. 20, Città del Vaticano, 1959, pp. 451-472.

²⁴ Che pure erano celebri, tanto che il Lambertini, in alcune sue lettere al Magnani, ammette di avere nella propria biblioteca l'intera opera muratoriana “*Rerum italicarum scriptores*”: P. L. Lambertini, (lettera del) 3 dicembre 1746, (lettera del) 10 dicembre 1746, (lettera del) 14 dicembre 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 575, 578 e 580. D'altra parte, Benedetto XIV considerava il Vignolese come «il padre della storiografia italiana»: cit. in L. von Pastor, cit., p. 146.

²⁵ Notano la tutela che il pontefice accordò a Muratori contro gli attacchi della censura sia I. Birocchi, *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Torino, 2002, p. 357 che M. Rosa, cit., pp. 49 ss.

dopo aver caldeggiato l'idea di sottoporle all'Imperatore d'Austria Carlo VI.

Muratori individuava nel pontefice quella figura di sovrano riformatore che avrebbe potuto arginare l'arbitrarietà con la quale il diritto civile veniva amministrato, sostituendo alle innumerevoli opinioni degli interpreti un "codice", ovvero una raccolta regia di interpretazioni che avrebbe fatto luce sulle norme maggiormente dubbie, tanto nel diritto comune quanto nel diritto patrio. L'intellettuale, poco incline alle idee giusnaturaliste di un'intrinseca ed immutabile ragionevolezza del diritto, mostrava così un atteggiamento volontaristico: credeva infatti che la maggior parte delle norme derivassero solamente dalla volontà dei legislatori e che fossero dunque i sovrani a doversi occupare di far luce sulle oscurità del sistema, come aveva fatto Vittorio Amedeo II con le "Leggi e costituzioni di Sua Maestà" (cfr. I.1.5.).

D'altra parte, nel Muratori maturo non mancava una vena di scetticismo, di critica nei confronti dell'intero mondo del diritto, di convinzione dell'impossibilità di assicurare altra giustizia che non fosse quella divina. Non era infatti risolvibile l'oscurità intrinseca di molte leggi, il fatto che queste non potessero provvedere a tutti i casi, la diversità di vedute dei giudici. Ma era per lui necessario provvedere alla raccolta, almeno per migliorare temporaneamente la situazione e per non aumentare l'incertezza del diritto.

Completava l'opera una proposta di riforma del reclutamento dei giudici, anello finale di applicazione del diritto, che avrebbero dovuto essere disinteressati, conoscitori della *ratio legis* e timorati di Dio per decidere correttamente.

Italo Birocchi sottolinea come nel lavoro di Muratori non vi fosse niente di nuovo rispetto a quanto espresso dai filoni neumanista e cattolico nel corso degli anni, nonché dalla critica agli uomini di legge che all'epoca veniva espressa in Italia e non solo²⁶. Il Rosa concorda nell'osservare come la proposta muratoriana fu chiaramente di stampo moderato, nonostante la veemenza che il Vignolese usava nelle sue pagine²⁷. L'intellettuale, continua il Birocchi, non pensava ad un sovrano che creasse nuove norme per risolvere l'*empasse* in cui si trovava il diritto, ma piuttosto ad un intervento

²⁶ I. Birocchi, cit., p. 352.

²⁷ M. Rosa, cit., pp. 17-21.

regio nel preferire un'interpretazione piuttosto che un'altra, in un panorama “statico” e non innovativo. L'inquadrare l'intera problematica del diritto (civile, peraltro, perché Muratori non si distaccò dai suoi tempi tanto da propagandare un diverso sentire in ambito penale²⁸) focalizzandosi sui “difetti” della giustizia denota inoltre una visione “dal basso”, atecnica, legata più ad un'ottica cristiana che non a una preparazione giuridica, che pure il Muratori ebbe, essendosi laureato in giurisprudenza.

La novità della proposta muratoriana fu nella sottoposizione al Papa di tale progetto.

Il Vignolese pose, così facendo, una prima pietra nella costruzione di una nuova corrente del pensiero cattolico della metà del Settecento. Tale corrente ricondusse i moderni orientamenti riformisti e filosofici nell'ambito dell'ortodossia cattolica²⁹, operando un'innovazione “dall'interno”. Si trattava di un tentativo di risposta alla “crisi”, per usare un termine del Rosa, del mondo cattolico e dell'Antico regime. Fu però un pensiero che si mosse con empirismo di fronte alle innovazioni che il Settecento richiedeva, sinonimo di una visione comunque unilaterale, parziale, a tratti conservatrice.

Proprio per questa ragione tale visione trovò un ascoltatore in Benedetto XIV, che operò su impulso del Muratori un tentativo di riforma dei tribunali civili e criminali dello Stato Pontificio. Il papa giurista si era infatti persuaso della necessità di dettare un diritto adatto alla nuova situazione in cui si veniva a trovare la Chiesa, ma il più possibile inserito nel solco della tradizione³⁰. Ecco inoltre spiegata la fortuna di Muratori in paesi tradizionalisti come la Spagna o l'Austria, dove le opere dell'abate mediarono tra le nuove esigenze e la cultura cattolica³¹.

Quanto si è detto si ritrova anche in quello che è considerato il testamento spirituale del Vignolese, ovvero il trattato “Della pubblica felicità”, pubblicato nel 1749, un anno prima della morte. L'opera assurse a principale punto di riferimento

²⁸ Lo nota già il Lami, che fece una recensione dell'opera muratoriana appena dopo la sua uscita: G. Lami, “Novelle Letterarie”, n. 43 (1742), cit. in F. Venturi, cit., p. 168.

²⁹ Lo osservano I. Biocchi, cit., p. 359, e M. Rosa, cit., pp. 16 e 20.

³⁰ M. T. Fattori, *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, cit., p. LXIX.

³¹ M. Rosa, cit., p. 10.

culturale del cattolicesimo illuminato³². Si trattava di un programma di riforma a tutto campo, che riprendeva gli spunti di Muratori dalla letteratura all'economia. Il filo conduttore era il messaggio che ogni regnante avrebbe dovuto impegnarsi nel bene pubblico.

Il trattato era anche uno specchio dei problemi dell'epoca appena conclusasi, conformemente al sentire muratoriano che compendia il riformismo con la tradizione. In tal senso va inquadrato il ripudio delle disquisizioni che negli stessi anni compivano i *philosophes* e l'elogio di trattati volti alla pratica. Muratori non si appellava infatti alla ragione, come facevano gli illuministi, bensì alla fede e alla morale. Nella sua moderazione, riprendeva una basilare tradizione mercantilistica, dove ad un abbattimento delle barriere interne si accompagnava un protezionismo nel commercio estero; reputava non necessario l'insegnamento specialistico della scienza economica (con il quale non aveva peraltro grande dimestichezza, a detta del Birocchi, anche perché propagandava una subordinazione dell'economia all'etica); criticava il lusso³³. Tutti spunti che, con i loro limiti, si ritroveranno negli orientamenti, tra gli altri, di Papa Lambertini (cfr. II.3.).

II.2.5. La politica culturale

L'opera di Benedetto XIV fu *in primis* morale e culturale. Coadiuvato dal suo consigliere personale e segretario di stato Valenti Gonzaga, Cardinale noto per l'interesse verso le arti, cambiò il rapporto che, sotto questo punto di vista, la Chiesa aveva con l'Europa, portando a compimento le istanze muratoriane.

Il Lambertini ottenne con la sua figura d'intellettuale aperto al dialogo il *favor* di molti protestanti, tra cui il re di Prussia di cui si è precedentemente detto e il figlio del primo ministro inglese Horace Walpole³⁴, nonché di alcuni illuministi come Voltaire, peraltro apprezzato dallo stesso pontefice³⁵. Voltaire dedicò a Benedetto XIV la celebre tragedia "Le fanatisme, ou Mahomet le prophète", probabilmente più per un

³² I. Birocchi, cit., p. 357.

³³ F. Venturi, cit., pp. 177-186.

³⁴ M. Rosa, cit., p. 66 e 71.

³⁵ F. Venturi, cit., p. 102.

proprio tornaconto che per vera ammirazione³⁶. Anche la posizione del Lambertini nei confronti dello scrittore francese fu comunque di interessamento. Benedetto XIV apprezzava la capacità del letterato, non le idee che propagandava³⁷. Fu dunque solo per il fatto che «[...] avendo la Chiesa ed avendo la Sede apostolica avuti danni considerabili da persone poste in fuga, e che se fossero restate tra noi, non avrebbero poi fatto quel danno che poi fecero», tentò di tener legato alla Chiesa «[...] un uomo di molta vivacità e sapere»³⁸.

Benedetto XIV sostenne la cultura anche con l'impegno pratico. Protesse intellettuali del calibro di Genovesi dalle accuse mosse nei loro confronti dall'inquisizione (cfr. I.2.), fondò accademie e promosse opere culturali, come il "Giornale de' letterati" che uscì a Roma tra il 1742 e il 1754. Nel 1748 riformò l'Università "La Sapienza", introducendo nuove lezioni che riflettevano gli orientamenti più recenti del mondo intellettuale³⁹, come la chimica, l'anatomia, la chirurgia e prevedendo un concorso per accedere alle cattedre dei corsi esistenti. Intrattenne rapporti con gli scienziati del tempo e favorì le attività dell'Istituto delle scienze di Bologna, destinandovi la propria biblioteca privata e facendola aprire al pubblico nel 1756. Da un punto di vista che chiameremmo umanitario, Papa Lambertini si pronunciò inoltre a favore dei diritti umani degli Indios americani, proibendo la compravendita degli schiavi aborigeni e sanzionandola con la scomunica.

Il papa bolognese tentava complessivamente di allontanare gli spettri di fanatismo insiti nella Controriforma, probabilmente – argomenta il Venturi – consapevole del mutato clima storico-politico⁴⁰. Con ciò non bisogna in alcun modo leggere in Benedetto XIV tracce di un'epoca ancora ben lontana come quella odierna: sempre il Venturi sottolinea che, al di là del perseguimento della "pubblica felicità", si tratta pur sempre di una figura pontificale ben inserita nel suo tempo e consapevole del

³⁶ È l'impressione di M. Rosa, cit., pp. 72-73, dovuta al fatto che, appena Voltaire ricevette la lettera di ringraziamento pontificia, la sfruttò nelle proprie lotte personali.

³⁷ «[...] *commendavimus philosophum non dogmatistam.*», P. L. Lambertini, (*lettera del*) 9 febbraio 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., pp. 314-315.

³⁸ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 13 aprile 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., p. 331.

³⁹ L. von Pastor, cit., pp. 34-35.

⁴⁰ Conformemente, M. T. Fattori, *Introduzione*, cit., p. XV.

suo ruolo. Se ne possono portare qui due esempi legati al piano culturale.

Fu papa Lambertini a condannare duramente la massoneria, fenomeno avversato dalla Chiesa che negli anni Cinquanta del Settecento incominciava a prendere piede nelle *élites* europee ed italiane. A ciò seguì la condanna dell'”*Esprit des lois*”, nel 1751, pur in presenza delle opinioni contrarie del vertice dell’Indice dei libri proibiti e della stima che Montesquieu nutriva per il papa⁴¹, come osserva anche il Rosa. La condanna di una delle opere più importanti dell’Illuminismo costituì il riflesso di una crisi nei rapporti tra questo e il cattolicesimo, frustrando quel dialogo che pur si era prodotto a cavallo del Settecento. Lo schieramento religioso non poté giungere fino all’accettazione di un’etica laica, tollerante, diversa dalla morale cattolica, alla quale era giunto Montesquieu e perciò arrestò l’operazione di riforma interna che portava avanti secondo i dettami muratoriani. D’altra parte, fallito qualsiasi tentativo di tenere sotto controllo Voltaire, Benedetto XIV fece condannare le opere dell’intellettuale a partire dal 1752. La frizione tra cattolicesimo ed Illuminismo verrà poi ad approfondirsi nei pontificati di Clemente XIII e Clemente XIV, quando vi sarà la netta chiusura – con la battaglia condotta contro l'”*Encyclopédie*” - in una difesa dello *status quo* da parte di Roma.

L’attivismo in materia culturale, anche alla luce delle fonti, sembra dominato dall’idea di nobilitare una realtà ormai modesta e trascurata come lo Stato della Chiesa⁴², o effettuato - come fu per l’insegnamento delle scienze più innovative - con la speranza di aiutare l’economia nazionale a risollevarsi. Il contesto intellettuale pontificio dunque non prescindeva dalle necessità della Chiesa e dalla tradizione ecclesiastica. Ciò traspare anche nella riforma dell’Università romana, dove il meccanismo del concorso veniva mutuato dal reclutamento previsto per le parrocchie e per i benefici ecclesiastici.

⁴¹ Montesquieu parlava del Lambertini come del «[...] Papa degli scienziati»: Montesquieu (C. L. de Secondat, Barone di), *Œuvres de Monsieur de Montesquieu*, vol. n. 7, 1792, pag. 341-342, cit. in E. M. G. Pacelli, cit., pp. 451-472. D’altra parte, un giudizio simile lo aveva espresso anche Muratori: cfr. L. von Pastor, cit., p. 145.

⁴² F. Venturi, cit., p. 112 e L. von Pastor, cit., p. 155, in relazione al rapporto con Genovesi.

II.2.6. Riforme ecclesiastiche: cenni

La politica ecclesiastica di Benedetto XIV merita un accenno, in quanto è stata variamente riletta dagli studiosi nell'interpretazione del papato lambertiniano. Questi ne hanno voluto cogliere le connessioni con altri aspetti dell'azione del Papa bolognese, come si osserverà più avanti.

Una delle riforme più rilevanti in materia fu quella che interessò la Congregazione dell'indice dei libri proibiti e i meccanismi della censura, in stretto legame con la politica culturale del Papa. Con la costituzione "Sollicita ac provvida" (1753) si dava maggior spazio ad un esame accurato dei contenuti delle opere da censurare, che venivano sottoposte al vaglio di esperti in materia; si imponeva l'ascolto della difesa dell'autore *ante iudicium* e si raccomandava cautela nella pubblicazione del bando di messa all'indice anche dopo un giudizio di condanna. Nel 1757 fu revisionato l'intero Indice e venne inserita una disposizione che permetteva la circolazione di scritti in difesa del sistema copernicano-galileiano. Si trattò di un liberalismo che non trovò seguito nei successivi papati, tanto che la "Sollicita ac provvida" fu menzionata e ripresa soltanto nel 1965 da Paolo VI nella riforma del Sant'Uffizio⁴³.

Anche per i trattati che il pontefice compose in materia di fede, che in questo elaborato non saranno analizzati, si è soliti sottolineare il collegamento al disegno di rinnovamento culturale della Curia e delle istituzioni ecclesiastiche. In particolare, sin dal 1740 il pontefice insisterà sul ruolo dei vescovi, scelti da una Congregazione appositamente costituita, nella formazione del clero.

Va poi osservato che l'epoca del pontificato Lambertini si posiziona nel mezzo delle aspre dispute tra giansenisti e gesuiti. Evitando di scendere nel merito della questione, che esulerebbe dal taglio del presente elaborato, va rilevato che Benedetto XIV mantenne sempre un atteggiamento equidistante dalle parti in causa e garantì grande libertà alle discussioni dottrinali. Ciò denota una scelta di moderazione che si è più volte detta caratterizzare la figura del Papa. In una lettera al Cardinal de Tencin

⁴³ M. Rosa, cit., p. 76.

scrisse: «La Chiesa non entra nel foro interno, che è riservato a Dio [...]. Nelle cose non definite dalla Chiesa ognuno può seguitare quel parere che il suo dettame gli suggerisce.»⁴⁴. Va d'altra parte osservato che il Pontefice, anche a causa della sua preparazione giuridica, rifuggiva dalle dispute a tema teologico, invocando la compattezza del mondo cattolico contro gli attacchi dei filosofi illuministi⁴⁵.

Proprio da un punto di vista giuridico, in continuità con le riforme del diritto statale, è innegabile come Papa Lambertini abbia contribuito alla unificazione della prassi normativa ecclesiastica, ponendo una prima pietra nella strada verso il Codice di Diritto Canonico. Preme ricordare il “Thesaurus Resolutionum Sacrae Congregationis Concilii” e il “De Synodo Dioecesisana”. La prima opera è una collezione di sentenze, che dopo il papa bolognese fu ampliata fino all’inizio del Novecento, allo scopo di far conoscere ai tribunali ecclesiastici la prassi della giurisprudenza romana e ridurre così ad unità i differenti orientamenti in materia. L'altra opera, invece, venne realizzata per promuovere l'unificazione nel trattamento del diritto e dell'amministrazione.

Vanno comunque sottolineati ancora una volta alcuni lati oscuri del pontificato Lambertini. In particolar modo l'antisemitismo di marca cattolica del Papa, improntato a una “servitù civile” degli ebrei nello Stato Pontificio, ben testimoniato da una lettera al Magnani dove il Pontefice si esprime così: «[...] essendo una vera infamità, che nello Stato della Chiesa trionfi l'ebreo sopra il cristiano [...]»⁴⁶. Questa convinzione lo portò anche a forzare la canonistica per permettere il battesimo dei neonati ebrei pur *invitis parentibus*⁴⁷.

Lambertini per tutta la sua vita fu inoltre ostile agli anglicani sotto il profilo di fede, sostenendo le pretese dei cattolici Stuart sul trono d'Inghilterra. Al netto dei concordati con la Prussia e dell'ammirazione nei suoi confronti di esponenti del mondo protestante, personalmente continuò sempre a inquadrare i luterani come gli «eretici

⁴⁴ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 7 settembre 1742, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin*. Vol. I, cit., p. 20.

⁴⁵ M. Rosa, cit., pp. 73-74.

⁴⁶ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 29 aprile 1744, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 218.

⁴⁷ M. T. Fattori, *Introduzione*, cit., p. XXI.

della Germania»⁴⁸.

Benedetto XIV manifestò dunque un approccio cattolico ed eurocentrico nell'incontro con le diversità confessionali, basato su una loro rigida subordinazione alla Chiesa. Non è un'osservazione secondaria il fatto che la ricerca dell'appoggio del braccio secolare nella politica religiosa era per lui fondamentale, e in tale direzione si spinsero le richieste nella politica concordataria, dimostrando invece cedevolezza su altri aspetti.

II.2.7. La valutazione del pontificato di Benedetto XIV nei secoli: giudizi controversi

È estremamente difficile formulare un giudizio complessivo sul papato lambertiniano. Ci si trova spesso di fronte a scelte del pontefice che si contraddicono l'una con l'altra, come si è tentato di dar conto.

Uno dei primi giudizi lo ritroviamo nelle parole di un pubblicista inglese contemporaneo del Papa, John Campbell. Questi affermò che lo Stato della Chiesa sotto Benedetto XIV sembrava molto meno vicino alla dissoluzione di quanto si potesse credere. Lo definiva attraversato da una «green old age», sostenuto da una «structure very strong [...], contrived with great skill, as well as erected with much art»⁴⁹. L'abate Ferdinando Galiani, che scrisse l'elogio funebre del Papa, sottolineò lo stile conciliante ed aperto al dialogo che Lambertini portò sul soglio di Pietro⁵⁰.

Opinioni maggiormente articolate furono espresse a partire dall'Ottocento e hanno attraversato il secolo scorso. Sostanzialmente, si possono individuare due chiavi di lettura contrapposte.

La prima è quella delineata dalla storiografia ecclesiastica classica, dal barone von Pastor fino a papa Pio XII, che pur giudicandolo «il più grande del suo secolo»⁵¹ riprende le critiche interne alla Curia del papato Lambertini e sottolinea gli elementi di compromesso tipici del carattere e del pontificato del Papa bolognese, denunciando

⁴⁸ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 6 novembre 1748, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1965, pp. 95-97, p. 95., ma l'espressione si ritrova in varie lettere.

⁴⁹ J. Campbell, *The Present State of Europe*, Dublin, 1750, p. 420, cit. in F. Venturi, cit., p. 413.

⁵⁰ M. Rosa, cit., p. 81.

⁵¹ E. M. G. Pacelli, cit., pp. 451-472.

un'arrendevolezza e una debolezza di fronte alle richieste dei sovrani dell'epoca. La seconda posizione è quella liberal-moderata, cattolico-liberale e per certi versi anche modernista che si è tramandata dalla fine del Settecento, la quale restituisce la figura del Lambertini secondo il canone (il mito, stando a Maria Teresa Fattori, che recentemente si è occupata degli studi sul pontefice) del "pontefice illuminato", ecumenista e tollerante. Siamo di fronte a due tesi comunque condizionate da posizioni ideologiche⁵².

Sicuramente, il tema di maggior interesse e dibattito è stato quello della politica concordataria, che fu argomento di aspra discussione del pontefice stesso con la curia dell'epoca.

Tra i giudizi più recenti va ricordato quello di Carlo Fantappiè. Secondo il professore, "lo sforzo di papa Lambertini di superare l'isolamento politico della Chiesa e la subordinazione dalle potenze cattoliche non ottiene risultati positivi e prelude una radicalizzazione delle politiche statali in materia ecclesiastica dopo gli anni Sessanta" del Settecento⁵³.

Il Rosa fa notare invece come nell'azione lambertiniana vi sia un preciso disegno, volto a mantenere ad ogni costo l'alleanza trono-altare come elemento costitutivo delle nazioni cattoliche europee⁵⁴. Ciò avrebbe comportato un'accettazione alla ridefinizione dello spazio occupato dall'istituzione religiosa e dai suoi titolari nell'ambito degli stati. Il Papa avrebbe invece adottato soluzioni di compromesso in caso di confronti con sovrani non cattolici. D'altra parte, in un'epoca di acceso giurisdizionalismo come in quella nella quale il pontefice si trovò ad operare non si poteva trovare un equilibrio negli accordi con gli stati⁵⁵.

D'altra parte, Rosa arriva a sostenere come sarebbe maturato in tale politica un diverso modo di concepire i rapporti con il potere laico. La Chiesa avrebbe iniziato a liberarsi di antichi retaggi e privilegi, inserendosi in una nuova realtà sociale e concentrandosi maggiormente sugli aspetti spirituali. Maria Teresa Fattori mette in

⁵² M. T. Fattori, *Introduzione*, cit., p. XIV.

⁵³ C. Fantappiè, cit.

⁵⁴ Tratto che era stato già notato da L. von Pastor, cit., p. 37.

⁵⁵ M. Rosa, cit., p. 59.

luce il fatto che il Lambertini fosse preoccupato più di salvaguardare interessi propriamente religiosi che non di difendere diritti giurisdizionali propri del clero o delle immunità ecclesiastiche. Sarebbe stata dunque una sottovalutazione delle ricadute della politica concordataria in termini di riforma delle istituzioni ecclesiastiche ad aver condotto a reputare i concordati del Papa bolognese come dei fallimenti.

Ci si è poi chiesti come si inserisca il pontificato di Benedetto XIV nel panorama settecentesco: parentesi riformista isolata prima che figure più ortodosse come i Papi successivi dessero vita alla “reazione” cattolica contro ogni sviluppo politico, giuridico e religioso dell’epoca moderna o, in fondo, un periodo prodromico alle successive chiusure, in cui si è voluto vedere più di quanto il pontefice bolognese non rappresentasse?

Quest’ultima tesi è, in fondo, quanto fa notare una parte della recente storiografia, riportata da Maria Teresa Fattori nei suoi studi e della quale si è accennato precedentemente: anche il sostegno alla cultura dato dal Lambertini, sostanzialmente, avrebbe avuto la finalità di consolidarla attorno alla tradizione apostolica, oltre ad usare la storia per riconfermare l’infallibilità e il primato papale, la legittimità del potere temporale del pontefice, l’erroneità del naturalismo, del deismo, del materialismo e della massoneria che stavano incalzando alla metà del Settecento⁵⁶. La politica culturale sarebbe stata utile «per dissipare le tenebre pur troppo sparse per oscurare la verità cattolica»⁵⁷.

II.2.8. Una possibile proposta di lettura

In questo panorama, reso sicuramente più complicato dalla lunghezza del pontificato di Benedetto XIV e dalla mole di atti editi ed inediti del papa, riteniamo di presentare una ulteriore proposta di lettura che sembra essere avvalorata dalle fonti da noi consultate. Tale chiave di lettura è stata formulata dallo storico Paolo Prodi ed è basata

⁵⁶ M. T. Fattori, *Introduzione*, cit., p. XIX, opinioni di Elizabeth Garms-Cornides.

⁵⁷ Opinione del pontefice sul lavoro di uno storico ecclesiastico, volto a confutare le più recenti opere illuministe, come quelle di Locke o l’“Emilio” di Rousseau: P. L. Lambertini, (*lettera del*) 26 aprile 1755, in M. T. Fattori, *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, cit., p. XLVII.

su un aspetto notato anche da papa Pacelli, in un discorso celebrativo in occasione del bicentenario della morte del Lambertini.

Si tratta di includere il ruolo dell'intellettuale Lambertini nell'analisi del suo papato, perché «[...] in Benedetto XIV lo scienziato e il legislatore procedono sempre di pari passo»⁵⁸.

In tale prospettiva, le scelte compiute nel corso della sua vita da uomo, vescovo e infine sovrano pontefice sembrano non essere mai in contraddizione: fu sempre mosso da una genuina volontà di riforma, manifestata però consapevolmente nei limiti di una tradizione consolidata, come risulta dal legame che anche nel pontificato Lambertini vi fu tra istituzioni ecclesiastiche e istituzioni dell'*Ancien régime*.

Da qui, la scelta della moderazione, carattere che spesso valse alle sue azioni l'etichetta di "ambigue", ma che va letta come volontà di innestare nel tronco del Concilio di Trento alcuni elementi estranei, scartandone invece quelli incompatibili con lo stesso. Preservare, dunque, riformando quando possibile. È una spiccata coscienza storica e religiosa del suo tempo che porta Lambertini a percepire il bisogno di un mutamento nella concezione tridentina.

L'azione di Benedetto XIV, quindi, si avverte maggiormente sia da un punto di vista religioso-morale sia culturale. L'impegno nella politica culturale costituisce una precisa scelta d'azione del papa bolognese⁵⁹, in un equilibrio tra ricerca della verità e difesa della religione cattolica, in una "flessibile resistenza" – per usare un termine del Rosa - nei confronti degli orientamenti illuminati che si andavano diffondendo.

Con questo non si vuole insinuare che Benedetto XIV sia stato un pontefice del tutto interessato all'ambito spirituale o culturale, distaccato dalla dimensione politica del potere pontificio dell'epoca, come pur Emilia Morelli ha sostenuto dopo aver analizzato il carteggio del Lambertini col Cardinal de Tencin. Affermando ciò ci parrebbe di ricadere un'altra volta nel "mito" del Lambertini "Papa illuminato" e precursore dei tempi, nonché di contraddire la sua formazione che era stata maggiormente di stampo giuridico⁶⁰.

⁵⁸ Parole di E. M. G. Pacelli, cit., pp. 451-472.

⁵⁹ M. T. Fattori, *Introduzione*, cit., p. XVIII-XIX e P. Prodi, cit., p. XXXIII.

⁶⁰ M. Rosa, cit., p. 74.

Al contrario, il Lambertini usò il potere temporale, tentando di riformare da un punto di vista insieme spirituale e temporale lo stato più arretrato della Penisola e puntando su quegli aspetti che potevano garantirgli una vita più lunga, preservando e tentando di recuperare un ruolo come mediatore⁶¹ nell'Europa di metà Settecento che le potenze stavano mettendo in dubbio. Simon Dietchfield, riportato nello studio di Maria Teresa Fattori, nota il legame stretto tra la riforma benedettina dei rapporti della Chiesa con gli stati e la riforma delle istituzioni ecclesiastiche, sottolineando come a una perdita di potere nell'ambito internazionale si sia accompagnata una difesa del ruolo pastorale e apostolico del Papa nel montare dei Lumi. Ciò che veniva negato al pontefice sul piano dei fatti o del diritto veniva semplicemente recuperato su un piano interno.

Infatti, Benedetto XIV difese il potere temporale della Santa Sede (riaffermandolo ad esempio contro gli austriaci) e i diritti feudali ad essa spettanti, per mantenere un patrimonio che, come quello economico, doveva essere consegnato ai successori senza pregiudizio. È una linea che risulta anche nei rapporti del papa con il Muratori, dove il Vignolese viene redarguito per il giudizio espresso in gioventù, in particolar modo relativo alla città di Ferrara, contro il potere temporale papale⁶².

Complessivamente, il periodo del papato benedettino apre, pur nei suoi limiti, prospettive nuove nel mondo cattolico⁶³. Se poi è da registrarsi un sostanziale fallimento di varie riforme - dovuto al fatto che si tentava di smontare la modernità in segmenti e di accoglierne solo alcuni, come se essa non fosse un *unicum* indivisibile - questo non pare potersi ascrivere totalmente alla figura del pontefice. In fondo, il contesto in cui queste vanno inserite è quello di "crisi" del mondo cattolico e dell'*Ancien régime*, come evidenzia il Rosa, ove si tenta di salvare un sistema che è irrimediabilmente compromesso e dove nulla poterono le innumerevoli riforme dei

⁶¹ Parla di intreccio tra piano "religioso" e "politico" e di "grandioso sforzo mediatore del pontificato lambertiniano" M. Rosa, cit., pp. 6 e 83. Di politica e religione, elementi appartenenti a piani diversi sottoposti ad un'opera di mediazione da parte di Benedetto XIV si trova traccia anche in P. Prodi, cit., p. XVI. La mediazione papale "negata" dalle potenze è presente in M. T. Fattori, *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, cit., p. LVII.

⁶² L. von Pastor, cit., pp. 147-148.

⁶³ P. Prodi, cit., p. XXVII.

vari sovrani “illuminati”.

Inoltre, i successivi pontefici accentuarono gli aspetti di chiusura, che pure vi erano stati nel papato lambertiniano, di fronte alle problematiche della fine del Settecento, con l’effetto di oscurare le prospettive che si erano aperte negli anni 1740-1758. Sostanzialmente, l’esaurirsi della spinta innovatrice fu dato dal fatto che gli uomini di cui si era circondato il Lambertini furono pochi (spesso viene notato, sia dal Pastor che dal Rosa, come Benedetto XIV fu un uomo solo al comando), volontariamente scelti in avanti con gli anni - per evitare una prolungata indisponibilità delle cariche - e appartenenti alla nobiltà, ceto ormai in acclarata decadenza.

Lo Stato della Chiesa sarebbe dunque ricaduto in una situazione di isolamento e di rinuncia alla modernità. Da Clemente XIII in poi venne inaugurato un atteggiamento maggiormente fermo nei rapporti con le corti europee, ma esso non riuscì ad assicurare il rispetto verso le libertà ecclesiastiche. Il fallimento di tale politica impone un ripensamento nel giudizio negativo sul papato lambertiniano, come è stato fatto osservare persino da Papa Pio XII⁶⁴, vertice della gerarchia cattolica.

⁶⁴ E. M. G. Pacelli, cit., pp. 451-472.

• II.3. Le riforme economiche

II.3.1. La guerra, i primi provvedimenti e il dibattito sulla risoluzione della crisi - II.3.2. La liberalizzazione del commercio - II.3.3. I provvedimenti relativi alla Camera Apostolica - II.3.4. I provvedimenti relativi alle comunità - II.3.5. Conclusioni

Anche nelle riforme che interessarono l'economia e la finanza durante il pontificato di Benedetto XIV si può riscontrare il pensiero papale, che unisce l'esigenza di innovazione al mantenimento della tradizione, come ampiamente descritto in precedenza (cfr. II.2.8.).

II.3.1. La guerra, i primi provvedimenti e il dibattito sulla risoluzione della crisi

I primi provvedimenti furono in realtà presi senza che dietro vi fosse un disegno di lunga durata, essendo volti a fronteggiare le esigenze imposte dalla Guerra di Successione Austriaca: dimostrarono però la gravità della situazione economica dello stato.

Tra i provvedimenti di inizio pontificato va ricordata l'istituzione nel 1743 di una tassa sulla proprietà immobiliare operante nelle province della Campagna e del Patrimonio¹. Tale imposizione, sul modello della tassazione di guerra introdotta nel 1708, ignorò i tradizionali riparti degli oneri fiscali statali sulle comunità e colpì i beni ecclesiastici², come testimoniò un'accesa opposizione dei gesuiti che tentarono di esserne esentati. Anche questa tassazione, come quella del 1708, fu un provvedimento provvisorio e circoscritto ad una determinata regione dello stato, espediente di un'amministrazione che era costretta a non fare programmi per via del conflitto³. È quanto si riscontra anche in una lettera papale del 1745 al de Tencin, dove Lambertini scriveva: «Si campò l'anno passato con una tassa sopra i terreni, ed il continuare anche quest'anno sarebbe stata una cosa insopportabile, tanto più che i possessori de' terreni, oltre la tassa, hanno nell'anno passato patiti gli orribili foraggi della truppa austriaca.».

¹ Cfr., anche, P. L. Lambertini, *(lettera del) 20 dicembre 1743*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1955, p. 132.

² Lo nota S. Tabacchi, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007, p. 384.

³ F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 106.

Nell'impossibilità di continuare ad applicare un'imposizione straordinaria di tipo reale si arrivò anche a colpire il denaro dei prestiti di stato, «[...] de' frutti de' luoghi di Monte e de' vacabili». Questo era un «[...] passo non fatto da verun altro Papa, ma che Noi colla corda al collo siamo sforzati a farlo»: Lambertini sottolineava così che il prelievo veniva effettuato in una grave situazione d'emergenza, per «[...] poter vivere nel 1745», e perché «l'azienda non [era] consumata certamente né diminuita per nostri capricci, o per arricchire la casa nostra [...]»⁴.

La gravità della situazione economico-finanziaria non fu però legata solamente alla congiuntura bellica. Giocava un ruolo importante anche il pesante deficit della bilancia commerciale. Invano nel 1741 si era tentato di trovare una soluzione al problema da un punto di vista monetario, riunendo un consesso di quattro banchieri per un parere.

La svalutazione del circolante era stato infatti, nel corso dei secoli, il principale rimedio alla crisi di liquidità pontificia⁵. Non si trattava tuttavia di una soluzione isolata, nel quadro dell'Italia devastata dalla crisi degli anni Trenta del Settecento e dai ripetuti conflitti.

I banchieri tuttavia superarono la concezione monetaria tradizionale e inquadrarono correttamente il problema, affermando che attraverso le guerre, le carestie, i debiti e la diffusione delle merci straniere si alimentava lo “sbilancio del commercio”, la vera causa della pessima situazione dello Stato Pontificio. Più tardi uno dei componenti del consesso, il marchese Belloni, formulò il punto di arrivo di tutta la discussione sui problemi economici nello Stato Pontificio alla metà del Settecento.

Nel 1750, con l'opera “Del commercio”, il Belloni esplicitò alle congregazioni pontificie cui sottoponeva il lavoro le acquisizioni che erano state fatte all'interno del consesso del 1741, tentando di trarne le conseguenze per risollevare l'economia dello stato. La svalutazione non aveva portato alcun rimedio, danneggiando i consumatori e

⁴ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 2 gennaio 1745, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., p. 217.

⁵ G. Carli, *Dell'origine e del commercio della moneta e dell'istituzione delle zecche d'Italia dalla decadenza dell'impero sino al secolo decimosettimo*, All'Haja (in realtà, Venezia), 1751, p. 73, cit. in F. Venturi, cit., p. 461.

arricchendo i soli commercianti, immobilizzando di fatto la vita economica. Bisognava dunque agire sulla bilancia commerciale. Belloni qui però sostanzialmente si arrestava, incapace di illustrare un coerente programma di riforme. Probabilmente, afferma il Venturi, ciò era dato dalla scarsa preparazione teorica dell'autore e dal non volersi calare troppo in un panorama dominato dalla politica.

L'opera del Belloni testimonia il superamento della politica monetaria tradizionale nella risoluzione dei problemi economico-finanziari dello Stato Pontificio. Fu infatti la strada delle riforme propriamente economiche, tracciata dal banchiere, ad essere imboccata da papa Lambertini una volta che il Belloni divenne suo consigliere.⁶

II.3.2. La liberalizzazione del commercio

Le riforme economiche successive alla fine del conflitto denunciano una maggiore consapevolezza sottostante e un disegno di più ampio respiro rispetto ai tentativi precedenti; nella formazione di tali riforme non dev'essere sottovalutato l'apporto del coevo contesto di pace europea. Sono infatti gli anni che vanno dal 1748 al 1756 che segnano il massimo splendore del pontificato lambertiniano⁷.

Nel 1748, con una lettera in forma di "motu proprio" confermata da una successiva bolla, si mossero i primi passi sulla strada della formazione di un mercato interno unitario. L'intenzione del Lambertini era quella di eliminare i numerosi dazi, imposti dalle comunità locali, che fiaccavano il commercio agricolo e il commercio in generale, il cui unico risultato era quello di creare artificialmente le carestie e foraggiare contrabbandieri e speculatori. Il papa, su ispirazione del segretario di stato cardinal Valenti Gonzaga, concedeva così in perpetuo «ampia ed amplissima libertà di poter ciascuno a suo arbitrio e piacimento contrattare ed estrarre non solo da luogo a luogo, ma ancora da provincia a provincia e da legazione a legazione di detto Nostro Stato Ecclesiastico (purchè non si estraiga o trasporti fuori di esso stato) [...] ogni altro genere di cosa mobile [...] che serva all'annona o grascia, o ad altro qual si voglia uso umano»⁸.

⁶ F. Venturi, cit., p. 107 e 449-456.

⁷ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, p. 67.

⁸ F. Venturi, cit., p. 108.

La liberalizzazione del commercio – osserva Mario Rosa - era stata perseguita già da provvedimenti di Clemente XI, Innocenzo XIII, Benedetto XIII ed era stata presente anche nell'azione di governo del predecessore di Benedetto XIV, Clemente XII. Il papa bolognese diede però un carattere costante ed organico a tale politica⁹.

Si trattava, d'altra parte, di un'idea che era maturata in Benedetto XIV sin dal periodo del vescovado e sulla quale spesso si era soffermato nel corso degli anni. In una lettera all'amico Magnani così si esprimeva: «Ci è sempre comparsa cosa strana la proibizione del commercio fra un luogo e l'altro dello stato ecclesiastico, e che vi sia bisogno d'una schiera di contrabbandieri per portare il grano della Romagna, per esempio a Bologna.». Papa Lambertini era conscio dell'origine di tale situazione: «Non vi è meno che una mezza dozzina di bolle, che proibiscono ai cardinali legati il dare le tratte di grano fuori di stato. Ciò non ostante non mancano continuamente legati che le danno, e prendono i denari per sé. [...] Si suppone ancora, che quando danno le tratte dentro lo stato, il pagamento sia soverchiamente rigoroso.» Gli elementi della futura soluzione sono già presenti, in quanto per il papa «Non s'intenderebbe d'impedire l'esito de'grani anche fuori di stato, quando lo stato è bastantemente provisto, procedendo di qui l'ingresso del denaro dello stato. Si vorrebbe unicamente rimediare agli abusi, ed al mettersi in saccoccia ciò che è della Camera.»¹⁰.

Dopo l'emanazione della bolla il papa tornò costantemente sull'argomento per difendere la propria decisione, rispondendo alle contestazioni con l'osservazione che «molti [degli oppositori] mangiavano a quella cena. [...] certi appaltatori, che dicono esser stati danneggiati; si risponde strettamente, che le gabelle giuste sono preservate, che le ingiuste non gli sono mai state date, e se l'hanno esatte in passato, non le devono esigere in avvenire perché ciò sarebbe una manifesta rapina.». Lambertini fu irremovibile; nella stessa lettera infatti scriveva: «Vi vuole un poco di flemma per ben avviare la faccenda, che poi bene avviata, cammina da sé»¹¹ e, qualche tempo dopo,

⁹ M. Rosa, cit., p. 68.

¹⁰ Il testo è ripreso da P. L. Lambertini, (*lettera del*) 31 dicembre 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, a cura di P. Prodi e M. T. Fattori, Roma, 2011, pp. 588-589.

¹¹ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 7 agosto 1748, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 591-592.

«Stiamo a piede fermo, [...] bisogna [...] tirare avanti»¹².

Benedetto XIV diede poi il via a una serie di provvedimenti volti a razionalizzare e confermare le precedenti disposizioni di libertà commerciale. Nel 1749 furono emanati un editto e un “motu proprio” per cassare gli editti di alcuni governatori che, nonostante la liberalizzazione, chiedevano una quota parte dei grani prodotti nelle loro giurisdizioni. L’anno seguente fu la volta della liberalizzazione nel settore della fornitura delle cartiere pontificie - tuttavia ridimensionata dall’esistenza di diritti particolari di numerose comunità - e nel 1757 vi fu l’abolizione della privativa dei tabacchi.

Va però sottolineato come Lambertini non portò a termine una riforma completa. Dalla liberalizzazione del commercio interno venivano infatti eccettuate le zone di Roma e quelle sottoposte all’amministrazione capitolina, come la Campagna, la Sabina, Viterbo e Civitavecchia. Fu questa una scelta di compromesso che pesò molto sugli effetti della riforma, in quanto il problema fondamentale dell’integrazione economica dell’improduttiva Roma nello Stato della Chiesa non venne neppure affrontato. Creando sostanzialmente due mercati agricoli nello Stato Pontificio si rischiava di approfondire il divario esistente tra le povere regioni meridionali e gli altri territori, alimentando le tendenze centrifughe delle ricche Legazioni delle Marche e della Romagna e andando contro ogni prospettiva accentratrice. Non vennero neanche approntate sanzioni in caso d’infrazione delle disposizioni papali, con il risultato che i numerosi dazi continuarono a vivere nella pratica, frustrando il risultato avuto di mira dalla liberalizzazione. Benedetto XIV non era un grande conoscitore dell’economia¹³ e il suo provvedimento sostanzialmente tradisce una formazione mercantilista ormai in declino. Si trattava della stessa formazione che ebbe il Muratori, il quale influenzò col suo pensiero l’azione di governo del Lambertini anche in questo caso¹⁴. Si confronti, ad esempio, il testo della bolla con la seguente affermazione muratoriana:

¹² P. L. Lambertini, *(lettera del) 28 agosto 1748*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 600-601.

¹³ Cfr. II.3.2. e M. Rosa, cit., p. 67.

¹⁴ I. Birocchi, *Alla ricerca dell’ordine. Fonti e cultura giuridica nell’età moderna*, Torino, 2002, pp. 359-360 in nota. *Contra* S. Tabacchi, cit., p. 403, che nega ogni influenza di Muratori sul programma di governo benedettino.

«Il governo economico d'un paese si riduce ad una sola importantissima massima, cioè a fare che esca dello stato il men danaro che si può e che ve ne s'introduca il più che si può»¹⁵. L'atteggiamento di liberalizzazione del mercato interno e, al contempo, protezionista nei rapporti con l'estero risulta inoltre da una lettera del Lambertini degli stessi anni, dove il papa si lamentava col de Tencin che «[...] Roma è piena di tutte le mercanzie di Francia, e che fatti riconoscere i libri delle dogane, non si ritrova una minima esazione di dogana a conto d'esse; segno evidente che tutto viene per contrabbando»¹⁶.

D'altronde, sempre mercantilista era la già citata opera "Del commercio" del Belloni, il quale era divenuto l'amministratore generale delle dogane per volere di Benedetto XIV (cui aveva dedicato il suo trattato) ed aveva avuto modo d'influencare la sua politica economica. Proprio nell'opera del marchese si ritrova la proposta di abolire le tasse nelle zone più povere, nell'aiuto al commercio interno e nella limitazione delle importazioni. Questi ultimi aspetti erano poi un argomento tipico della memorialistica coeva, che attribuiva allo stato una prosperità naturale e riteneva i vincoli interni allo stato e la mancanza di protezione per i prodotti locali la causa principale del mancato sviluppo economico¹⁷.

Franco Venturi afferma che nella liberalizzazione del commercio vi è più un desiderio, una speranza, un'affermazione di principio piuttosto che una volontà di cambiare effettivamente le cose¹⁸. Da ciò che emerge dalle fonti, pare più corretto affermare che ancora una volta l'aspetto di novità venga filtrato attraverso la tradizione.

II.3.3. I provvedimenti relativi alla Camera Apostolica

Parallelamente alla liberalizzazione del commercio, si portava avanti un disegno di ristrutturazione dell'erario, che si trovava in condizioni critiche tanto da aver

¹⁵ L. A. Muratori, *Della pubblica felicità oggetto de'buoni principi*, Lucca, 1749, p. 204, cit. in F. Venturi, cit., p. 500.

¹⁶ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 3 settembre 1749, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1965, p. 197.

¹⁷ S. Tabacchi, cit., p. 403.

¹⁸ F. Venturi, cit., pp. 108-109.

legittimato soluzioni estreme in tempo di guerra, come visto precedentemente.

Secondo i dati fornitici dal Lambertini, «[...] vi è un milione e settecento mila¹⁹ scudi di debito fruttifero contratto dallo stesso antecessore [Clemente XII], e caduto sulle nostre povere spalle.». Mancavano poi «[...] settecentomila scudi di vacabili», dove i “vacabili” erano uffici remunerativi concessi a vita, non trasmissibili ad altri, alienabili solo dai pontefici dietro compenso una volta morto il titolare²⁰, «che dovevano nel tempo del suo Pontificato entrare in Camera, e si sono divertiti in altre cause», nonché «[...] un pajo di milioni vinti al [guadagnati con il] lotto, ed impiegati in sassi, coi quali poteva accomodarsi in gran parte l’azienda di questa Camera [Apostolica]»²¹. Papa Corsini aveva insomma realizzato «[...] l’ultimo estermio della Camera» per «imperizia sua e de’suoi ministri.»²². A ciò si aggiunsero il debito di guerra per il periodo 1740-1748, gli interessi dei prestiti di stato e dei vacabili e i riflessi della politica concordataria condotta dal papa bolognese.

Benedetto XIV, giurista ordinatore e semplificatore prima che papa²³, pur conscio che «Il nostro forte [...] non è mai stato l’abaco», già durante la Guerra di Successione Austriaca decise che «[...] si farà un’intavolatura dei libri della Camera [Apostolica], che insino ad ora si sono tenuti confusi e imbrogliati, che si vedrà lo stato vero della medesima, che non si può dire fallita ma pessimamente amministrata, e saremo simili a quelli che non sanno né leggere né scrivere, e fanno una scelta biblioteca di libri, su’i quali qualchedun altri si adotta»²⁴.

La riforma della contabilità della Camera Apostolica fu perseguita per anni prima di essere attuata. Solo il 18 aprile 1746 si poté procedere alla pubblicazione della

¹⁹ Nella coeva corrispondenza col de Tencin la cifra è di un milione e seicentomila scudi. Cfr. P. L. Lambertini, (*lettera del*) 16 agosto 1743, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., p. 101.

²⁰ A. Gabrielli, *Vacabile*, in “Grande Dizionario Italiano”, vol. unico, 2015, consultato su http://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano/parola/V/vacabile.aspx?query=vacabile. Si veda anche quanto riportato dall’Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani in <http://www.treccani.it/vocabolario/vacabile/>.

²¹ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 16 agosto 1743, cit.

²² P. L. Lambertini, (*lettera del*) 27 settembre 1743, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., p. 115.

²³ M. Rosa, cit. p. 67.

²⁴ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 10 agosto 1743, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 93-95.

bolla “Apostolicae Sedis aerarium”, «[...] opera di cinque anni di flemma, di fatica e di sofferenza»²⁵, che sanciva l’entrata in vigore dell’innovazione. Così «[...] si sono formati i nuovi libri di tutta l’azienda camerale, si è arrivato a sapere, ed a fissare cosa ha la Camera [Apostolica] d’entrata, e cosa ha d’uscita, se vi è avanzo, o disavanzo, cosa sommamente desiderata da nostri predecessori, né mai ottenuta»²⁶. Più propriamente, si stabiliva un metodo unitario di amministrazione, con la registrazione delle entrate e delle uscite dell’erario, che venivano poi utilizzate per formare i bilanci annuali e il rendiconto. Si aggiungeva poi il trasferimento delle funzioni di depositario dell’erario dai banchieri privati al Monte di pietà di Roma.

Benedetto XIV coglieva nel segno quando affermava che si trattava di un’opera «[...] alla quale o nessuno de’predecessori ha pensato, o se ha pensato, non vi è riuscito»²⁷. Infatti, Clemente XII era intervenuto sulle computisterie camerali, ma con scarso successo, non essendoci fino al papato Lambertini alcun metodo unitario di amministrazione della Camera Apostolica e neppure una vera e propria redazione di bilanci (cfr. II.1.2.).

D’altra parte, si trattava di un tassello inserito nel disegno lambertiniano, che prevedeva la trasmissione della situazione economico-territoriale dello Stato Pontificio senza pregiudizio per i successivi pontefici (cfr. II.2.8.). Lambertini non si sentiva «[...] padron[e], ma amministrator[e] della robba della camera [Apostolica]»²⁸.

Alla riforma della contabilità statale si aggiunse la riforma della tassazione. Anche quest’ultima era presente nel programma tardo mercantilista dell’epoca, al fine di accrescere il potere d’acquisto delle classi inferiori ed aumentare il flusso del circolante, come recita l’opera del Belloni che precedentemente si è citata. Papa Lambertini abolì la odiata tassa sul bollo, amministrata con «[...] malignità» e secondo prassi con le quali «o si teneva nascosto, o si avvelenava colle bugie»²⁹, sostituendola

²⁵ P. L. Lambertini, *(lettera del) 7 maggio 1746*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 484.

²⁶ P. L. Lambertini, *(lettera del) 5 febbraio 1746*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 435.

²⁷ P. L. Lambertini, *(lettera del) 7 maggio 1746*, cit.

²⁸ P. L. Lambertini, *(lettera del) 17 ottobre 1744*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., p. 314.

²⁹ P. L. Lambertini, *(lettera del) 16 agosto 1743*, cit.

con altre imposizioni. Ciò rifletteva un netto cambio di passo rispetto alla politica di Clemente XII, che Benedetto XIV però non intendeva sottolineare, nella sua preoccupazione di aderenza alla tradizione. Al de Tencin infatti scrisse che «si è posto [nel provvedimento abolitivo del bollo] quanto si è potuto porre senza offesa del Predecessore»³⁰.

II.3.4. I provvedimenti relativi alle comunità

Le comunità dello Stato Pontificio uscirono dalla Guerra di Successione Austriaca prostrate. Grazie alla documentazione reperita da Stefano Tabacchi, possiamo affermare che le spese di guerra complessive delle comunità ammontarono a circa 2.863.852,13 scudi.

Benedetto XIV, con un chirografo del 1748, dispose un singolare meccanismo di rimborso delle comunità. Si stabiliva un ripartimento provvisorio di 2.000.000 di scudi tra la maggior parte delle comunità, ma in primo luogo si assegnava a debito degli organismi territoriali una frazione dei due milioni calcolata in base alla popolazione, che rappresentava la quota d'imposta dovuta dalla comunità per il medesimo periodo; in secondo luogo, si prevedeva che da tale quota fosse sottratta una somma pari ai due terzi delle spese subite nel corso della guerra dalla comunità. Se la somma algebrica tra imposta e spese che risultava da questo complesso procedimento era negativa, le comunità ottenevano un rimborso di ammontare pari al risultato dell'operazione. Se la somma algebrica era positiva, invece, significava che le comunità avevano sopportato spese di guerra minori rispetto all'imposta che dovevano versare per lo stesso periodo e dunque erano obbligate a pagare una somma all'erario. Nel 1753 vennero ripartiti allo stesso modo altri 800.000 scudi. Si trattò di un tentativo di ristabilire la situazione delle comunità più gravemente danneggiate sfruttando le risorse delle altre comunità, evitando di pesare sulla finanza centrale. Da ciò derivò, però, un peggioramento della complessiva situazione comunitaria.

Complessivamente, dopo la guerra il governo centrale perse di credibilità nei confronti delle comunità locali, venendo percepito come incapace a difenderle dalle

³⁰ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 27 settembre 1743, cit.

minacce esterne e troppo esoso nelle sue richieste fiscali³¹. Benedetto XIV, intuendo la necessità di aumentare il consenso e favorire una dinamica politico-economica più vivace senza voler procedere ad una riforma tributaria di ampio respiro, optò per un mutamento nella politica di controllo dei poteri locali, la quale era portata avanti per mezzo della Congregazione del Buon Governo (cfr. II.1.2. e seguenti).

Lambertini predispose un piano generale di riforma con la “*Constitutio super bono regimine communitatum*”, nota anche come “*Gravissimarum sollicitudinum*” (1753). Con tale bolla, Benedetto XIV volle definire più correttamente le competenze della Congregazione, organo che aveva già dimostrato vari limiti, privilegiando il controllo economico da esso svolto sulle finanze locali e riducendo ad una serie ben definita di fattispecie il potere giurisdizionale che il Buon Governo era venuto ad acquisire nel corso del tempo. Venne conseguentemente limitato il potere dei cosiddetti “*Visitatori*” (cfr. II.1.5.) di emettere sentenze e arbitrati, riconducendoli ad un ruolo puramente ispettivo.

D'altra parte, nel 1742 papa Lambertini nell'ambito della riforma dei tribunali aveva specificato che i poteri della Congregazione erano solamente quelli previsti dalla “*Pro commissa*”, cassando le norme emanate sotto il pontificato Corsini che ne ampliavano la giurisdizione contenziosa; nel 1751 con una lettera in forma di “*motu proprio*” Benedetto XIV aveva disposto che, in cause riguardanti il danno dato, alla Congregazione era vietato «assumere, neppur di consenso delle Parti, né in prima, né in ulteriore istanza, la cognizione di alcuna causa particolare di danno dato [...] e molto meno interloquire sopra la pertinenza più tosto ad uno, che ad un altro Giudice»³².

Il risultato del riformismo fu una più chiara affermazione di competenze e responsabilità della Congregazione, ma anche una compressione del controllo svolto dalla Congregazione sulla finanza locale, che fino a quel momento era andato espandendosi. Il controllo economico-amministrativo svolto dal Buon Governo era infatti strettamente collegato con quello giudiziario.

³¹ S. Tabacchi, cit., pp. 396-399.

³² P. L. Lambertini, *motu proprio del 25 gennaio 1751*, in *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti Papae XIV Bullarium tomus tertius, in quo continentur constitutiones, epistolae, aliaque edita ab exitu anni MDCCXLVIII usque ad totum pontificatus annum XII cum appendice et supplemento*, a cura di B. Occhi, Venetiis, 1768, pp. 141-144.

Dal suo canto, la Congregazione del Buon Governo, nella figura del segretario Pierpaolo Conti (poiché il vertice dell'amministrazione fu lasciata o in mano al cardinal Riviera, infermo, oppure mantenuto vacante da papa Lambertini), si oppose alle riforme benedettine con una serie di memorie nelle quali riaffermava la giurisdizione della congregazione. Qualche successo venne siglato in questa direzione, in particolar modo successivamente alla morte di Benedetto XIV, ma la Congregazione era ormai entrata nella sua fase di declino.

Per Stefano Tabacchi le ragioni del riformismo benedettino sembrano essere molteplici e concatenate. Il papa volle puntare sulle capacità autoregolatrici delle forze locali, con un provvedimento che si poneva – secondo il pensiero tipico del Belloni – come completamento della liberalizzazione del commercio interno, nella prospettiva di uno sviluppo economico e civile dei territori pontifici³³. A ciò si aggiunse una volontà di deflazionare il contenzioso di un organo che si era trovato ormai sommerso dalle cause, puntando a salvarlo. Sotto questo aspetto non è però da sottovalutare l'ostilità del pontefice per il mondo delle congregazioni romane, che avocavano a Roma questioni di interesse locale senza avere la capacità di gestirle efficacemente. Era poi parte del pensiero lambertiniano, attento alla tradizione, il *favor* nei confronti dei patriziati locali, percepiti come il maggior sostegno del papato. Pare di non potersi escludere neanche un orientamento ordinatore, tipico della mentalità giuridica del Lambertini.

Non tutte le scelte benedettine che si accompagnano alla riforma del Buon Governo possono però essere spiegate, in mancanza di nuovi studi approfonditi sulla politica di Benedetto XIV nei confronti degli organismi locali. In particolare, Stefano Tabacchi sottolinea la riaffermazione dei privilegi di alcune cittadine (tra cui Bologna, probabilmente in questo caso per vicinanza alla propria città natale) e delle esenzioni di membri del basso clero pur in una politica nettamente orientata in senso contrario; è noto infatti che Lambertini diede ordine alla neoistituita Congregazione Economica l'incarico di verificare i titoli in base ai quali le comunità e i singoli vantavano esenzioni dai pesi fiscali. Anche la mancata realizzazione di un libro mastro dei debiti

³³ S. Tabacchi, cit., p. 404 e 408.

delle comunità, che si accompagnasse alla riforma della Camera Apostolica, rimane inspiegabile.

II.3.5. Conclusioni

Volendo concludere questa panoramica sul riformismo di papa Lambertini in ambito economico e amministrativo, va rilevato che, nonostante vengano colpite molte inefficienze esistenti, non sono minimamente toccate le strutture economico-sociali tradizionali.

Mario Rosa rileva che alla fine del pontificato non si fecero progressi nella situazione catastale, rimanendo ad esempio la provincia di Urbino senza estimi aggiornati, redatti in modo uniforme e senza che in questi fossero ricompresi i beni ecclesiastici o dei feudatari locali, nonostante le indicazioni in senso contrario provenienti dal pontefice³⁴. Inoltre, non venne intentata alcuna riforma tributaria di ampio respiro, nonostante la pressione fiscale sulle comunità avesse raggiunto un livello insostenibile. La riforma del Buon Governo appare, in una prospettiva comparatistica svolta da Stefano Tabacchi, una limitata riproposizione di politiche che in altri stati italiani assunsero ben altra valenza. Nel tentativo di salvare l'istituzione, riconvertendola ad uno scopo maggiormente "amministrativo" di solo controllo dei bilanci locali, si era inficiata la sua reale possibilità di operare, poiché i privati e le comunità poterono sempre adire il giudice ordinario per sottrarsi alle decisioni. Né, con l'allentamento del controllo sugli organismi locali, si aprirono reali spiragli per un'evoluzione delle comunità dello Stato Pontificio. Queste rimasero in mano ai patriziati, non essendovi l'individuazione di nuovi soggetti politici a livello locale. D'altra parte, Tabacchi osserva che il fulcro del problema del mancato progresso delle comunità era legato non ad un eccessivo controllo del centro sulle comunità, quanto alla crisi economica e politica che stava vivendo lo Stato della Chiesa in quella data congiuntura³⁵. Lo Stato della Chiesa si chiuse dunque in una situazione che produceva frammentazione politica e ostacolava lo sbocco del sistema dei controlli in una nuova

³⁴ M. Rosa, cit., p. 69.

³⁵ S. Tabacchi, cit., pp. 408-410 e 421.

visione delle comunità. Totalmente diversa fu l'esperienza che invece si stava affermando in Lombardia e nella Toscana, dove i proprietari divennero anche rappresentanti delle comunità (cfr. I.3.7.).

I risultati, non esaltanti, del riformismo benedettino sono un chiaro esito del pensiero muratoriano, che prevedeva che l'economia venisse subordinata all'etica cattolica e, più in generale, che la modernità dovesse fare i conti con la tradizione. Le riforme benedettine sprigionano forze ed esigenze nuove, ma queste sono incanalate nel contesto tradizionale. Ne è la dimostrazione il fatto che papa Lambertini fu contrario a qualsiasi ripensamento radicale nella disciplina dei prestiti ad interesse, materia che iniziava all'epoca a distaccarsi dall'inquadramento etico che aveva avuto nei secoli precedenti. Benedetto XIV ancora vedeva da un punto di vista religioso le "usure" e, dunque, le considerava come un peccato, pur lasciando aperta la porta ad una possibile revisione del giudizio (enciclica "Vix pervenit" del 1745). Un atteggiamento che mirava a sopire con la politica del compromesso una realtà ormai in fermento³⁶.

Il riformismo economico di papa Lambertini è l'ultimo tentativo, pur con i suoi limiti, di imprimere allo Stato della Chiesa una spinta ad emergere dalla situazione in cui si venne a trovare nel Settecento. D'altra parte, va notato che il sistema del controllo sulle comunità verrà integralmente ripensato alla fine del secolo, decretandone il fallimento, conclusione alla quale Benedetto XIV era già giunto quasi un cinquantennio prima³⁷. Con la negazione delle acquisizioni che il papa bolognese fece, avvenuta alla sua morte, le profonde problematiche dello Stato della Chiesa riemersero. Questo si avviava così ad una dimensione semiperiferica, dominata dalla crisi finanziaria ed immobilizzata in una crisi politica che manifestava l'incapacità del governo pontificio a intervenire sulla propria struttura costituzionale³⁸. La Roma di

³⁶ F. Venturi, cit., pp. 118-136.

³⁷ Lo rileva S. Tabacchi, cit., p. 416.

³⁸ S. Tabacchi, cit., p. 412.

inizio Settecento, che per uno scrittore dell'epoca «[...] se la dorme saporitissimamente»³⁹, cadde nuovamente nel sonno fino all'inizio dell'Ottocento.

³⁹ L. Pascoli, *Testamento politico d'un accademico fiorentino in cui con nuovi e ben fondati principi si fanno vari e diversi progetti per istabilire un ben regolato commercio nello Stato della Chiesa e per aumentare notabilmente le rendite della Camera con molti altri necessari avvertimenti ed essenziali ricordi che in esso si lasciano pel buon governo del medesimo*, Colonia, 1733, p. 33, cit. in F. Venturi, cit., p. 100.

III) I CONCORDATI

- **III.1. Concordato con il Regno di Sardegna**

III.1.1. Antefatto. Il concordato del 1727 - III.1.2. Il concordato del 1741 e l'istruzione del 1742 - III.1.2. Il concordato del 1741 e l'istruzione del 1742 - III.1.3. Conclusioni

In questo capitolo si procederà ad un'analisi comparativa tra i vari concordati stipulati da papa Benedetto XIV con gli stati italiani, tentando di cogliere anche le interrelazioni tra le concessioni effettuate al fiscalismo regio e le pretese del pontefice, in particolar modo in materia di politica ecclesiastica. Si inizierà con il primo concordato, in ordine di tempo, stipulato da papa Lambertini, ovvero quello con il Regno di Sardegna.

III.1.1. Antefatto: Il concordato del 1727

Nel 1727, sotto Benedetto XIII, era stato stipulato un concordato per risolvere la questione delle sedi vescovili vacanti nei territori di Casa Savoia. Il trattato fu una prima vittoria del giurisdizionalismo piemontese, poiché i rappresentanti della corona, fra cui il marchese d'Ormea, avevano saputo sfruttare la corruzione dell'*entourage* papale per imporre le proprie richieste. Benedetto XIII, secondo il giudizio di Gaspare De Caro che ne ha tracciato un'accurata biografia, era una figura genuinamente religiosa, interessata più a risolvere le problematiche di fede (quali erano quelle riguardanti la mancanza di vescovi nel Piemonte e nella Sardegna) che a difendere i privilegi ecclesiastici ove contrastassero con esigenze pastorali. Il risultato fu che il papa, spaventato dall'eventualità di una rottura dei rapporti con Casa Savoia con le inevitabili ripercussioni sul piano religioso (eventualità in realtà prospettata ad arte dai suoi stessi collaboratori per i loro fini personali), effettuò ampi conferimenti nella materia dei benefici ecclesiastici, tali da scandalizzare la classe politica romana. Come

contropartita il papa ottenne solamente alcune concessioni in materia spirituale¹.

Il concordato del 1727 non poteva non apparire un insulto ad un pontefice che perseguiva una politica di restaurazione della potenza papale come Clemente XII². L'impegno di papa Corsini fu proprio quello di tentare di revisionare il trattato, ma si dovette scontrare con l'orientamento della corte piemontese, per nulla disposta a ridiscutere le proprie acquisizioni. Alle richieste di Clemente XII corrispose il blocco dei rapporti diplomatici tra i due stati, imposto da Carlo Emanuele III ed attuato con il ritiro dell'ambasciatore piemontese da Roma e col rifiuto di ricevere i legati pontifici spediti a Torino. Un editto di protesta, che disponeva anche misure per isolare il clero nazionale dalla Santa Sede, completarono il blocco. Clemente XII, di per sé, dichiarò nel 1731 l'invalidità del concordato, irrigidendosi nella difesa delle sue posizioni.

Ciò che riaprì la possibilità di addivenire ad un nuovo concordato fu la cattura di Pietro Giannone nel 1736, voluta dal marchese d'Ormea³. Il giurisdizionalista napoletano veniva così messo a disposizione del papa, che gradì ed ebbe modo di riavvicinarsi alla corte sabauda. A causa della morte di Clemente XII, però, la stipula del nuovo accordo avvenne solamente nel pontificato di Benedetto XIV⁴.

III.1.2. Il concordato del 1741 e l'istruzione del 1742

Le trattative incominciarono subito dopo l'investitura di papa Lambertini. Benedetto XIV conosceva bene la situazione: aveva partecipato egli stesso, in qualità di segretario della Congregazione del Concilio, alle trattative del 1727 con Torino ed aveva assistito ai conflitti seguiti nel corso del pontificato di Clemente XII. De Caro suppone anche un comportamento non proprio limpido del futuro pontefice in tale frangente, basato sul fatto che Lambertini ricevette, alla conclusione del concordato, un ringraziamento dal sovrano sabauda Vittorio Amedeo II per l'attività svolta, sotto

¹ G. De Caro, *Benedetto XIII*, in "Enciclopedia dei Papi" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), 2000, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/benedetto-xiii_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/.

² Cfr. supra, II.1. Si veda anche A. Caracciolo, *Clemente XII*, in "Enciclopedia dei Papi", cit., consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/clemente-xii_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/.

³ Cfr., anche, F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, pp. 24-25.

⁴ Ibidem, p. 111.

forma di pensione da 1.000 scudi⁵. È noto, inoltre, che Lambertini tenne con il marchese d'Ormea, «[...] nostro amico dal primo giorno in cui venne a Roma nel tempo del Pontificato di Benedetto XIII»⁶, un ampio carteggio. Al di là di ciò che accadde prima che Lambertini divenisse papa, va detto che quando si riaprirono le trattative Benedetto XIV seppe far valere la propria voce, riuscendo ad ottenere – come si vedrà - un trattamento fiscale dei beni ecclesiastici più favorevole rispetto a quello risultante dai trattati stipulati con le altre potenze (cfr. III.2, III.3, III.4).

Dall'esperienza acquisita durante le trattative per il concordato del 1727 derivò anche la prassi dei negoziati diretti con la controparte, tecnica che divenne poi la privilegiata dal pontefice (come si è già anticipato precedentemente, cfr. II.2.3.). Benedetto XIV, intavolando un carteggio col d'Ormea e col re, diede infatti personalmente l'impulso alle trattative che poi vennero concluse dal solo cardinal Valenti Gonzaga, il fidatissimo segretario di stato del papa. Lambertini voleva evitare qualsiasi intromissione della Curia nella nuova politica concordataria, memore delle distorsioni e delle corruzioni che si erano verificate sotto Benedetto XIII; inoltre, va ricordato che con le trattative dirette si escludeva l'esame del concordato da parte del collegio cardinalizio, nel quale vi erano i corsiniani ostili al nuovo papa, e si superava la lentezza delle Congregazioni, normalmente chiamate a partecipare ai negoziati. Benedetto XIV divenne così, usando la terminologia del Pastor, il segretario di stato di se stesso⁷.

L'accordo venne siglato il 5 gennaio del 1741⁸. Era formato da due convenzioni riguardanti i feudi pontifici in Piemonte e i benefici ecclesiastici. Nella prima si stabiliva il trasferimento, dietro pagamento di un tributo, dell'investitura - detta vicariato apostolico - a Carlo Emanuele III, con la possibilità che quest'ultimo potesse a sua volta nominare dei feudatari. Nella seconda convenzione veniva ribadita la vigenza dell'economo dei benefici vacanti - istituto per il quale l'amministrazione e

⁵ G. De Caro, cit.

⁶ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 2 giugno 1745, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1955, p. 255.

⁷ L. von Pastor, *Storia dei Papi*, vol. XVI/1, Roma 1953 (Roma 1942), p. 37.

⁸ Testo riportato in *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, a cura di A. Mercati, Roma, 1919, pp. 331-337.

la percezione dei frutti benefici nel periodo di vacanza dei “rettori” spettava allo stato - con la precisazione che fosse un ecclesiastico ad occuparsi della gestione. Il papa faceva però cadere ogni pretesa a influenzarne la nomina, in quanto l’economista sarebbe stato scelto solamente dal re⁹. Il riconoscimento, poi, dell’obbligo papale di riservare i benefici maggiori solo a sudditi sabaudi certificò una vittoria del giurisdizionalismo sabaudista¹⁰, anche se si è detto che alla Chiesa rimase il controllo sulle nomine episcopali grazie all’inquisizione, operante nello stato come in altri ma fedele a Roma¹¹.

Rimanevano al di fuori del concordato la materia delle immunità e della giurisdizione ecclesiastica. Il papa dovette intervenire personalmente anche nella risoluzione di tali problematiche, per superare una situazione di stallo nei negoziati e prendere una decisione che poteva essere osteggiata dalla Curia¹². Il 6 gennaio 1742 Benedetto XIV emanò così un’istruzione destinata al clero piemontese¹³ lunga ben quindici capi, la quale incontrò notevole fortuna e, costantemente modificata fino al 1826, divenne una delle disposizioni più importanti nei rapporti tra il Regno sabaudista e la Chiesa.

Tra le varie disposizioni, quella che in questa sede interessa maggiormente è quella contenuta nel capo VI dell’istruzione, relativa all’imposizione sui beni ecclesiastici. La questione era già sorta da quando lo stato sabaudista aveva preteso di tassare tutti i beni accatastati nel 1606, «benché fossero di poi passati nelle mani degli ecclesiastici»; la pretesa toccava altresì i patrimoni ecclesiastici «tanto costituiti,

⁹ A. C. Jemolo, *Economato dei benefici vacanti*, in “Enciclopedia italiana” (Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani), 1932, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/economato-dei-benefici-vacanti_%28Enciclopedia-Italiana%29/. Conforme L. von Pastor, cit., p. 38.

¹⁰ C. Fantappiè, *Giurisdizionalismo*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»” (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/giurisdizionalismo-e-la-chiesa-in-italia/>.

¹¹ P. Prodi, *Papa Lambertini nelle lettere al Marchese Paolo Magnani*, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, a cura di P. Prodi e M. T. Fattori, Roma, 2011, pp. XI-XLI, p. XVIII. Cfr., su tale strumento poco amato ma comunque utilizzato nei rapporti con gli stati da Benedetto XIV: P. L. Lambertini, (lettera del) 14 settembre 1746, in *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, cit., pp. 538-539.

¹² Il papa accennava a questo problema già prima della conclusione del concordato: cfr. P. L. Lambertini, (lettera del) 15 ottobre 1740, in D. Carutti, *Storia del Regno di Carlo Emanuele III. Volume primo*, Torino, 1859, p. 347.

¹³ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel ‘700 religioso italiano*, Bari, 1969, pp. 55-56 e L. von Pastor, cit., p. 38.

quanto da costituirsi» a tale data. Benedetto XIII si era accordato col sovrano piemontese prevedendo che i beni della Chiesa risultanti dal catasto del 1620 fossero tassati, ma che tale disposizione valesse solamente *pro futuro* e dunque condonando quanto dovuto fino al 1727. La medesima regola valeva per l'imposizione sui patrimoni ecclesiastici. Il problema era comunque tutt'altro che risolto, poiché quanto disposto da Benedetto XIII era relativo al solo Piemonte e non ai nuovi territori che nel frattempo erano stati sottoposti al dominio di Casa Savoia, i quali avevano un regime impositivo diverso.

Benedetto XIV risolse la questione ribadendo la tassabilità dei beni acquistati dopo il 1620 dai religiosi, tanto regolari quanto secolari, in tutto lo stato sabaudo. I beni pervenuti al clero prima del 1620 erano esenti a patto che si provasse la data del loro acquisto «[...] con autentici, e vevoli documenti» entro due anni dall'entrata in vigore dell'istruzione pontificia¹⁴. L'importo dell'imposta variava a seconda delle tasse vigenti nelle diverse zone dello stato, ma era pari a quello dovuto dai laici. Sotto il profilo fiscale i beni ecclesiastici di “nuovo acquisto” furono così in tutto lo stato equiparati a quelli dei privati.

Nell'istruzione si ritrova inoltre una norma (capi XIV-XV) che prevedeva come condizione per intraprendere la vita ecclesiastica che il reddito del seminarista, al netto delle altre imposte statali, fosse stato almeno pari alla metà dell'imposta sul patrimonio ecclesiastico in vigore nella sua diocesi. Benedetto XIV sembra così preparare un nuovo clero che sia motivato realmente ad intraprendere la carriera ecclesiastica¹⁵ e capace di reggere il peso finale di parte della tassazione sui beni della Chiesa. Potrebbe non essere azzardato rivedere la mano riformista del pontefice in materia ecclesiastica anche in questo provvedimento.

¹⁴ P. L. Lambertini, *Istruzione della s.m. di Benedetto XIV dipendentemente dal Concordato della s.m. di Benedetto XIII per l'immunità, ed esercizio della giurisdizione ecclesiastica*, in *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia per servire di continuazione a quella del Senatore Borelli*, vol. n. 1, Torino, 1818, pp. 738-755. Se ne trova copia, citata come *Istruzione di Benedetto XIV ai Vescovi del Regno di Sardegna sopra l'immunità e l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica* anche in *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, cit., pp. 365-381.

¹⁵ G. Dell'Oro, *Il Regio Economato. Il controllo statale sul clero nella Lombardia asburgica e nei domini sabaudi*, Milano, 2007, p. 287.

Le concessioni benedettine fecero sopassedere il Regno di Sardegna da alcune pretese regalistiche. In particolare, una facoltà ricompresa negli *jura circa sacra*, i diritti che spettavano al sovrano in base alle formulazioni del giurisdizionalismo allora in voga, era lo *ius cavendi*, che prevedeva il controllo preventivo regio (anche detto *exequatur*, o *placet*) su leggi e decreti ecclesiastici per conferire loro vigenza¹⁶. L'entourage sabaud, evidentemente soddisfatto sul tema della immunità reale che era emerso con vigore nella redazione dei catasti provinciali e alla cui soluzione teneva particolarmente (cfr. I.1.6.), riconfermò una procedura semplificata già introdotta con il concordato del 1727, caratterizzata dalla visione ("semplice visura") delle bolle e dei brevi papali per il riconoscimento del loro pieno valore normativo, senza che il sovrano dovesse provvedere con un decreto, come di solito avveniva in altri stati. Vennero inoltre esclusi da ogni tipo di *exequatur* i brevi disciplinari, i decreti delle Congregazioni e le bolle dogmatiche¹⁷. La giurisdizione sulle materie propriamente ecclesiastiche e sui reati a sfondo religioso, inoltre, rimase in mano ai vescovi, in piena aderenza col programma di Benedetto XIV (cfr. II.2.8 e III.1.3.), svelato dallo stesso in una lettera al d'Ormea. Qui il pontefice scrisse «[...] non abbiamo avuto una benchè remota intenzione di vantaggiare l'ecclesiastica giurisdizione, ma di preservarne quella parte che è necessaria per governare le anime»¹⁸.

III.1.3. Conclusioni

Il concordato del 1741, e l'istruzione del 1742 che ne seguì, furono stipulati da papa Lambertini con l'intenzione di porre fine a una controversia che si protraeva da oltre un decennio. Anche la corte di Torino, però, aveva di mira il ricostituire una certa tranquillità con la Santa Sede per due ordini di ragioni. La prima è che il Regno di Sardegna veniva da un lungo procedimento riformista sul piano amministrativo, normativo e fiscale (cfr. I.1.3., I.1.4. e I.1.5.) ed aveva bisogno di risolvere le

¹⁶ C. Fantappiè, *Giurisdizionalismo*, cit.. Conforme A. C. Jemolo, *Exequatur*, in "Enciclopedia italiana", cit., consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/exequatur_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

¹⁷ C. Fantappiè, *Concordati*, in "Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»", cit., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/concordati-e-la-chiesa-in-italia/>.

¹⁸ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 19 luglio 1742, in D. Carutti, cit., p. 357.

problematiche rimaste aperte con la Chiesa nel modo più semplice e veloce possibile, senza aggravare ulteriormente la questione dei catasti, dato anche il contemporaneo svolgersi della Guerra di Successione Austriaca.

Una prova a sostegno di tale ipotesi sta nel fatto che i feudi pontifici, di cui era stato investito Carlo Emanuele III in seguito al concordato, non furono sottoposti ad accatastamento. Nel 1761, poi, quando si dovettero redigere i catasti delle province di nuova acquisizione e si ripresentò la questione dell'immunità ecclesiastica, quest'ultima fu risolta analogamente a quanto prevedeva l'istituzione del 1742, mentre la stipula di un nuovo accordo fu decisamente scartata dal re¹⁹. Ciò denunciava l'insofferenza della corte sabauda per il rinnovo di una decisione che si intendeva presa definitivamente col concordato.

Un'altra ragione del *favor* piemontese per la soluzione concordata delle controversie sta nella già sottolineata precarietà della politica anti-ecclesiastica della corte sabauda (cfr. I.1.6. e I.1.7.), interessata più a rafforzare il potere centrale che a realizzare un disegno di vero e proprio assolutismo illuminato. I sovrani, di per sé cattolici, non furono spinti da intellettuali del calibro di Neri o di Genovesi al ripensamento del ruolo della Chiesa all'interno dello stato, con la conseguenza che una volta che si trovò una soluzione soddisfacente per il potere regio (soprattutto da un punto di vista giuridico e patrimoniale) i rapporti con la Santa Sede rimasero in un inquadramento tradizionale e conservatore²⁰.

La prova di tali ultime considerazioni si ritrova nella condotta post-concordataria²¹. La corte sabauda riaprì la nunziatura di Torino, rimasta chiusa negli anni precedenti il concordato; esiliò chi, come il Denina, mostrò atteggiamenti puramente illuministi nella considerazione dei rapporti stato-Chiesa (cfr. I.1.6.) e

¹⁹ A. Alimento, *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764). Vol. I – Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze 2008, pp. 117-118.

²⁰ Sottolinea l'affievolimento della politica giurisdizionalista piemontese dopo Vittorio Amedeo II C. Fantappiè, *Giurisdizionalismo*, cit.. Parla di «natura eminentemente conservatrice ed empirica del giurisdizionalismo piemontese» V. Castronovo, *Carlo Emanuele III di Savoia, re di Sardegna*, in "Dizionario Biografico degli Italiani" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 20, 1977, consultato su [http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-emanuele-iii-di-savoia-re-di-sardegna_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-emanuele-iii-di-savoia-re-di-sardegna_(Dizionario-Biografico)/).

²¹ L. von Pastor, cit., pp. 39-40.

soprattutto rispettò la neutralità papale durante la Guerra di Successione Austriaca, prodigandosi per la liberazione dello Stato della Chiesa. Nelle lettere di Benedetto XIV al de Tencin si legge: «[...] il solo Re di Sardegna è quello, che ha tenuto e tiene in disciplina le sue truppe, e si prevale del passo accordato nei limiti del dovere, e per non gravarci di più del suo bisogno, è in disposizione di ritornare a casa sua» e ancora, «Il re di Sardegna [...] ha molto operato acciò gli Austriaci eschino dallo Stato nostro». Il pontefice concludeva che per l'attività svolta il «[...] re di Sardegna» fosse colui «a cui tutto dobbiamo»²². Benedetto XIV, dal canto suo, oltre a tenere in grande considerazione il sovrano²³ istituì la nuova diocesi di Pinerolo e parificò da un punto di vista onorifico Casa Savoia alle maggiori dinastie cattoliche d'Europa.

Relativamente al risultato a cui si giunse, si può dire che papa Lambertini non stravolse il contenuto del concordato del 1727, bensì effettuò una «[...] spiegazione del medesimo», «dilucidazione d'alcune interpretazioni date e di questioni nate sopra lo stesso, il che non lo denigra [...]»²⁴, sfruttando però l'occasione per perseguire i propri interessi. A ben vedere, il Lambertini ricevette a seguito delle sue concessioni un prezioso sostegno alla neutralità pontificia nel corso del conflitto 1740-1748, oltre ad un trattamento di favore sotto il profilo della politica ecclesiastica (a cui il pontefice teneva molto) con la sottrazione di numerose disposizioni pontificie all'*exequatur* regio e il riconoscimento della giurisdizione ecclesiastica nelle cause “di fede”. L'immunità reale, innegabilmente ridimensionata, venne però conservata integralmente sui beni acquistati dal clero *ante* 1620, costituendo un approdo di gran lunga migliore per la Chiesa rispetto a quello cui si giunse in relazione ai concordati stipulati con gli altri stati italiani.

Il pontefice otteneva, così facendo, l'agognato ricongiungimento con una delle prime - se non la prima - potenze cattoliche in Italia, sacrificando prerogative temporali

²² P. L. Lambertini, (*lettere del*) 25 agosto, 7 settembre, 14 settembre 1742, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., pp. 18, 21 e 22.

²³ A titolo esemplificativo, si veda P. L. Lambertini, (*lettera del*) 19 luglio 1742, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I*, cit., p. 14.

²⁴ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 18 agosto 1741, in D. Carutti, cit., p. 356.

della cui caducità era ben conscio (cfr. II.2.3.). La “ponderata cedevolezza”²⁵ di papa Lambertini, per usare le parole del Pastor, aveva raggiunto il suo scopo.

²⁵ L. von Pastor, p. 37.

• III.2. Concordato con il Regno di Napoli

III.2.1. Antefatto e trattative - III.2.2. Il concordato - III.2.3. La (dis)applicazione del concordato - III.2.4. Conclusioni

Il concordato che venne siglato con il Regno di Napoli fu diretto a porre fine ai conflitti tra le autorità ecclesiastiche e una delle realtà più delicate esistenti nella Penisola. Tuttavia, nonostante le innegabili concessioni compiute da Benedetto XIV in tale frangente, l'agognata pacificazione non vi fu.

III.2.1. Antefatto e trattative

Il tentativo di concludere un concordato con la Chiesa si era verificato già negli anni 1729-1730, al tempo in cui il Meridione era un vicereame austriaco. L'interesse imperiale, volto specificamente alla limitazione dell'immunità locale (sulla quale era stata richiesta alla controparte l'adesione ad un preliminare di accordo), incontrò un atteggiamento meramente interlocutorio e non desideroso di impegnarsi seriamente da parte papale. Entrambe le posizioni erano caratterizzate da un'intransigenza che portò al nulla di fatto e al tramonto delle trattative¹.

I contatti ripresero solamente con il cambio di dinastia. La corte borbonica era interessata ad ottenere un riconoscimento *de jure* del proprio dominio sul Regno di Napoli, che poteva essere fornito solamente dal papa², mentre la Santa Sede mirava a riconquistare quanto aveva perduto a causa della politica giurisdizionalista austriaca. Ciò è provato dai carteggi tra i due stati risalenti alla seconda metà degli anni Trenta del Settecento, i quali rivelano anche lo spostarsi del fulcro delle discussioni sull'immunità reale. A questo proposito, Roma acconsentiva ad un'imposizione sui soli beni immobili ecclesiastici, nella misura della metà del loro valore e di carattere temporaneo (6 anni, rinnovabili a discrezione del papa). Sarebbero rimasti dunque esclusi dalla tassazione, sia diretta che indiretta, i patrimoni mobili ecclesiastici e i benefici, con una sensibile limitazione del gettito statale.

Una proposta del genere non suscitò reazioni positive nella corte napoletana.

¹ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, pp. 120-122.

² F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 32.

Il disegno accentratore di Carlo di Borbone, che mirava a ridurre la posizione privilegiata di larghe fasce della popolazione mediante un progetto di accatastamento e di ristrutturazione del sistema impositivo³, mal si combinava con le richieste papali. L'obiettivo del governo partenopeo era, infatti, quello di sottoporre a tassazione definitivamente e perpetuamente tutti i beni ecclesiastici, nonché di eliminare l'esonero dalla contribuzione indiretta di cui beneficiava il clero del regno.

Di conseguenza, se per superare gli attriti con la Chiesa si decise comunque di rinunciare ad ottenere il giuspatronato su ogni vescovado del regno, oltre ad allontanare i più scoperti esponenti anti-ecclesiastici come il Giannone, contemporaneamente si sviluppava una politica coerente con le premesse giurisdizionaliste e regaliste sopra menzionate. Carlo di Borbone aveva bisogno della legittimazione papale per regnare su Napoli, ma non poteva deviare dal programma sul quale stava costruendo lo stato e grazie al quale aveva ottenuto il consenso della classe dirigente partenopea. Perciò, il re tentò di perseguire comunque il proprio disegno con il vietare agli ecclesiastici (soprattutto degli ordini regolari) di esigere contribuzioni durante fiere, di ricevere testamenti, di istituire ulteriori benefici senza l'assenso regio - concesso solamente dietro garanzia che i nuovi enti non comprassero ulteriori immobili, fossero sottoposti alla giurisdizione statale e assoggettati a contribuzione nella stessa misura dei laici - e di nominare "rettori" di tali benefici coloro che non fossero sudditi. Si attuava, così, una politica volta a colpire tutti i mezzi di sostentamento e difesa della proprietà ecclesiastica, facendo anche acquisire alla monarchia borbonica una forza contrattuale non indifferente nelle trattative concordatarie.

Nel frattempo, l'ascesa di Prospero Lambertini al soglio papale sembrava aver eliminato gli ultimi ostacoli alla conclusione dell'accordo. Il motivo⁴ per cui la sottoscrizione del concordato venne rinviata dal gennaio al giugno 1741 fu l'intransigenza, tra coloro che condussero le trattative con Napoli, dei membri della corrente corsiniana, ostile al pontefice. Questa non è che un'ulteriore prova del fatto

³ M. Rosa, cit., p. 123.

⁴ Individuato da L. von Pastor, *Storia dei Papi*, vol. XVI/1, Roma 1953 (Roma 1942), p. 41.

che Benedetto XIV non aveva torto nel preferire lo strumento dei negoziati diretti nelle trattative con gli stati.

III.2.2. Il concordato

Il concordato⁵, che vigeva solamente nella parte continentale del regno e che derogava ad ogni pattuizione in contrasto con il suo contenuto, si apriva con la disciplina dell'immunità reale. Particolarmente utile alla comprensione del testo appare il progetto di accordo lombardo con la Chiesa⁶ redatto da Pompeo Neri per regolare la stessa materia, che instaura parallelismi tra l'accordo da stipulare per Milano con il trattato concluso da Napoli.

Al capo I del concordato napoletano venne disposto che, allo scopo di completare il nuovo catasto e di non sottoporre a nuova tassazione i sudditi, i beni in mano ecclesiastica «[...] si comprenderanno, e si faranno descrivere» nell'estimo. Quelli pervenuti al clero fino alla data del concordato – sia singolarmente presi, che inseriti in patrimoni ecclesiastici; sia posseduti direttamente dai religiosi, che dati in affitto o in colonia - sarebbero stati tassati per metà «[...] di quello, che quei tali lor beni pagherebbero se si possedessero da' laici, detratti bensì prima tutti i pesi annessi a' detti beni, che son obbligati a soddisfare»: l'imposizione sopra gli immobili *ante* 1741 sarebbe stata quindi pari alla metà del reddito netto del bene. Si specificava che tale tassa sarebbe stata dovuta fino a che «[...] dureranno i presenti bisogni delle Università del Regno, e per que' soli pesi che si trovano imposti sino al giorno d'oggi», ma si trattava di clausole di stile, ben osservando il Neri che «[...] le necessità del Regno duran sempre, e [...] questi stabilimenti tra le corti non si sogliono rivocare»⁷. Anche la disposizione che prevedeva, nel caso in cui fossero stati concessi nuovi privilegi fiscali ai laici, analoghe misure per i religiosi era destinata a rimanere sulla carta, essendo la politica centrale di tutt'altro segno. Norma ben più rilevante fu quella

⁵ Testo riportato in *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, a cura di A. Mercati, Roma, 1919, pp. 338-364.

⁶ P. Neri, *Progetto di concordato da proporsi per lo Stato di Milano disteso a imitazione del concordato di Napoli, con le riflessioni che debbonsi avere alla differenza tra le ragioni e consuetudini dell'uno e dell'altro stato*, 1757, in L. Sebastiani, *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, pp. 62 e ss.

⁷ Ibidem, p. 63.

che prevedeva l'esclusione dalla contribuzione di una quota parte di alcuni beni compresi in patrimoni ecclesiastici, nonché l'esenzione delle parrocchie, degli ospedali e dei seminari. Appariva qui chiaro l'intento di sollevare dai pesi fiscali luoghi di particolare rilevanza religiosa, dietro il quale si può leggere la mano del Lambertini: la stessa pretesa fu ribadita (ed ottenuta) in occasione del concordato del 1757 con l'Austria⁸.

I beni ecclesiastici di nuovo acquisto sarebbero stati invece sottoposti alla stessa contribuzione prevista per i beni posseduti dagli altri sudditi. Relativamente a tale punto, il Neri osservò correttamente che «in Napoli non vi era catastro antico, né distinzione tra i beni antichi e moderni della chiesa», ragion per cui il *discrimen* tra vecchio e nuovo acquisto fu posto «[...] nel tempo presente»⁹, dunque alla data di conclusione del concordato. Peraltro, i beni inseriti nei patrimoni ecclesiastici dopo il 2 giugno 1741 sarebbero stati esentati dalla contribuzione solo se aventi reddito «[non minore] di ventiquattro ducati annui, e non oltrepassino quello di quaranta»; l'esenzione avrebbe avuto inizio dalla presa di possesso da parte del suo titolare.

Completavano il capo dedicato all'immunità reale alcune disposizioni piuttosto eterogenee. Una riconosceva un diritto di ascolto agli ecclesiastici nelle procedure di riscossione, mentre altre disciplinavano trattamenti di favore *ratione personarum* (le “franchigie” per vescovi, ordinandi...), non riguardanti la tassazione delle proprietà clericali bensì volti ad esentare da contribuzioni di tipo personale. Questi trattamenti vennero regolati più restrittivamente rispetto al passato, rivedendo altresì al ribasso, nelle località in cui le “franchigie” erano state commutate in denaro, l'importo da pagarsi agli ecclesiastici.

Ai fini del presente elaborato, non pare inopportuno sottolineare come alla Chiesa fu sostanzialmente sottratta l'amministrazione di molte istituzioni assistenziali, i cosiddetti “luoghi pii”. Ai sensi del Capo V, la disciplina di tali organi passò in mano allo stato, assieme alle loro rendite¹⁰. Rimase al clero solo la possibilità di partecipare al momento del rendiconto annuale, e unicamente per i “luoghi pii” diversi da quelli

⁸ Per il quale si rinvia *infra*, III.3.2.

⁹ P. Neri, *Progetto*, cit., p. 65.

¹⁰ M. Rosa, cit., p. 127.

sotto la protezione regia.

L'accordo istituì un organo *ad hoc* per la risoluzione delle controversie sulle immunità, le quali potevano insorgere dall'applicazione delle norme concordatarie. Questo giudice venne chiamato "Tribunale misto" in virtù della sua composizione, che comprendeva tre ecclesiastici (due di nomina papale, mentre il terzo, che era il presidente, era scelto sempre dal pontefice ma entro una rosa di tre predisposta dal sovrano borbonico) e due membri, religiosi o laici, scelti dal re di Napoli. Tutti i componenti dovevano necessariamente essere sudditi napoletani. Il loro incarico era triennale, rinnovabile solo per espressa previsione.

I giudici del Tribunale misto sarebbero stati, in particolare, competenti per procedere nei confronti degli ecclesiastici morosi. In questi casi, in realtà, prima era necessario che l'esattore richiedesse al vescovo del luogo di procedere esecutivamente contro il clero, ma nel caso in cui il vescovo si fosse opposto si poteva adire il Tribunale sopra menzionato. Il Neri affermava, pianificando per il milanese una misura simile, che «riducendo con l'*Exequatur* [l'autorizzazione del vescovo a procedere esecutivamente] a un mero cerimoniale per salvare la massima della coattiva, io non difficulterei [...], purchè denegato l'*Exequatur*, si possa con effetto andare avanti al giudice laico»¹¹. Il giurista fiorentino coglieva appieno la *ratio legis* concordataria: l'autorizzazione ecclesiastica a procedere *in executivis* si riduceva ad un mero simulacro, che ne salvaguardava la forma ma la svuotava dei contenuti. Seguivano poi altre competenze, tra cui il giudizio sulle "franchigie" pretese dagli ecclesiastici, la valutazione dell'uso dei proventi dei "luoghi pii", la possibilità di pronunciarsi sulla giurisdizione ecclesiastica (con la contestuale limitazione dell'immunità locale e personale)¹², oltre al più generale obbligo di vigilare sopra l'esecuzione del trattato.

L'immunità reale veniva sostanzialmente eliminata, sottoponendo la quasi totalità dei beni alla contribuzione¹³. Misure altrettanto severe venivano concordate a

¹¹ P. Neri, *Progetto*, cit., p. 66.

¹² Osservazione di L. von Pastor, cit., p. 41.

¹³ C. Fantappiè, *Concordati*, in "Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»", (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I, consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/concordati-e-la-chiesa-in-italia/>.

proposito dell'immunità locale e personale, ormai limitate a pochi casi prefissati, oltre alla conferma delle disposizioni vigenti nel Regno di Napoli che restringevano ai soli sudditi la carica di "rettore" dei benefici ecclesiastici e alla rinuncia di ogni ulteriore pretesa papale in questione. Ciò che la corte di Roma otteneva era ben poco: la riserva di 20.000 ducati per istituire benefici esenti da imposizione reale, da elargire a sudditi dello Stato della Chiesa (concessione peraltro disciplinata in un articolo segreto del concordato, che non venne pubblicato); la rassicurazione che «[...] Sua Maestà [...] darà gli ordini opportuni per la pronta esecuzione delle suddette spedizioni di Roma» concernenti bolle, brevi, decisioni della corte di Roma e dei suoi tribunali, che non era altro che un'elegante formula con la quale si mascherava un penetrante *exequatur regio*¹⁴; alcune prerogative in materia spirituale, tra cui il controllo sui libri "forestieri" per individuare quelli «[...] contrarii alla nostra S. Fede Cattolica», anche se persino in tali casi vi furono cedimenti da parte papale. *In primis*, Benedetto XIV acconsentì a lasciar cadere qualsiasi pretesa sulla reintroduzione nel regno dell'inquisizione, strumento, a dir la verità, poco amato anche dal pontefice¹⁵. Il concordato, poi, limitò le visite pastorali nei luoghi di culto sottoposti alla protezione regia e ridusse il numero di ecclesiastici nel Regno di Napoli, ponendo limiti (anche patrimoniali, su esempio del concordato con il Regno di Sardegna, per il quale si veda il paragrafo III.1.2.) all'accesso ai seminari.

III.2.3. La (dis)applicazione del concordato

Benedetto XIV era senza dubbio consapevole della portata delle sue concessioni, dovendo fronteggiare le critiche che venivano dalla Curia anche nelle fasi antecedenti la stipula del concordato, eppure volle personalmente¹⁶ dare una significativa spinta alla conclusione dell'accordo. Va detto che il papa sperava di riuscire a ricucire in tal modo i rapporti della Chiesa con uno degli stati più importanti della Penisola e direttamente collegato alla corte spagnola, con la quale sarebbe giunto poi ad un

¹⁴ L. von Pastor, cit., p. 41.

¹⁵ Si veda P. L. Lambertini, (*lettera del*) 11 gennaio 1747, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1955, p. 390.

¹⁶ M. Rosa, cit., p. 57.

autonomo concordato nel 1753. In tal senso vanno lette le due bolle del 1741 e del 1745 che incrementavano le competenze del Cappellano maggiore napoletano, sulla scia di quanto pattuito nell'accordo. Inoltre, nel controllo del numero degli ecclesiastici, eccessivo e composto da troppi soggetti dissoluti, nelle visite pastorali e nella regolamentazione della censura vanno lette le ambizioni e gli spunti di riforma pontifici, secondo il disegno di politica ecclesiastica benedettino che si è più volte sottolineato e nell'ottica di una maggior cooperazione con il potere statale¹⁷.

Se tutto sommato coerente fu la linea papale, non si può tacere la sostanziale scorrettezza della corte napoletana che, dopo aver ricevuto il riconoscimento formale del dominio sul regno da parte del pontefice, pose nel nulla le pur minime acquisizioni pontificie dando il via ad una nuova fase di riformismo ecclesiastico. La parte concordataria relativa alla riserva dei 20.000 ducati per l'istituzione dei benefici di nomina papale non venne eseguita, mentre il Tribunale misto – il cui presidente era ormai stabilmente il Cappellano maggiore napoletano – venne privato delle proprie competenze, anche su pressione dei tribunali ordinari del regno. Così, l'organo giurisdizionale divenne un'istituzione con funzioni essenzialmente consultive e fu sottoposto al controllo delle magistrature statali e dell'esecutivo, cadendo in disuso. Contemporaneamente, la competenza relativa alle cause sulla contribuzione dei beni ecclesiastici – che qui interessa in particolar modo – e la vigilanza sull'amministrazione dei luoghi pii venne acquisita dalla Camera di S. Chiara, il vertice dell'ordinamento giuridico dello stato¹⁸. L'*exequatur* regio venne usato intensamente per regolare aspetti della vita religiosa napoletana, in senso completamente opposto a quanto il papa, similmente a quanto pattuito con il Piemonte (cfr. III.1.2.), aveva cercato di ottenere con il concordato. Nel 1746 fu poi proibito ai vescovi di «[...] procedere in materia di Fede contra verun ecclesiastico o laico, se non ha da lui [dal re di Napoli] la previa licenza [...] e che nemmeno possa dopo ciò procedere a sentenza, se a lui non rimanda il processo», peraltro facendo passare il tutto come «[...] di concerto fra Noi [Benedetto XIV], il Re e il card. Spinelli

¹⁷ C. Fantappiè, cit.

¹⁸ L. von Pastor, cit., p. 42 e M. Rosa, cit., p. 142.

[arcivescovo di Napoli]»¹⁹, rendendo evidente con tali sotterfugi che già dopo cinque anni il concordato fosse in crisi.

Di particolare interesse fu l'attacco condotto contro la proprietà e l'organizzazione ecclesiastica, avvenuto con la chiusura di numerosi conventi, monasteri ed altri enti ecclesiastici, mentre le loro funzioni assistenziali venivano poste sotto l'egida statale (significativa in tal senso la fondazione negli stessi anni dell'Albergo dei Poveri a Napoli). È necessario sottolineare come l'azione statale fosse coadiuvata in questi casi da parte del clero secolare e dal suo vertice, il Cappellano maggiore, che intendeva liberarsi delle pesanti richieste fiscali di Roma. La Santa Sede, infatti, imputava anche alle più piccole diocesi il peso delle pensioni dei benefici ecclesiastici. Questa situazione era particolarmente sentita dal clero napoletano, se si considera che le citate pensioni gravavano di più sulle entrate delle diocesi medie (redditi tra i 1.501 e i 4.000 ducati), con un tasso medio pari al 17,84%, che sulle entrate delle diocesi più grandi (redditi oltre i 4.000 ducati), con un tasso medio del 13,77%. Dati ancora più significativi, con una pressione quasi pari al 25% delle rendite, emergono dall'analisi delle misere diocesi dell'entroterra meridionale. Non pare azzardato affermare che la sperequazione giocò a favore delle pretese regalistiche²⁰.

Benedetto XIV tentò di addivenire ad un nuovo componimento tra gli anni 1750-1753, anche con la nomina ad arcivescovo di Napoli di un personaggio vicino alla corte borbonica, ma tutto si risolse in un nulla di fatto. Papa Lambertini osservava, nel suo carteggio col de Tencin, che «[...] in questo paese [...] non mancano cattivi consiglieri, e non mancano persone, che abbiano il corpo pieno di veleno [...] il re delle due Sicilie è un ottimo principe, ma che nelle nostre cose [cioè negli affari ecclesiastici²¹] avrebbe bisogno d'un dotto, e prudente confessore»²². Il giudizio del pontefice non poteva essere più chiaro; la riprova fu fornita in una lettera del 1753: «Lei non può immaginarsi ciò che noi abbiamo continuamente da sopportare per causa del Governo napoletano; i ministri che circondano il re non potrebbero essere

¹⁹ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 11 gennaio 1747, cit., p. 389.

²⁰ Dati ed osservazioni di M. Rosa, cit., pp. 129-140.

²¹ L. von Pastor, cit., p. 43.

²² P. L. Lambertini, (*lettera del*) 1 aprile 1750, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1965, pp. 259-260.

peggiori»²³. Evidente era l'attacco all'*entourage* borbonico, *in primis* al plenipotenziario Tanucci che guidava la politica anti-ecclesiastica napoletana e al Cappellano maggiore Galiani, esecutore della linea regia all'interno del clero secolare. Da quel momento, il pontefice inaugurò una linea di chiusura con il Re di Napoli, che lo aveva «[...] sommamente disgustato»²⁴ e rimpiangendo di aver effettuato le molte concessioni del concordato senza aver ricevuto quanto pattuito. Dal canto suo, la corte di Napoli non fu intenzionata a riaprire un discorso che, con la stipula di un altrettanto favorevole concordato con la Spagna da parte di Benedetto XIV, era per i Borbone di Spagna e di Napoli da intendersi chiuso.

III.2.4. Conclusioni

Il concordato napoletano va sicuramente analizzato da due diverse posizioni.

Nell'ottica napoletana, fu la sintesi di idee regaliste ed anti-ecclesiastiche che erano giunte a maturazione da tempo. Ebbe indubbiamente il pregio di inquadrare la problematica dell'immunità reale come la tematica di maggior rilievo nel dialogo (o meglio, nello scontro) con la corte papale, approntando una disciplina approfondita e ponendo nel nulla qualsiasi pretesa di esonero totale dalla contribuzione, a differenza di quanto nello stesso torno di tempo avveniva nel Regno di Sardegna. L'*entourage* borbonico con spregiudicatezza sfruttò la disponibilità di papa Lambertini per tentare di conseguire i propri obiettivi; Benedetto XIV aveva torto quando scagionava da ogni responsabilità re Carlo di Borbone, il quale in realtà aveva un progetto accentratore ben definito ed era conscio delle necessità soprattutto di ordine fiscale e di lotta ai privilegi per conseguirlo. La conclusione del concordato fu dovuta soprattutto alla necessità, per il sovrano, di ottenere l'agognato titolo di re di Napoli dal papa; non indifferente era anche lo svolgimento della Guerra di Successione Austriaca che rendeva impellente la messa a regime del catasto carolino e, dunque, della soluzione del problema delle immunità ecclesiastiche. Fatto sta che, come si è precedentemente osservato, queste esigenze non fecero deviare la corte dal proprio disegno accentratore

²³ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 27 giugno 1753, in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. III (1753-1758)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1984, pp. 59-62.

²⁴ P. L. Lambertini, (*lettera del*) 11 gennaio 1747, cit., p. 390.

e anche quando l'accatastamento fallì, la proprietà ecclesiastica rimase sottoposta a contribuzione.

Il Neri acutamente osservò come questo traguardo non fosse scontato, perché nel Regno di Napoli non esistevano «[...] titoli [né] possesso favorevole»²⁵ che rendessero più agevole richiedere la sottoposizione dei beni del clero alla contribuzione, ma al contrario «[...] tutti i beni ecclesiastici fino al giorno del concordato per i patti apposti dell'investiture del Regno erano in possesso di una totale esenzione»²⁶; il concordato veniva in sostanza ad essere inquadrabile come un «[...] atto meramente grazioso»²⁷ effettuato dal papa. Ciò formò un precedente nella politica internazionale della Santa Sede, con gli stati che guardarono all'esempio napoletano per rafforzare le proprie richieste in materia fiscale.

Un aspetto di novità – e veramente illuminista - fu la comprensione dell'importanza della tematica assistenziale, tentando di avocare allo stato quanto la Chiesa controllava da secoli, secondo un disegno anticipatorio delle esperienze statali ottocentesche. Tuttavia, se la corte di Napoli iniziava a porsi al di fuori dei canoni tradizionali che avevano guidato le esperienze giurisdizionaliste fino a quell'epoca, rimase caratterizzata da un empirismo di fondo nelle soluzioni riformistiche, denunciato più volte dal Rosa²⁸. Questo, unito all'esistenza di ulteriori centri di potere (come il ceto magistratuale e il suo vertice, la Camera di S. Chiara) piuttosto riottosi ad applicare le direttive regie e gelosi del loro *status quo*, non portò ad un approdo più radicale nei rapporti stato-Chiesa come invece avvenne, ad esempio, nella Toscana lorenese (cfr. III.4.). Le innovazioni nell'impostazione del rapporto con la Chiesa rimasero, così, degli spunti.

Visto dall'ottica papale, è innegabile che il concordato abbia rappresentato un fallimento nel tentativo di tener legata la monarchia borbonica al soglio pontificio cedendole alcune prerogative. La corte napoletana si ingerì pesantemente anche nel campo della politica ecclesiastica e spirituale, che Benedetto XIV voleva tenere a sé

²⁵ P. Neri, *Progetto*, cit., p. 63.

²⁶ Ibidem, p. 65.

²⁷ Ibidem, p. 63.

²⁸ M. Rosa, cit., pp. 139, 144 e 152.

riservato. Il pontefice non calcolò che nel Meridione si stava formando un clero secolare – con a capo il Cappellano maggiore - che, in cambio dello svincolo da Roma e dalle sue pretese e giurisdizioni, accettava di buon grado la politica giurisdizionalista della corte napoletana²⁹. La debolezza intrinseca della Santa Sede e la violazione di quanto accordatole da parte del Regno di Napoli rappresentano gli unici alibi che papa Lambertini ebbe in tale frangente, comprendendo egli stesso, peraltro, di non essere stato troppo cauto.

²⁹ Ibidem, p. 140, dove si parla di “episcopalismo regalista”.

• III.3. Concordato con l'Austria per il Ducato di Milano

III.3.1. La memoria del Neri e il progetto di concordato - III.3.2. Il concordato - III.3.3. Conclusioni

Il trattato che venne stipulato da papa Lambertini con i rappresentanti della corona asburgica, relativamente ai domini austriaci in Lombardia, fu l'ultimo frutto della lunga stagione concordataria inaugurata dal pontefice bolognese¹.

I funzionari austriaci, durante lo svolgimento del catasto lombardo, si erano trovati di fronte alla problematica dell'immunità reale vantata dagli ecclesiastici. Riprendendo quanto detto nel paragrafo I.3.9., il governo del ducato e l'imperatrice Maria Teresa preferirono optare per una soluzione concordata con la Santa Sede, in contrasto con le volontà del presidente della giunta per il censimento Neri. Questi però, partecipando nel 1757 alle trattative con Roma, ebbe modo di far sentire la propria voce redigendo una memoria, particolarmente utile per comprendere la situazione di partenza e la posta in gioco nell'accordo.

III.3.1. La memoria del Neri e il progetto di concordato

Nella memoria², il Neri parte dalla pretesa che, nel corso dei secoli, lo stato aveva provato ad avanzare sui beni ecclesiastici, al fine di denunciare i vizi in essa connaturati. Gli spagnoli prima e gli austriaci poi avevano basato le proprie richieste sul pagamento da parte del clero della "colonica", ovvero la tassa sulla metà del reddito fondiario. Questa si riteneva dovuta dagli ecclesiastici sugli immobili pervenuti in loro proprietà fino ad una certa data, essendone invece esclusi gli acquisti successivi, i quali sarebbero stati sottoposti all'intero carico previsto per i beni laici.

La soluzione appena esposta veniva mutuata dal contesto di lotte tra cittadini e contadini nel Ducato di Milano tra la fine del Cinquecento e l'inizio del Seicento, dove i cittadini richiesero (ed ottennero) che i propri fondi rurali venissero accatastati

¹ M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, pp. 58-59.

² P. Neri, *Memoria per servire alle istruzioni da darsi, quando si risolve la trattazione del proposto concordato con la corte di Roma, 1757*, in L. Sebastiani, *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, p. 23 e ss.

nell'estimo urbano e non in quello delle comunità dove effettivamente gli appezzamenti si trovavano, con l'intento di sottrarsi alla tassazione locale. Per risolvere gli ovvi conflitti che l'ottenimento di tale prerogativa da parte dei cittadini causò, venne introdotto il sistema della "mezza pertica civile", per il quale il reddito del terreno rurale veniva tassato per metà come urbano (poiché si reputava che venisse percepito in tale misura dal *dominus*, cittadino) e per l'altra metà come rurale (poiché questa veniva imputata al conduttore, contadino; tale compromesso era reso necessario dal fatto che i cittadini non acconsentivano a sottoporsi all'imposizione locale). In tale modo, come si è detto, venne inquadrato anche il problema dell'immunità reale dei beni ecclesiastici "antichi", limitando l'imposizione alla sola parte "colonica" ed esentando la parte dominicale³.

Neri sottolineò il pericolo che tale inquadramento delle prerogative statali poteva cagionare alle acquisizioni ottenute con il nuovo catasto. Il sistema della "colonica" ruotava attorno a principi opposti a quelli accolti dal catasto Neri (cfr. I.3.6.), poiché basava i requisiti dell'imposta prediale su un elemento di personalità, vincolando la tassa al soggetto che materialmente si trovava sul terreno, ovvero il colono. Così facendo, si stravolgeva anche la territorialità che Neri si era sforzato di imprimere all'imposta, ovvero il fatto che il tributo andasse riscosso integralmente laddove si trovasse il terreno.

Ma c'era di più. Trasferendo la tassazione dal fondo alla persona del colono, si rischiava di riaprire vecchie problematiche e, anzi, di «accordare al clero un'immunità maggiore non solo di quella che ha goduto, ma di quella che pretende, o abbia mai preteso»⁴: per giurisprudenza consolidata del senato milanese, infatti, si era soliti riconoscere contraria ad ogni«[...] regola civile, canonica, umana» la tassazione di metà della rendita fondiaria in capo al contadino, in ragione della ridotta sua capacità economica, con la conseguenza che lo stato si sarebbe dovuto accontentare di un'esazione minore di quella preventivata; inoltre, nel caso in cui non vi fosse il

³ L. Sebastiani, cit., p. 6. Conforme anche M. Taccolini, *L'esenzione oltre il catasto. Beni ecclesiastici e politica fiscale dello Stato di Milano nell'età delle riforme. Contributi dell'Istituto di storia economica e sociale. Volume settimo*, Milano, 1998, p. 15.

⁴ P. Neri, *Memoria*, cit., p. 44.

conduttore del fondo, l'esenzione dalla tassazione sarebbe stata completa «[...] per pura mancanza di debitore esecutabile». Non è irrilevante osservare che poi, con l'affermare il carattere personale dell'imposizione fondiaria, vi sarebbero stati modi diversi di esigere la "colonica" a seconda della comunità e del contado ivi residente, senza contare che i terreni sarebbero stati liberati dall'ipoteca fiscale, prevista per la sola tassazione reale⁵.

La soluzione proposta dal Neri era, invece, di non inquadrare la problematica dell'immunità ecclesiastica dal punto di vista della colonica, «nome palliativo», tanto «[...] utile per loro [gli ecclesiastici], altrettanto è nocivo al regio fisco»⁶. D'altra parte, tale imposta era stata abolita dal nuovo catasto assieme alla distinzione tra beni civili e rurali. Anzi, per il giurista toscano l'immunità reale del clero poteva teoricamente essere soppressa, così come si era proceduto nella maggior parte dei casi ove venisse riscontrato un privilegio⁷. D'altronde, nella memoria del Neri veniva ampiamente dimostrato come, da un punto di vista storico, l'esenzione dall'imposizione reale fosse stata sempre elargita caso per caso dal potere laico agli ecclesiastici, i cui beni erano quindi normalmente tassabili e non immuni per diritto divino, come sosteneva la Chiesa. Visto che l'intenzione dell'imperatrice Maria Teresa fu però di stipulare un concordato con Roma, nella memoria si precisò che «[...] nel nuovo censimento non ci esponghiamo a perdere ciò che nel censimento antico il principe e lo stato acquistò, o piuttosto mantenne de suoi antichi diritti». Lo strumento concordatario andava dunque utilizzato per ribadire «[...] una regola perpetua e tranquilla [...] al contributo dei beni ecclesiastici», non inficiando le acquisizioni ottenute dal fiscalismo regio⁸.

Di conseguenza, Neri affermò che solo sui beni pervenuti al clero fino alla redazione del catasto spagnolo gli ecclesiastici (e non i loro coloni) avrebbero potuto pagare metà dell'imposta reale gravante sui fondi dei laici, dovendosi invece l'imposta

⁵ Ibidem, pp. 38-44.

⁶ Ibidem, pp. 39 e 41.

⁷ Lo si riscontra anche nel preambolo del progetto allegato alla memoria: P. Neri, *Progetto di concordato da proporsi per lo Stato di Milano disteso a imitazione del concordato di Napoli, con le riflessioni che debbonsi avere alla differenza tra le ragioni e consuetudini dell'uno e dell'altro stato*, 1757, in L. Sebastiani, cit., p. 62.

⁸ P. Neri, *Memoria*, cit., p. 31, ma è un'espressione che si ritrova spesso nel documento.

in misura integrale per gli acquisti successivi⁹. L'obbligazione tributaria sarebbe stata garantita dall'ipoteca fiscale sul fondo. Si trattava di una soluzione che difendeva le acquisizioni effettuate nel corso delle operazioni di accatastamento e che era presente *in nuce* già nella "Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del Ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750"¹⁰. Inoltre, la proposta del Neri risentiva di un approccio comparatistico, come risulta da un documento allegato alla memoria, in cui è evidente lo studio delle concessioni ottenute dal Regno di Napoli nel concordato concluso da tale stato con la Santa Sede. Il giurista toscano, comunque, di quando in quando tornava alla sua idea originaria che «[...] non è credibile che Sua Maestà [...] non sia per ottenere molto di più di quel che abbia potuto ottenere il re di Napoli» e «[...] crederei che si dovesse dirigere la petizione a chiedere di più», potendo l'imperatrice risolvere la questione, nel caso di rifiuto, con l'«[...] uso della sua suprema autorità»¹¹. La veemenza del Neri è spiegata dal fatto che per lui il concordato era «[...] un atto di giustizia e di reintegrazione» per sanare degli abusi secolari, a differenza del caso napoletano, dove il trattato era inquadrabile come «[...] un atto meramente grazioso» del pontefice¹².

Non è chiaro (ma la soluzione negativa è preferibile) se la memoria del Neri sia mai giunta all'attenzione della corte di Vienna. Lucia Sebastiani afferma che lo scritto non avrebbe superato il filtro del sovrintendente alla giunta del censimento, Beltrame Cristiani, ostile al giurista toscano. Nell'ottica conservatrice del Cristiani, il Neri, criticando l'immunità ecclesiastica, aveva esorbitato dalle competenze assegnate alla giunta del censimento¹³. Effettivamente, l'incarico della giunta era puramente tecnico, dovendo questa occuparsi solamente di stendere il catasto e di risolvere le cause relative ad errori compiuti dagli stimatori, non concernendo decisioni di politica

⁹ P. Neri, *Progetto*, cit., pp. 64-65. La scelta provvisoria del catasto spagnolo come prova per determinare i beni di antico acquisto venne effettuata nel settembre 1756 dal Neri, in attesa delle trattative con Roma: cfr. M. Taccolini, cit., p. 44.

¹⁰ L. Sebastiani, cit., p. 13, ma si vedano anche le "massime" sull'esenzione elaborate nel luglio 1757 dalla giunta Neri, riportate in M. Taccolini, cit., pp. 45-46.

¹¹ P. Neri, *Memoria*, cit., pp. 32-33.

¹² P. Neri, *Progetto*, cit., p. 63.

¹³ L. Sebastiani, cit., p. 12.

fiscale quale il riconoscimento delle esenzioni ecclesiastiche¹⁴. Antonella Alimento, dopo ricerche più recenti, è arrivata ad affermare che fu lo stesso Neri a nascondere la memoria poiché, con il riavvicinamento della corte di Vienna con Roma, «[...] viddi in conseguenza che quest'opera non poteva essere di veruna utilità pubblica e che invece di servire di discarico al mio zelo per il servizio della mia carica, mi avrebbe attirata l'odiosità degli ecclesiastici e dei laici». La cautela del Neri era dovuta al fatto che la sua ideologia anti-ecclesiastica si manifestasse troppo apertamente nelle pagine dell'opera¹⁵.

Maggiormente certo è il fatto che le proposte del Neri non vennero seguite. Nel 1757 il Cristiani era in completa rotta con Pompeo Neri; in una lettera ad un amministratore toscano il plenipotenziario milanese affermò che «tutto il suo zelo [del Neri] si restringeva a far la guerra agli ecclesiastici [...] senza vantaggio del pubblico.»¹⁶. Peraltro, lo scontro tra Cristiani e Neri, legato anche al motivo che il secondo si oppose alla redazione di un registro dei beni ecclesiastici immuni nel milanese, portò poi alla progressiva esautorazione della giunta e al licenziamento dell'intellettuale fiorentino, che fece ritorno in Toscana.

III.3.2. Il concordato

Le trattative del concordato furono iniziate e portate avanti fin dal 1756 dalla figura del Cristiani, abile diplomatico di lungo corso. Il plenipotenziario configurò le richieste imperiali privilegiando gli aspetti di politica estera rispetto a quelli di politica interna, con la conseguenza che la problematica della limitazione dell'immunità locale (il diritto d'asilo) e il potenziamento dei commerci (tema sul quale il Cristiani fu sempre molto attivo, stipulando quell'accordo con il Piemonte che si è avuto modo di analizzare precedentemente, nel paragrafo I.1.1.) ebbero la prevalenza sull'aspetto dell'immunità reale, da risolversi in modo sbrigativo una volta per tutte¹⁷. Su

¹⁴ M. Taccolini, cit., pp. 39-40.

¹⁵ A. Alimento, *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764). Vol. I – Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze 2008, p. 124.

¹⁶ B. Cristiani, (*lettera del*) 14 dicembre 1757, in M. Taccolini, cit. p. 49.

¹⁷ L. Sebastiani, cit., p. 14. *Contra*, M. Taccolini, cit., pp. 50-51, sostiene che il Cristiani stipulò il concordato avendo ben chiara l'importanza, per il potere laico, della problematica dell'esenzione. Pare

quest'ultimo tema, il Cristiani non vedeva perché deviare - come suggeriva il Neri - dalla tradizionale richiesta al clero di pagare la colonica. In tale decisione, Lucia Sebastiani sottolinea, peraltro, che è da ravvisarsi una vicinanza del diplomatico lombardo alla Chiesa¹⁸. Ciò è provato dal fatto che Cristiani era convinto che gli ecclesiastici non dovessero nulla per la parte dominicale dei loro fondi. Tale pensiero è spiegabile con l'appartenenza del clero milanese a quello stesso ceto di notabili, coeso nel difendere i propri privilegi contro l'ingerenza del potere statale, da cui proveniva il Cristiani. Di ciò, però, la corte di Vienna si renderà conto solo dopo anni.

I contatti tra le parti avvennero informalmente e, ancora una volta, secondo la prassi delle trattative dirette. Sia l'*entourage* austriaco sia quello papale ebbero modo di conoscere la documentazione alla base delle pretese della controparte; questo rafforzò la posizione papale, la quale probabilmente intuì di avere maggiore forza contrattuale, data anche la sottolineata vicinanza del Cristiani alla Chiesa.

Il concordato venne concluso, con un Benedetto XIV malato e prossimo alla morte, grazie ad uno scambio di firme intercorso tra i giorni 10 e 17 dicembre 1757¹⁹. Nonostante la precaria condizione del pontefice, l'accordo è stato definito come "un vero e proprio cedimento dello stato nei confronti della Chiesa"²⁰, avvalorando le paure del Neri. Il concordato stabilì che i beni ecclesiastici acquistati *ante* 1575²¹ e risultanti nel vecchio catasto, o comprovati da apposita documentazione entro un anno dall'accordo, venissero sottoposti a tassazione per i due terzi della colonica pagata dai laici (la quale, si ricorda, insisteva su metà del reddito del fondo), nulla dovendosi per la parte dominicale. Tali beni, perciò, subivano l'imposizione per un terzo del loro valore. Anche se il concordato precisava che «l'esazione si farà sopra li soli Coloni, e

però che il Taccolini non tenga in debito conto i legami del Cristiani con la Chiesa, di cui si dirà immediatamente.

¹⁸ L. Sebastiani, cit., p. 15.

¹⁹ Riportato in M. Taccolini, cit., come *Concordato colla Santa Sede intorno la porzione colonica de' beni antichi ecclesiastici dello Stato di Milano*. Nel testo *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, a cura di A. Mercati, Roma, 1919, pp. 440-443 è invece citato come *Concordato fra Benedetto XIV e Maria Teresa per il Ducato di Milano*.

²⁰ L. Sebastiani, cit., p. 18.

²¹ M. Taccolini, cit, pp. 62 e 71-72, afferma che inizialmente si era scelta la data del 1599, poi si virò sul 1575. Si credeva, infatti, fosse quella la data in cui era stato compilato un catasto dei beni ecclesiastici nel lodigiano, in realtà inesistente.

sopra la sola porzione de' frutti ad essi spettante per Porzione Colonica», si specificò che ove non vi fossero coloni i beni sarebbero stati comunque sottoposti all'imposizione, salvo i piccoli appezzamenti. I contadini dei beni ecclesiastici antichi furono inoltre assoggettati a una tassa personale, di ammontare massimo 6 lire, più favorevole rispetto alla stessa imposta in vigore per i coloni dei beni laici. Gli immobili ecclesiastici "moderni" seguivano invece la nuova imposizione reale, salvo deroga espressa²². La distinzione tra beni di antico e di nuovo acquisto era, d'altra parte, un tema sul quale la Chiesa aveva potuto giocare la carta del trattamento a lei particolarmente favorevole riservatole dal Regno di Sardegna e che si è visto nel paragrafo III.1.2.²³. Altre disposizioni prevedevano che le parrocchie che non avessero una rendita adeguata (almeno 600 lire imperiali) e le strutture dell'intero stato qualificabili come ospedali fossero completamente esenti dalla tassazione. Era questa una richiesta che stava particolarmente a cuore all'impegno pastorale del papa, che conosceva per esperienza personale le problematiche economiche di tali luoghi, e sulla quale fu irremovibile. D'altra parte, quanto appena detto faceva il paio con la difesa dei privilegi ecclesiastici effettuata dal clero milanese, in coerenza con la linea dura e l'intransigenza nei confronti del potere statale inaugurata dal Borromeo. Se, infatti, in alcuni casi si era di fronte ad una situazione di indigenza realmente esistente²⁴, nella maggioranza delle ipotesi questa venne utilizzata come semplice pretesto. Le parrocchie senza una rendita adeguata vennero così a costituire una percentuale tra il 70 e il 98% di quelle presenti in tutte le province del Ducato²⁵.

La soluzione concordataria comportò la riduzione di circa il 13% del patrimonio censibile. Infatti, secondo un calcolo svolto dal successore del Cristiani²⁶, i beni ecclesiastici in qualche modo immuni avevano un valore stimato di 13.087.800 scudi, di cui circa 10.624.561 erano quelli sottoposti al pagamento di parte della

²² M. Rosa, cit., p. 59.

²³ M. Taccolini, cit., p. 56.

²⁴ L. Sebastiani, cit., p. 17.

²⁵ M. Taccolini, cit., p. 114.

²⁶ K. J. von Firmian, (*lettera del*) 19 gennaio 1763. *Allegato I (Sommario del valor capitale dei beni esenti secondo i registri ritrovati in ufficio compilati dalla pubblicazione dell'editto 29 novembre 1759, comprese anche le esenzioni decretate posteriormente)*, Milano, 1763, cit. in L. Sebastiani, cit., pp. 9 e 18. Cfr., anche, M. Taccolini, cit., pp. 118-123.

colonica e 2.463.239 quelli che invece erano totalmente esenti (rappresentati da parrocchie in stato di indigenza). Se si somma la cifra che rappresenta la parte immune dei beni che pagavano i $\frac{2}{3}$ della colonica, ovvero 7.083.041, con il valore dei beni totalmente esenti si ottiene la cifra di circa 9.546.280²⁷, che rappresenta quasi il 13% dell'intero valore degli immobili del Ducato accatastati (ovvero 74.000.000 scudi circa).

III.3.3. Conclusioni

Il concordato del 1757, come si è visto, non rispettò la proposta del Neri. I beni ecclesiastici di antico acquisto vennero tassati per un terzo del loro valore, e non per la metà, mentre alcuni ne andarono completamente esenti (come le parrocchie)²⁸. Si inquadrò il problema dell'esenzione dal punto di vista della colonica, con l'inevitabile ricaduta che furono ritenuti obbligati alla stessa i contadini dei fondi ecclesiastici e non i padroni dei terreni. Inoltre, grazie alle numerose proroghe che furono concesse per la presentazione dei ricorsi, effettuati al fine di dimostrare la data di acquisto dei beni, gli ecclesiastici «[...] si risvegliarono»²⁹ e le cause vertenti raggiunsero le 5.000 unità, rallentando l'entrata in vigore del catasto teresiano. Un numero considerevole dei ricorsi fu accolto, costringendo i funzionari austriaci a rivedere al ribasso il gettito fiscale.

È doveroso specificare che tali conseguenze, secondo il parere di Mario Taccolini, derivavano dal fatto che la lotta ai privilegi ecclesiastici fu commissionata dal potere imperiale a uomini dello stesso *milieu* dei privilegiati. Una riprova in questo senso sta nel fatto che successivamente alla morte del Cristiani, nei primi anni Sessanta del Settecento, l'iniziativa riformistica venne affidata a uomini più lontani dalle problematiche milanesi - esautorando i centri del potere tradizionale ambrosiano come

²⁷ La cifra sale a circa 9.737.608 scudi se si sommano 191.328 scudi di beni la cui totale esenzione era stata acquistata a titolo oneroso dagli ecclesiastici: cfr. M. Taccolini, cit., p. 122.

²⁸ P. Neri, *Progetto*, cit., p. 64 affermò che, a differenza del concordato stipulato da Napoli con la Santa Sede dove i beni delle parrocchie, dei seminari e degli ospedali erano esenti dall'imposizione, «[...] queste sono le eccezioni che bisogna rigettare» nelle trattative del Ducato di Milano con la Chiesa, in virtù degli usi contrari vigenti nello stato.

²⁹ Secondo le parole del Magistrato camerale Mantegazza, cit. in M. Taccolini, cit., p. 84.

il Magistrato camerale, che aveva deciso in senso favorevole agli ecclesiastici i ricorsi sulle immunità – e si giunse in vent’anni alla creazione di una chiesa di stato. Un netto progresso, dunque, rispetto ai risultati che si erano ottenuti nel precedente cinquantennio.

La probabile connivenza dei governanti milanesi col clero venne unendosi, d’altra parte, alla fretta di Vienna nella soluzione delle problematiche catastali, dovuta all’inizio della Guerra dei Sette Anni e al contemporaneo aumento della spesa bellica. Quest’ultima avrebbe raggiunto livelli insostenibili se non fosse stato concluso e reso operante l’estimo in tempi brevi, con la conseguente ripresa della tassazione prediale³⁰. Ciò portò il governo centrale a risolvere il problema delle immunità ecclesiastiche nel più breve tempo possibile, salvo poi, come si è visto, deciderlo in maniera molto più incisiva anni dopo.

I due ordini di osservazioni che si sono fatti portano a precisare che il vero obiettivo concordatario dell’*entourage* imperiale non fosse la completa eliminazione dei privilegi ecclesiastici, acquisizione alla quale si arriverà solo nel 1783 con la parificazione dei beni ecclesiastici a quelli laici da un punto di vista fiscale, quanto quella di rendere certo e sistematico l’*an* e il *quantum* della colonica dovuta dal clero, che fino al trattato con Benedetto XIV era rimesso alla consuetudine vigente nelle diverse parti dello stato milanese³¹. In tal modo si riuscì ad introdurre un’imposizione maggiore rispetto a quella che gravava sui fondi ecclesiastici in parte del Ducato, anche se non va dimenticato che la tassazione fondiaria a cui era sottoposto il clero, nelle province di Lodi e di Milano (che rappresentavano più dei due terzi dello stato), venne ridotta dalla metà ad un terzo in conseguenza del concordato.

In conclusione, l’accordo con la Chiesa fu più che altro un punto di partenza per la politica giurisdizionalista della corte viennese, non un arrivo, nonostante quello che si auspicò alla conclusione del trattato. Né le iniziative post-concordatarie si impantanarono in un nulla di fatto, come nell’esempio napoletano, ma portarono il

³⁰ M. Taccolini, cit., pp. 52 e 58.

³¹ Ibidem, pp. 10 e 67.

riformismo ad un livello più avanzato. Tuttavia, a questo livello era già giunto il Granducato di Toscana, come si vedrà nel paragrafo seguente.

- **III.4. Riformismo senza concordato: il caso del Granducato di Toscana**

III.4.1. Il riformismo ecclesiastico di Giulio Rucellai - III.4.2. Osservazioni

Il Granducato di Toscana costituì un'eccezione nella politica concordataria di Benedetto XIV. Il pontefice si trovò di fronte ad una dinastia insediatasi da poco, ma capace di formare nel breve termine una classe dirigente coesa, costituendo un punto di riferimento per le istanze riformistiche che provenivano dagli intellettuali del paese. Ne derivò un conflitto con gli ecclesiastici ancora maggiore di quello intercorso tra la Chiesa e il Regno di Napoli, costringendo papa Lambertini a lasciar cadere ogni tentativo concordatario. Proprio per questo motivo l'analisi della situazione toscana è stata volutamente posposta a quella dei concordati stipulati dalle altre potenze, esaminati in ordine cronologico. Analisi che si reputa comunque doverosa, in quanto il riformismo ecclesiastico lorenese spicca, per la novità delle soluzioni adottate, nel contesto italiano durante il pontificato Lambertini.

III.4.1. Il riformismo ecclesiastico di Giulio Rucellai

Nel paragrafo I.3.3. si è accennato alla figura del Rucellai¹, intellettuale fiorentino dalle idee giurisdizionaliste che venne a far parte dell'amministrazione lorenese, nonché alla sua opera di innovazione dei plurisecolari rapporti tra Firenze e Roma. Per circa quarant'anni, Giulio Rucellai detenne infatti il potere di orientare la politica ecclesiastica lorenese, rivestendo il ruolo di "Segretario del Regio Diritto" e realizzando "una delle più riuscite ed importanti esperienze di autoamministrazione chiesastica" nell'Italia settecentesca, a detta di Franco Venturi².

Il Rucellai si era formato nell'ambiente pisano. Qui subì gli influssi di quel Bernardo Tanucci che si è incontrato come plenipotenziario borbonico nell'analizzare la situazione napoletana (cfr. I.2. e III.2.), ma che inizialmente era stato professore di diritto civile in Toscana. Mutuate da questi le idee giurisdizionaliste di affermazione dell'interesse regio e statale nei confronti della Chiesa, Giulio Rucellai le sviluppò

¹ F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, pp. 306-313.

² Ibidem, p. 307.

però in una visione maggiormente rigorosa e di più ampio respiro rispetto a quella del futuro diplomatico partenopeo, tanto da meritarsi in alcuni frangenti l'appellativo di "antipapa" da parte dello stesso Tanucci, che lo accusò di eresia³. Non pare inopportuno sottolineare che l'orientamento che Rucellai maturò nei confronti del clero era dovuto anche alla sua appartenenza alla massoneria, sodalizio combattuto aspramente dalla gerarchia cattolica.

L'intellettuale fiorentino, appena divenuto "Segretario del Regio Diritto", si trovò a fare i conti con l'eredità della politica fortemente curiale dei sovrani di casa Medici⁴. I primi provvedimenti che prese, negli anni Quaranta del Settecento, furono diretti a recidere il potere che la Chiesa esercitava nella vita culturale toscana, in particolar modo attraverso l'inquisizione. Rucellai richiese così al Sant'Uffizio un allentamento dei controlli nella censura dei libri. Benedetto XIV però preferì temporeggiare, poco interessato a cedere spazi in un settore di particolare interesse per la sua politica spirituale e sperando che la Guerra di Successione Austriaca ponesse fine al dominio lorenese in Toscana. Dura fu la risposta del Rucellai, che si concretizzò nel 1743 con una legge che disponeva la riappropriazione da parte dello stato della sorveglianza sulla stampa. Nonostante fosse stata disposta la scomunica per chi eseguisse quella disposizione, dopo un estenuante confronto durato undici anni – caratterizzato dalla sospensione di ogni rapporto diplomatico tra i due stati e da un'opposizione interna dei curialisti toscani - papa Lambertini fu costretto a capitolare. L'inquisizione venne così sottoposta al controllo dello stato⁵.

Rucellai ottenne, in tal modo, una prima importante vittoria nella lotta contro la Chiesa. Fondamentale era stata la lezione napoletana (cfr. III.2.), che aveva dimostrato come la scelta di una linea dura nei rapporti con la Santa Sede, ormai debole e incapace di difendersi da colpi di mano, desse i suoi frutti.

Nel frattempo, il Segretario del Regio Diritto stava portando avanti dal 1745

³D. Edigati, *Giulio Rucellai*, in "Dizionario Biografico degli Italiani" (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 89, Roma, 2017, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/giulio-rucellai_%28Dizionario-Biografico%29/.

⁴M. Rosa, *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969, p. 167, rileva la mancanza di tradizione giurisdizionalista in Toscana.

⁵F. Venturi, cit., p. 309.

un disegno di riduzione delle immunità di cui godeva la Chiesa. Particolarmente importante è, nel taglio del presente elaborato, il provvedimento dell'11 marzo 1751, relativo alla questione della proprietà ecclesiastica.

Come si è visto nel paragrafo I.3.3., i possedimenti del clero ammontavano a circa un terzo dei fondi esistenti in Toscana. Il tema era particolarmente sentito poiché i religiosi erano poco più del 3% della popolazione del Granducato e, nonostante il loro ammontare, detenevano una parte consistente degli immobili⁶. Appare doveroso ricordare come poi questi beni non fossero sottoposti a una tassazione uniforme nello stato, per via della complessa struttura amministrativa toscana, con casi di completa esclusione dalla tassazione che si alternavano a casi di contribuzione.

Giulio Rucellai risolse il problema della tassazione della proprietà ecclesiastica *ab origine*, evitando che il patrimonio del clero potesse ampliarsi ulteriormente⁷. Con il decreto dell'11 marzo 1751⁸ si sottoponeva ad assenso regio - sulla scorta della disciplina vigente in alcune zone del Granducato, che venne così estesa all'intero stato - qualsiasi atto (a titolo oneroso o gratuito, *inter vivos* o *mortis causa*) dispositivo del «dominio, possesso, comodo, uso, usufrutto, e servitù» di beni immobili nei confronti della Chiesa e degli istituti ecclesiastici. Misure simili regolavano l'acquisto da parte degli stessi soggetti di beni mobili di valore superiore a 100 zecchini. L'atto posto in essere senza l'autorizzazione sarebbe stato radicalmente nullo, con il bene che «[...] o rimanga appresso il Disponente [...] o sivvero trapassi, e pervenga ne' rispettivi casi a chi di ragione spetterebbe in difetto di tale disposizione». Inoltre, non sarebbe stato possibile richiedere un'autorizzazione in sanatoria, perdendo una volta per tutte la possibilità di disporre di quel bene a favore del clero. Il decreto, all'articolo IX, disponeva che se l'atto nullo fosse stato compiuto con «[intento] di fraudare la presente Nostra Costituzione», il responsabile «[...] sia punito con pena pecuniaria, o afflittiva di corpo, da regolarsi secondo [...] rigoroso arbitrio del Giudice.». I notai roganti gli atti contrari alle disposizioni sarebbero stati «[...] privati del rogito, e multati nella

⁶ Dati di F. Venturi, cit., p. 311.

⁷ D. Edigati, cit.

⁸ Consultabile in *Raccolta di leggi e statuti su i possessi, ed acquisti delle mani-morte con varie dissertazioni di celebri autori*, a cura di A. F. Adami, Venezia, 1767, pp. 74-76.

pena di scudi dugento», i quali peraltro sarebbero stati destinati in parte all'eventuale delatore e in parte allo stesso giudice che condannava, scatenando ovviamente una "caccia" agli atti invalidi. La pena pecuniaria veniva commutata in un anno di carcere nel caso di mancato pagamento. L'articolo XII del decreto disponeva un'interpretazione estensiva del testo, affinché avesse il più ampio margine d'applicazione. D'altra parte, la nozione di "manomorta" era comprensiva anche degli istituti di assistenza laici, i cosiddetti "luoghi pii laicali", ma era chiaro come questa fosse una misura volta a coprire il vero intento di colpire specialmente la proprietà ecclesiastica⁹.

Appare interessante notare come, nel preambolo, venisse richiamato l'interesse al «[...] bene, ed vantaggio de' Nostri amatissimi Sudditi» e il motivo del provvedimento nell'«[...] ampliamento, e propagazione del Commercio, e volendo facilitare il modo di esercitarlo a quelli, che ne son più capaci, procurando loro [...] la conservazione ed aumento delle facoltà». Dal punto di vista dei risultati, il decreto ebbe il merito di porre la base per la ripresa economica della Toscana, liberando un grande quantitativo di ricchezza dall'immobilizzazione nel patrimonio ecclesiastico e rimettendola in circolazione. Con l'appoggio economico ai commercianti e la ricerca della pubblica utilità, la corte lorenese si poneva peraltro nel solco dell'assolutismo illuminato, recependo alcune idee fisiocratiche ed utilitariste che negli anni Cinquanta del Settecento incominciavano a manifestarsi. Non appare improprio leggere in tal senso quanto contenuto nel decreto, soprattutto se si tiene in debito conto il rilievo che Rucellai dava all'utile per la società e il fatto che fosse egli stesso un fisiocratico¹⁰.

Per Franco Venturi, la Toscana divenne in seguito al provvedimento del marzo 1751 il primo stato italiano ad arginare la manomorta ecclesiastica¹¹. Nonostante le proteste per la portata del decreto, anche da parte di esponenti notoriamente non teneri con la corte di Roma come Pompeo Neri – che, se si era espresso favorevolmente nei confronti di «[...] un regolamento che impedisse, o

⁹ A. Zobi, *Storia civile della Toscana dal MDCCXXXVII al MDCCCXLVIII*, vol. n. 1, Firenze, 1850, p. 312.

¹⁰ D. Edigati, cit.

¹¹ F. Venturi, cit., p. 311.

almeno difficoltaſſe il paſſaggio dei beni negli eccleſiaſtici»¹², invece deprecava la limitazione degli acquiſti diſpoſta dal decreto per i coſiddetti “luoghi pii laicali”¹³ - e il Tanucci, Rucellai ſeguì una linea dura con la Santa Sede. Benedetto XIV, che dopo eſſerſi lamentato nella propria corriſpondenza con il ſovrano toſcano notò che queſti «[...] ſi burlò dei Noſtri timori, e quaſi compati le Noſtre ammonizioni com’effetto di ſemplicità, e la lettera reſtò ſenza riſpoſta»¹⁴, fu coſtretto ancora una volta a cedere.

Il riformiſmo toſcano nei confronti della proprietà eccleſiaſtica fu portato ai ſuoi più eſtremi ſviluppi quando Rucellai, ormai morto Benedetto XIV e ſubentrato al trono granducaſe Pietro Leopoldo, dichiarò fuorilegge la bolla *In coena Domini*, che aveva rinnovato il coſo dell’immunità reale (1772), ed eſteſe il trattamento fiſcale vigente per i laici ed i loro beni al clero e a i ſuoi averi (1775). Contemporaneamente, ſi vietarono ulteriori concheſſioni di benefici eccleſiaſtici nel Granducato¹⁵. Veniva coſì portata a compimento l’idea del Rucellai che la «[...] Chieſa, nel ſiſtema della preſente giuriſdizione, non poterſi conſiderare relativamente ai beni che poſſiede, che come un *Collegio lecito*, che deve alle *leggi imperiali* la ſua perſona *civile*, poſta ſotto la dipendenza di queſte, come tutti gli altri corpi e *Collegi leciti*.»¹⁶.

Un’impoſtazione parimenti rigorosa ſi ebbe nella materia dell’immunità perſonale, combattuta dal Rucellai con la riduzione del numero dei religioſi. Il Segretario del Regio Diritto era coſciente che, colpendo la giuriſdizione eccleſiaſtica, ſi ſarebbe riuſciti a vincolare maggiormente il clero agli oneri fiſcali. Contemporaneamente, ponendo un freno all’eſpandersi delle proprietà della Chieſa, ne avrebbe riſentito anche l’ambito della giuriſdizione riſervata al clero, legata in vari caſi alla titolarità dei beni. Analogamente, in un’ottica di contenimento della giuriſdizione eccleſiaſtica e di eſpansione delle competenze dei tribunali ſtatali venne ridotta l’immunità locale. Le riforme ſi collegavano e ſi completavano, dunque, tra di loro¹⁷.

¹² in A. Zobi, cit., p. 310.

¹³ Ibidem, p. 313.

¹⁴ Ibidem, p. 318.

¹⁵ D. Edigati, cit.

¹⁶ A. Zobi, cit., p. 319.

¹⁷ D. Edigati, cit.

III.4.2. Osservazioni

La novità che venne apportata dal Rucellai (e dalla figura che vi stava dietro, il plenipotenziario conte di Richecourt) nei rapporti stato-Chiesa fu sicuramente il cambio della prospettiva in cui queste relazioni venivano inquadrare. Il Granducato di Toscana fu il primo stato italiano a configurare le problematiche in materia immunitaria come interne all'ordinamento, superando qualsiasi progetto di risoluzione delle controversie che comprendesse la diplomazia. Ecco perché il Rucellai non addivenne ad un concordato con Roma, reputando d'altra parte la Santa Sede «[...] corte accortissima ed assuefatta a simili giochi [diplomatici]»¹⁸. Non era un giudizio avventato, se solo si considera il fatto che gli stati italiani che conclusero un accordo col papa dovettero effettuare delle concessioni su alcuni punti. La soluzione del problema delle immunità ecclesiastiche toscane fu invece presa dal governo granducale, e solo da questo¹⁹. Con una certa lungimiranza, il Richecourt aveva già iniziato a parlare di «[...] distinguer la puissance temporelle de la spirituelle»²⁰.

In questo contesto, dove la condizione del clero venne ad essere equiparata a quella di tutti gli altri sudditi, appare chiara l'evoluzione rispetto agli esempi forniti dagli altri stati, cui comunque Firenze si era ispirata: al Piemonte Rucellai aveva guardato per la politica giurisdizionalista nei confronti dell'immunità personale e locale, da Napoli aveva compreso l'importanza della fermezza e della decisione nei rapporti con la Chiesa; eppure, nessuno di questi stati era riuscito a trarre le stesse conseguenze a cui arrivò il Granducato di Toscana. Persino il Ducato di Milano, stato assoggettato anch'esso al dominio austriaco, vi giunse successivamente, anche se su questa osservazione va detto che tra i maggiori autori che si sono occupati del problema non vi è uniformità di vedute. Se il Venturi pare confermare il giudizio riportato, ponendo in risalto il distacco della Toscana dalle soluzioni degli altri stati italiani in materia ecclesiastica²¹, il Rosa avverte che i risultati del riformismo del primo periodo lorenese non furono eclatanti, segnalando invece la primazia delle

¹⁸ cit. in F. Venturi, cit., p. 310. Conforme anche D. Edigati, cit.

¹⁹ F. Venturi, cit., p. 312. Conforme anche A. Zobi, cit., p. 319.

²⁰ cit. in F. Venturi, cit., p. 310.

²¹ Ibidem, p. 312.

conclusioni lombarde²². È da precisare però che il Rosa analizza soprattutto la politica ecclesiastica leopoldina, focalizzandosi poco sul contesto precedente.

Pare opportuno segnalare alcuni fattori che portarono la Toscana ad avere una concezione piuttosto moderna del rapporto con la religione.

In primis, l'esistenza di una dinastia relativamente giovane e con un proprio *establishment* insediato sul territorio che governava, la quale con la propria visione differente da quella tradizionale riconsiderasse il fondamento delle relazioni con Roma. Questo non poteva verificarsi a Napoli, che pur avendo uno stato di origine recente ed un sovrano residente nel capoluogo partenopeo, doveva occuparsi con impellenza della problematica bellica – inesistente nella Toscana neutrale - per poter risolvere con una soluzione di ampio respiro e non concordata con la Santa Sede la tematica dei rapporti stato-Chiesa. Similmente, sempre per l'incombenza della guerra, ma anche per la lontananza della classe dirigente asutriaca dal milanese, una esperienza come quella del Granducato era preclusa alla Lombardia della metà del Settecento.

Ulteriore aspetto che merita di essere sottolineato è l'esistenza di un ceto intellettuale disposto a recepire gli indirizzi regi, ma anche ad instaurare un rapporto di reciproca influenza col potere. L'assolutismo illuminato, presente in Toscana, non poteva verificarsi in paesi privi di una classe colta che portasse avanti ambizioni diverse da quelle sovrane (come nel Regno di Sardegna²³), né in paesi che si chiudevano orgogliosamente nelle proprie tradizioni (come, inizialmente, avvenne nel milanese).

Benedetto XIV fu costretto a cedere di fronte al duro riformismo ecclesiastico lorenese e al suo "empio ed ignorante"²⁴ ispiratore Rucellai. Tale esito fu dovuto alla volontà di non perdere i legami con una dinastia che era la stessa che sedeva sul trono austriaco, una volta compreso che il suo dominio in Toscana non sarebbe stato intaccato dal conflitto degli anni 1740-1748. Negli anni Cinquanta del Settecento si ebbe infatti un progressivo riavvicinamento tra Roma e Vienna, che culminò con il

²² M. Rosa, cit., pp. 167 e 171.

²³ F. Venturi, cit., p. 308.

²⁴ Espressione che A. Zobi, cit., p. 275, attribuisce al Lambertini.

concordato per il Ducato di Milano che si è visto (cfr. III.3.).

Le questioni in ballo nella situazione toscana riguardavano poi, eccettuata la problematica della censura, temi non di tipo spirituale (cari al papa) ma terreno, come le immunità. Sotto questo aspetto, il discusso decreto del 1751, reputato una misura drastica ed inaudita dalla maggioranza degli intellettuali dell'epoca, non era altro che una generalizzazione ed una ripresa, sia pur vigorosa - come, con dovizia di particolari, argomentava Antonio Zobi²⁵ - di quanto già vigente in alcune parti del Granducato e d'Italia. Ciò non pare essere sfuggito a papa Lambertini che, pur avversando il decreto, lasciò poi cadere ogni richiesta sullo stesso.

Va altresì ricordato come Benedetto XIV, nel suo opporsi alle pressanti richieste lorenese, non potesse fare particolare affidamento sul clero locale, che aveva già dato esempio di perseguire interessi personali e di dissolutezza²⁶. Emblematico fu il caso di Giuseppe Dumesnil che, negli anni Quaranta del Settecento, con la frode voleva farsi riconoscere vescovo di Volterra²⁷, trascinando la Santa Sede nell'ennesimo confronto con il potere granducale. Questa situazione fece il paio, nel privare la corte di Roma di ulteriori difese contro l'azione granducale, con il riformismo spirituale di stampo muratoriano diffuso in Toscana e nell'*entourage* austriaco, volto all'eliminazione del lusso e degli eccessi nel clero²⁸. Traspare infatti, dal carteggio del Lambertini con il cardinal de Tencin, una sostanziale impossibilità di intervenire in qualche modo nella questione toscana. L'uso della diplomazia si era rivelato impotente di fronte ad un potere che con forza rivendicava una nuova ripartizione delle competenze tra Chiesa e stato.

²⁵ Ibidem, pp. 319-322, sono ricordate alcune misure cinquecentesche limitative della manomorta ecclesiastica, di marca sabauda, genovese, veneta e ferrarese, oltre che toscana.

²⁶ M. Rosa, cit., p. 169.

²⁷ P. L. Lambertini, (lettera del) 9 luglio 1749, in in *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, a cura di E. Morelli, Roma, 1965, p. 177.

²⁸ M. Rosa, cit., pp. 170-171.

IV) CONCLUSIONI

• IV.1. Spunti di attualità

Il tema affrontato nell'elaborato presenta fondamentali spunti di attualità. Lo testimonia la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea^{1 2} che, sovvertendo la precedente sentenza del Tribunale dell'Unione, ha accolto il ricorso della scuola elementare non statale "M. Montessori" di Roma e condannato l'Italia a ottenere il pagamento dalla Santa Sede dell'oramai abolita Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) sugli immobili ad uso non commerciale per il periodo 2006-2011 (anno di abolizione della stessa). Contemporaneamente, la Corte ha rigettato il ricorso per la condanna dell'Italia al recupero dell'ammontare conseguente all'applicazione della nuova Imposta Municipale Unica (IMU), che era stato sempre riproposto dalla scuola Montessori dopo la soccombenza nel precedente grado di giudizio³.

È necessaria una preliminare analisi del quadro normativo dell'epoca per comprendere la situazione. L'imposta, reale e patrimoniale ai sensi degli artt. 1 e 3 D.Lgs. 504/1992, aveva come presupposto impositivo il possesso - inteso come titolarità di un diritto reale di godimento o comunque qualsiasi posizione di effettivo godimento dell'immobile - di fabbricati, aree edificabili, terreni agricoli situati nel territorio nazionale a qualsiasi uso destinati. L'importo da pagare si calcolava applicando l'aliquota deliberata annualmente dal Comune alla rendita catastale rivalutata del 5% e poi moltiplicata per un valore che dipendeva dalla categoria catastale; per i terreni agricoli il valore si otteneva aumentando del 25% il reddito dominicale e moltiplicandolo per 75 (artt. 5 e 6 D.Lgs. 504/1992). All' art. 7 era però

¹ Sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-622/16 P e a., ECLI:EU:C:2018:873.

² M. Calvi, *Sentenza Ue. L'Europa, l'Ici, la Chiesa, il non profit: ecco cosa è successo*, in "Avvenire.it", 6/11/2018, consultato su <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esenzioni-ici-chiesa-attivita-non-profit-domande-e-risposte>; A. Di Pietro, *"La Chiesa pagherà l'ICI, è atto dovuto"*, in "Il Tempo", 15/11/2018; *Corte Ue: Italia recuperi Ici non versata da Chiesa ed enti non profit. Sono almeno 4 miliardi*, in "Il Sole24Ore", 6/11/2018, consultato su <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-11-06/corte-ue-italia-recuperi-ici-non-versata-chiesa--094301.shtml?uclid=AELecebG>.

³ M. Calvi, cit.

prevista, tra le altre, l'esenzione per: 1) i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto (lettera "d"), 2) gli immobili di proprietà della Santa Sede, tra cui gli edifici della Dataria, della Cancelleria e la Pontificia Università Gregoriana (lettera "e"), 3) gli immobili utilizzati da enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive (lettera "i").

Non ponendo problematiche le esenzioni contemplate dai nn. 1) e 2) perché, rispettivamente, indiscussa l'utilità sociale degli edifici di culto e perché il trattamento degli immobili della Santa Sede è regolato dal Trattato lateranense del '29, ovvero un trattato internazionale, le discussioni si sono incentrate attorno al n. 3). Nel 2006 si è infatti affermato il principio che anche se l'attività svolta all'interno degli immobili di cui si sta parlando ha struttura commerciale, fa fede la modalità di esercizio di ciascuna attività, e sempre senza fini di lucro. In altre parole, l'esenzione era parimenti applicabile alle attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto, svolte da enti non commerciali in maniera esclusiva all'interno di immobili di loro proprietà, a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse⁴. Questo costituirà un punto cruciale nella sentenza della Corte di Giustizia UE. Comunque, gli enti non commerciali non dovevano redistribuire gli eventuali utili derivanti dall'attività - che quindi andavano reinvestiti nell'attività principale - neppure in caso di scioglimento. Quanto appena detto riguardava da vicino il caso degli ordini religiosi, che gestiscono le maggiori strutture ricettive in particolare per il turismo religioso e che costituivano uno dei punti maggiormente controversi in sede nazionale. Nel 2012 il panorama cambiò solo apparentemente: l'ICI veniva abrogata per introdurre la nuova IMU (D.Lgs. 23/2011 e D.L. 201/2011, convertito con L. 214/2011), che però manteneva in larga parte la disciplina di base e i tratti peculiari della passata imposta, tra cui le citate esenzioni⁵.

Si può ora passare all'esame del caso che ha portato alla sentenza della Corte

⁴ Sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-622/16 P e a., ECLI:EU:C:2018:873.

⁵ M. Marangio Mauro, *I tributi comunali e provinciali*, in *Istituzioni di diritto tributario. Il sistema dei tributi*, a cura di G. Tinelli, Vicenza 2018 (Vicenza 2015), pp. 493-537, 504-514.

di Giustizia dell'Unione: l'origine è da ritrovarsi nella situazione della scuola elementare "M. Montessori" che, svolgendo il suo servizio privato in prossimità di istituti paritari di proprietà ecclesiastica, si era trovata svantaggiata dal fatto di essere assoggettata all'ICI mentre gli istituti di cui si è detto ne erano esentati. Negli anni dal 2006 in poi, per altro, il partito Radicale italiano aveva segnalato l'illegittimità delle esenzioni ICI alla Commissione Europea, producendo un lungo contenzioso con Bruxelles nel quale si inserì la scuola: nella denuncia alla Commissione si fece leva sull'inquadramento della situazione come *aiuto di stato* illecito ai sensi della normativa UE (artt. 107 e 108 Trattato sul Funzionamento della Unione Europea, TFUE). Con tale termine si intende qualsiasi forma di aiuto proveniente dallo Stato o da risorse statali che, incidendo sugli scambi tra gli Stati membri e favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza: vi rientrano, secondo le acquisizioni della dottrina tributaria⁶, anche le agevolazioni fiscali che fanno eccezione all'ordinario regime interno, a favore di determinate categorie di soggetti.

Si unì poi anche una denuncia di un bed & breakfast toscano, che segnalava la stessa situazione di svantaggio nei confronti di strutture religiose volte al turismo sociale. La Commissione in due occasioni aveva sostenuto che non c'era motivo per portare avanti accertamenti. Il 19 dicembre 2012 la situazione mutò di poco: in una decisione Bruxelles affermò che, alla luce delle norme Ue sugli aiuti di Stato, erano effettivamente illegittime alcune delle agevolazioni ICI (pur non mettendo in discussione i sostegni alle attività sociali si era rilevato che per il diritto europeo non potevano essere concessi in quel modo, cioè sulla base dell'assenza dello scopo di lucro di un'attività economica) ma, allo stesso tempo, si riconosceva che sarebbe stato impossibile per l'Italia recuperare le somme a causa della difficoltà di ricostruire il dovuto dalle banche dati catastali e fiscali. Il principio "ad impossibilia nemo tenetur", principio generale del diritto europeo, impediva un recupero dell'aiuto di stato illegittimo. Inoltre, si respinse ogni denuncia sulle agevolazioni della "nuova" imposta che dal 2012 ha sostituito l'ICI, cioè l'IMU. Una sostanziale sconfitta per i denuncianti,

⁶G. Tinelli, *Istituzioni di diritto tributario. I principi generali*, Vicenza 2016 (Vicenza 2003), p. 102.

che dunque adirano il Tribunale UE intendendo sanzionare il comportamento tenuto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento CE n. 659/1999, recante le modalità di applicazione dell'articolo 108 TFUE. Il Tribunale, però, nel Settembre 2016 confermò l'orientamento della Commissione sull'impossibilità del recupero, perché “(...) [chi aveva fatto causa] non è giunto a dimostrare” la natura distorsiva dei regimi agevolati.

Ci si sarebbe aspettati una soluzione parimenti negativa quando i soccombenti proposero appello presso la Corte di Giustizia UE, ma la sentenza è stata di segno opposto. La Corte, pronunciata in Grande Chambre, ha annullato sia la decisione della Commissione europea che la sentenza del Tribunale UE. In primis, si è ribadita la preesistente giurisprudenza euro-unitaria, che per “impresa” intende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento e, d'altra parte, definisce attività economica come quella che consiste nell'offrire beni o servizi dietro remunerazione: tutto ciò permette di parlare di attività di impresa, passibile di aiuti di stato illegittimi, in riferimento all'insegnamento o all'attività ricettiva svolta da enti ecclesiastici dietro corrispettivo.

Inoltre, è stata ritenuta raggiunta la prova sulla natura distorsiva dei regimi agevolati ICI poiché i ricorrenti erano situati “in prossimità immediata di enti ecclesiastici o religiosi che esercitavano attività analoghe” e dunque l'esenzione ICI li poneva “in una situazione concorrenziale sfavorevole (...) e falsata”. È mutato anche l'orientamento sulla possibilità di recupero delle somme non versate: si è affermato che le circostanze relative a banche dati catastali e fiscali costituiscono mere “difficoltà interne all'Italia”, non ravvisando dunque alcuna impossibilità. Questo perché, secondo i giudici, l'Italia avrebbe potuto trovare modalità alternative per riscuotere almeno parte delle somme e in ogni caso avrebbe dovuto proporle alla Commissione, la quale era tenuta ad esaminare minuziosamente le difficoltà prospettate e le modalità alternative di recupero proposte, potendo considerare detto recupero impossibile da realizzare solamente in seguito a tale esame. Nulla muta invece per quanto riguarda l'IMU: la Corte ha confermato che le esenzioni previste dalla nuova imposta e concesse alle attività sociali sono conformi al diritto europeo, poiché si applicano solo

alle attività didattiche fornite a titolo gratuito o dietro pagamento di un importo simbolico non correlato ai costi del servizio e non, come sostenuto dalla Scuola Elementare Montessori, anche ad attività didattiche fornite dietro remunerazione⁷.

Si tratta, come è chiaro, di una sentenza epocale, dagli esiti piuttosto imprevedibili: innanzitutto, la Commissione europea dovrà recepire la sentenza. Saranno i funzionari della commissione europea alla Concorrenza, in particolare la Direzione generale della Concorrenza, a dover emanare una nuova decisione valutando, insieme allo stato italiano, le modalità di recupero delle imposte non riscosse dal 2006, anno in cui è entrata in vigore l'esenzione anche per le attività di natura commerciale, fino al 2012, anno di entrata in vigore dell'IMU. Successivamente, lo stato dovrà quindi attivarsi con i Comuni per stabilire l'entità degli importi da recuperare: ove questo non accadesse, la Commissione potrà deferire lo stato italiano alla Corte di giustizia per mancato adempimento all'obbligo di recupero con una procedura d'infrazione accelerata⁸. Per il raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati sembra necessario addivenire⁹, per la personalità di diritto internazionale della Santa Sede che non permette allo Stato di agire come nei confronti di un contribuente qualsiasi, alla conclusione di un nuovo concordato per la definizione della somma e delle modalità di pagamento della stessa. In particolare, la definizione della somma sembra essere piuttosto spinosa: l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, secondo stime peraltro ufficiose¹⁰, parla di 5 miliardi di Euro¹¹; di diverso avviso è il gruppo di lavoro del Tesoro sull'erosione fiscale, che ha calcolato che le esenzioni ICI concesse a tutto il no profit italiano siano ammontate a circa 100 milioni l'anno.

La difficoltà deriva dalla determinazione della base imponibile, che si ottiene utilizzando la rendita catastale: questa va riferita ad immobili che fanno capo soprattutto a congregazioni religiose, alle diocesi e a enti che a vario titolo fanno capo al mondo religioso. La titolarità degli immobili va poi opportunamente distinta tra le congregazioni e le diocesi (quindi la Conferenza Episcopale Italiana), che hanno un

⁷ Sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-622/16 P e a., ECLI:EU:C:2018:873.

⁸ *Corte Ue: Italia recuperi Ici non versata da Chiesa ed enti non profit. Sono almeno 4 miliardi*, cit.

⁹ Ibidem, osservazioni del delegato dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, Guido Castelli.

¹⁰ M. Calvi, cit.

¹¹ *Corte Ue: Italia recuperi Ici non versata da Chiesa ed enti non profit. Sono almeno 4 miliardi*, cit.

proprio patrimonio, e il Vaticano, non interessato dalla decisione della Ue in quanto extra-territoriale. Si sta parlando comunque di beni, raramente stimati e in parte non censiti, che non sempre possono essere ceduti o messi a reddito. C'è inoltre da tenere in debito conto la difficoltà di calcolare retroattivamente il tipo di attività (economica o non economica) svolta negli immobili di proprietà ecclesiastica e la difficile individuazione della modalità di pagamento tra prescrizioni fiscali, valutazioni politiche e problematiche simili. Probabilmente si opterà per una definizione agevolata, che non porti al pagamento integrale dei miliardi prospettati e impedisca l'applicarsi di interessi e sanzioni¹².

Va precisato che le somme da recuperare non sono somme evase, ma imposte che lo Stato italiano non ha mai richiesto in virtù di apposite disposizioni di favore e sulle quali, semmai, si potrebbe discutere da un punto di vista economico (erosione fiscale). La distinzione tra evasione ed erosione fiscale è ben evidenziata dalla dottrina del diritto tributario: l'evasione è un fenomeno illecito, *contra legem*, consistente nell'occultamento totale o parziale del fatto a rilevanza fiscale oppure nella scorretta qualificazione giuridica del fatto pur fedelmente rappresentato all'amministrazione finanziaria; mentre l'erosione è un fenomeno perfettamente lecito dal punto di vista giuridico, ma non giustificato da un punto di vista economico: un'impropria fruizione di trattamenti fiscali agevolati non coerenti con la base economica dell'imposizione¹³.

Ragioni di diritto euro-unitario e di diritto tributario (tra cui l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge tributaria, derivato dell'art. 3, co. 2 della Costituzione) impongono comunque il recupero dell'imposta non versata e i vertici della Santa Sede mostrano segnali di apertura in tal senso purché non siano toccate le attività svolte senza scopo di lucro. Oggi, così come all'epoca di Benedetto XIV, la situazione sembra porsi in una congiuntura favorevole per un dialogo sulla posizione fiscale della Chiesa nei confronti dello Stato, sia pur in termini più ristretti rispetto a quanto avvenne all'epoca: ma con le medesime problematiche e, sembra, con la necessità dell'impiego dei medesimi mezzi.

¹²A. Di Pietro, cit.

¹³G. Tinelli, *Istituzioni di diritto tributario. I principi generali*, cit.

Senza voler ridurre la specificità della causa descritta e le cogenti motivazioni delle parti a generiche cause storiche, è tuttavia certo che i dibattimenti analizzati nel corso dell'elaborato in materia di tassazione dei beni ecclesiastici possiedono ancora per l'Italia straordinaria attualità, considerata l'estensione della proprietà ecclesiastica sul suolo nazionale e la sopravvivenza diffusa di regimi fiscali speciali.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

Fonti

1. Scritti e corrispondenza di P. L. Lambertini consultati:

Lambertini P. L., *(lettera del) 1 aprile 1750*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, Roma, 1965, pp. 259-260

Lambertini P. L., *(lettera del) 10 agosto 1743*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. 93-95

Lambertini P. L., *(lettera del) 10 dicembre 1746*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 578

Lambertini P. L., *(lettera del) 11 gennaio 1747*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 390

Lambertini P. L., *(lettera del) 12 gennaio 1746*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 423

Lambertini P. L., *(lettera del) 13 aprile 1746*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 331

Lambertini P. L., *(lettera del) 14 dicembre 1746*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 580

Lambertini P. L., *(lettera del) 14 settembre 1742*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 22

Lambertini P. L., *(lettera del) 14 settembre 1746*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. 538-539

Lambertini P. L., *(lettera del) 15 ottobre 1740*, in Carutti D., *Storia del Regno di Carlo Emanuele III. Volume primo*, Torino, 1859, p. 347

Lambertini P. L., *(lettera del) 16 agosto 1743*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 101

Lambertini P. L., *(lettera del) 17 ottobre 1744*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 314

Lambertini P. L., *(lettera del) 18 agosto 1741*, in Carutti D., *Storia del Regno di Carlo Emanuele III. Volume primo*, Torino, 1859, p. 356

Lambertini P. L., *(lettera del) 19 luglio 1742*, in Carutti D., *Storia del Regno di Carlo Emanuele III. Volume primo*, Torino, 1859, p. 357

- Lambertini P. L., *(lettera del) 19 luglio 1742*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 14
- Lambertini P. L., *(lettera del) 2 aprile 1746*, in Prodi P., *Papa Lambertini nelle lettere al Marchese Paolo Magnani*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. XI-XLI, p. XX
- Lambertini P. L., *(lettera del) 2 gennaio 1745* in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 217
- Lambertini P. L., *(lettera del) 2 giugno 1745*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 255
- Lambertini P. L., *(lettera del) 20 dicembre 1743*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 132
- Lambertini P. L., *(lettera del) 20 marzo 1743*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 38
- Lambertini P. L., *(lettera del) 21 febbraio 1753*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. III (1753-1758)*, Roma, 1984, p. 27
- Lambertini P. L., *(lettera del) 25 agosto 1742*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 18
- Lambertini P. L., *(lettera del) 26 aprile 1755*, in Fattori M. T., *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. XLIII-LXXXIII, p. XLVII
- Lambertini P. L., *(lettera del) 27 giugno 1753*, in Morelli E. (a cura di) *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. III (1753-1758)*, Roma, 1984, pp. 59-62
- Lambertini P. L., *(lettera del) 27 settembre 1743* in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, p. 115
- Lambertini P. L., *(lettera del) 28 agosto 1748*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. 600-601
- Lambertini P. L., *(lettera del) 29 aprile 1744*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 218
- Lambertini P. L., *(lettera del) 3 dicembre 1746*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 575
- Lambertini P. L., *(lettera del) 3 settembre 1749*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, Roma, 1965, p. 197

Lambertini P. L., (*lettera del*) 31 dicembre 1746, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. 588-589

Lambertini P. L., (*lettera del*) 5 febbraio 1746 in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 435

Lambertini P. L., (*lettera del*) 6 novembre 1748, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, Roma, 1965, pp. 95-97

Lambertini P. L., (*lettera del*) 7 agosto 1748, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. 591-592

Lambertini P. L., (*lettera del*) 7 maggio 1746, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 484

Lambertini P. L., (*lettera del*) 7 novembre 1744, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, p. 327

Lambertini P. L., (*lettera del*) 7 settembre 1742, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I, (1740-1747)*, Roma, 1955, pp. 20-21

Lambertini P. L., (*lettera del*) 9 febbraio 1746, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, pp. 314-315

Lambertini P. L., (*lettera del*) 9 luglio 1749, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, Roma, 1965, p. 177

Lambertini P. L., *Istruzione della s.m. di Benedetto XIV dipendentemente dal Concordato della s.m. di Benedetto XIII per l'immunità, ed esercizio della giurisdizione ecclesiastica*, in *Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia per servire di continuazione a quella del Senatore Borelli*, vol. n. 1, Torino, 1818, pp. 738-755.

Lambertini P. L., *motu proprio del 25 gennaio 1751*, in Occhi B. (a cura di), *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti Papae XIV Bullarium tomus tertius, in quo continentur constitutiones, epistolae, aliaque edita ab exitu anni MDCCXLVIII usque ad totum pontificatus annum XII cum appendice et supplemento*, Venetiis, 1768, pp. 141-144

2. Altre fonti consultate:

Adami A. F. (a cura di), *Raccolta di leggi e statuti su i possessi, ed acquisti delle mani-morte con varie dissertazioni di celebri autori*, Venezia, 1767

Carutti D., *Storia del Regno di Carlo Emanuele III. Volume primo*, Torino, 1859

Harvoin F.-J., *Mémoire sur les cadastres des Pays soumis à la domination de Sa Majesté le Roy de Sardaigne*, in Alimento A., *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764)*, Vol. I, *Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze, 2008

Mercati A. (a cura di), *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, Roma, 1919

Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955

Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. II (1748-1752)*, Roma, 1965

Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. III (1753-1758)*, Roma, 1984

Neri P., *Memoria per servire alle istruzioni da darsi, quando si risolve la trattazione del proposto concordato con la corte di Roma*, 1757, in Sebastiani L., *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, pp. 23-48

Neri P., *Progetto di concordato da proporsi per lo Stato di Milano disteso a imitazione del concordato di Napoli, con le riflessioni che debbonsi avere alla differenza tra le ragioni e consuetudini dell'uno e dell'altro stato*, 1757, in Sebastiani L., *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969, pp. 62-67

Neri P., *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del Ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750*, a cura di Saba F., Milano, 1985

Occhi B. (a cura di), *Sanctissimi Domini Nostri Benedicti Papae XIV Bullarium tomus tertius, in quo continentur constitutiones, epistolae, aliaque edita ab exitu anni MDCCXLVIII usque ad totum pontificatus annum XII cum appendice et supplemento*, Venetiis, 1768

Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011

Raccolta per ordine di materie delle leggi, provvidenze, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 sino agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia per servire di continuazione a quella del Senatore Borelli, vol. n. 1, Torino, 1818

Zobi A., *Storia civile della Toscana dal MDCCXXXVII al MDCCCXLVIII*, vol. n. 1, Firenze, 1850

Bibliografia:

Ajello R., *Carlo di Borbone, re di Napoli e di Sicilia*, in “Dizionario Biografico degli Italiani” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 20, Roma, 1977, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-di-borbone-re-di-napoli-e-di-sicilia_%28Dizionario-Biografico%29/

Alimento A., *Finanze e amministrazione. Un'inchiesta francese sui catasti nell'Italia del Settecento (1763-1764).*, Vol. I, *Il viaggio di François-Joseph Harvoin con uno scritto inedito di Pompeo Neri*, Firenze, 2008

Bianca C. M., *Sostituzione fedecommissaria*, in “Lessico di Diritto Civile”, vol. unico, Milano, 1995

Biocchi I., *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Torino, 2002

Bulgarelli Lukacs A., *Conoscenza e controllo della periferia attraverso lo strumento fiscale: l'esperienza del Regno di Napoli*, in Mannori L. (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 243-275

Calvi M., *Sentenza Ue.L'Europa, l'Ici, la Chiesa, il non profit: ecco cosa è successo*, in “Avvenire.it”, 6/11/2018, consultato su <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/esenzioni-ici-chiesa-attivita-non-profit-domande-e-risposte>

Caracciolo A., *Clemente XII*, in “Enciclopedia dei Papi” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), 2000, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/clemente-xii_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/

Castronovo V., *Carlo Emanuele III di Savoia, re di Sardegna*, in “Dizionario Biografico degli Italiani” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 20, 1977, consultato su [http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-emanuele-iii-di-savoia-re-di-sardegna_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-emanuele-iii-di-savoia-re-di-sardegna_(Dizionario-Biografico)/)

Corte Ue: Italia recuperi Ici non versata da Chiesa ed enti non profit. Sono almeno 4 miliardi, in “Il Sole24Ore”, 6/11/2018, consultato su <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-11-06/corte-ue-italia-recuperi-ici-non-versata-chiesa--094301.shtml?uuid=AELecebG>

De Caro G., *Benedetto XIII*, in “Enciclopedia dei Papi” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), 2000, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/benedetto-xiii_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/

Dell’Oro G., *Il Regio Economato. Il controllo statale sul clero nella Lombardia asburgica e nei domini sabaudi*, Milano, 2007

Di Pietro A., “*La Chiesa pagherà l’ICI, è atto dovuto*”, in “Il Tempo”, 15/11/2018

Edigati D., *Giulio Rucellai*, in “Dizionario Biografico degli Italiani” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 89, Roma, 2017, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/giulio-rucellai_%28Dizionario-Biografico%29/

Fantappiè C., *Concordati*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»”, (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/concordati-e-la-chiesa-in-italia/>

Fantappiè C., *Giurisdizionalismo*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»” (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/giurisdizionalismo-e-la-chiesa-in-italia/>

Fattori M. T., *Introduzione*, in Fattori M. T. (a cura di), *Le fatiche di Benedetto XIV. Origine ed evoluzione dei trattati di Prospero Lambertini (1675-1758)*, Roma, 2011, pp. XIII-LIV

Fattori M. T., *Prospero Lambertini nella storiografia e nelle lettere al Marchese Magnani*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. XLIII-LXXXIII

Gabrielli A., *Vacabile*, in “Grande Dizionario Italiano”, vol. unico, 2015, consultato su http://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano/parola/V/vacabile.aspx?query=vacabile

Greco G., *Beneficio ecclesiastico*, in “Dizionario Storico tematico «La Chiesa in Italia»” (Associazione Italiana dei Professori di Storia della Chiesa), vol. n. I., consultato su <http://www.storiadellachiesa.it/glossary/beneficio-ecclesiastico-e-la-chiesa-in-italia/>

Ippolito D., *Sulla Repubblica napoletana del 1799. Mario Pagano e la riforma della società meridionale*, in “Quaderni di Storia”, n. 67 (2008), pp. 73-110

Jemolo A. C., *Economato dei benefici vacanti*, in “Enciclopedia italiana” (Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani), 1932, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/economato-dei-benefici-vacanti_%28Enciclopedia-Italiana%29/

Jemolo A. C., *Exequatur*, in “Enciclopedia italiana”, (Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani), 1932, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/exequatur_%28Enciclopedia-Italiana%29/

Mannori L. (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997

Mannori L., *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)*, Milano, 1994

Mannori L., *Introduzione*, in Mannori L. (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 7-42

Mannori L., *Le dinamiche del mutamento. Guerra, denaro e pubblici apparati nell’Europa d’antico regime*, in Sordi B. - Mannori L., *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp. 75-101

Mannori L., *Mito e realtà dell’amministrazione intendentizia* in Sordi B. - Mannori L., *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp. 109-127

Marangio Mauro M., *I tributi comunali e provinciali*, in Tinelli G. (a cura di), *Istituzioni di diritto tributario. Il sistema dei tributi*, Vicenza 2018 (Vicenza 2015)

Morelli E., *Premessa*, in Morelli E. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Card. de Tencin. Vol. I (1740-1747)*, Roma, 1955, pp. VII-XI

Muto G., *Comunità territoriali e forme del controllo amministrativo nel Mezzogiorno spagnolo*, in Mannori L. (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, 1997, pp. 225-242

Pacelli E. M. G., *La figura, il pensiero, le opere del S. P. Benedetto XIV*, in “Discorsi e Radiomessaggi di S. S. Pio XII”, vol. n. 20, Città del Vaticano, 1959, pp. 451-472.

Piccialuti M., *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in Mannori L. (a cura di), *Comunità e*

poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi, Napoli, 1997, pp. 183-209

Prodi P., *Papa Lambertini nelle lettere al Marchese Paolo Magnani*, in Prodi P., Fattori M. T. (a cura di), *Le lettere di Benedetto XIV al Marchese Paolo Magnani*, Roma, 2011, pp. XI-XLI

Rosa M., *Benedetto XIV*, in “Dizionario Biografico degli Italiani” (Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani), vol. n. 8, Roma, 1966, consultato su http://www.treccani.it/enciclopedia/papa-benedetto-xiv_%28Dizionario-Biografico%29/

Rosa M., *Riformatori e ribelli nel '700 religioso italiano*, Bari, 1969

Sebastiani L., *La tassazione degli ecclesiastici nella Lombardia teresiana con una memoria di Pompeo Neri*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1969

Sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-622/16 P e a., ECLI:EU:C:2018:873.

Sordi B. - Mannori L., *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001)

Sordi B., “Polizia”: *un campo teorico per i compiti dello Stato fiscale. Dalle istituzioni ai linguaggi*, in Sordi B. - Mannori L., *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), pp. 127-133

Sordi B., *La fine dell'ordine antico*, in Sordi B. – Mannori L., *Storia del diritto amministrativo*, Gorgonzola, 2006 (Gorgonzola, 2001), p. 183

Tabacchi S., *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma, 2007

Taccolini M., *L'esenzione oltre il catasto. Beni ecclesiastici e politica fiscale dello Stato di Milano nell'età delle riforme. Contributi dell'Istituto di storia economica e sociale. Volume Settimo*, Milano, 1998

Tinelli G., *Istituzioni di diritto tributario. I principi generali*, Vicenza 2016 (Vicenza 2003)

Venturi F., *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969

Venturi F., *Settecento riformatore. II. La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti. 1758-1774*, Torino, 1976

von Pastor L., *Storia dei Papi*, vol. XVI/1, Roma 1953 (Roma 1942)

RINGRAZIAMENTI

Desidero dedicare un pensiero a tutti coloro che mi hanno sostenuto e supportato, ma anche sopportato, in questi 5 anni universitari.

Il primo ringraziamento va alla mia relatrice, Prof.ssa Sara Menzinger di Preussenthal, per avermi aiutato, incoraggiato e dato una possibilità in un momento non facile dei miei studi. Non dimentico come Lei sia sempre stata presente, un vero punto di riferimento e una guida in questi mesi. Laurearmi in corso non sarebbe stato possibile senza la Sua cordiale disponibilità.

Un grazie va, chiaramente, ai miei genitori, che mi sono sempre stati vicino nei momenti buoni e in quelli meno buoni. È impossibile riuscire ad esprimere in poche righe quello che provo per Voi, vi voglio bene. Lo stesso vale per i miei parenti e per i miei “zii”, Stefano e Pina.

Voglio ricordare anche una persona che nell’ultimo anno è diventata una delle più importanti della mia vita, Chiara. Ti sono riconoscente per tutto quello che sei e che fai per me, ti amo. Menzione speciale per Francesca, sempre al tuo fianco e alla quale anch’io devo qualcosa.

È difficile ringraziare uno per uno tutti i miei amici, siete tanti! Ale, la distanza è niente per due fratelli, ti sarò sempre vicino e sono sicuro che anche tu lo farai. Andrea, mi hai insegnato che in questa guerra nessuno combatte da solo. *No one fights alone*. Ti sarò sempre grato per essere stato al mio fianco ed avermi spronato nei momenti difficili. Ce l’abbiamo fatta, insieme. Menzione d’onore per tutta la DiriDoro Crew, amici da una vita e, molto probabilmente, per la vita. Chicco e Nicola, non perdetevi mai la vostra genuinità. Vi vorrò sempre bene. Ripensando alle ore trascorse nelle aule di Roma Tre, poi, è impossibile non pensare a Luca, ragazzo dal cuore d’oro, Beatrice, grande, cara e unica amica, e al nostro gruppo, con Luca Fagioli e Carlone. Signor Santilli, amico mio, a te invece devo la vita, ogni altra parola è superflua. Al di fuori dell’Università, il caro e Nobile amico Gabriele Mariani rimane una persona speciale. Ti auguro solo il meglio, te lo meriti. Merita un ricordo anche una persona lontana fisicamente ma moralmente sempre vicina, Riccardo Pratesi, grazie per avermi

fatto sentire a casa nella tua Pisa. Se ho tralasciato qualcuno, perdonatemi, non era mia intenzione.

È stato un privilegio entrare a far parte di una realtà bellissima come il Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, che qui desidero menzionare. Arruolandomi, ho realizzato il sogno di una vita. Sarò poi sempre riconoscente all' I.N.G.O.RR.TT.P. per quanto ha rappresentato e fatto per me.

I miei Maestri sono stati un punto di riferimento costante in questi anni. Voglio ricordare Sdengo, che mi ha insegnato il sacrificio, il duro lavoro e il valore dell'onestà e la Prof.ssa Anna Alimonti, che sarebbe da ringraziare per ogni cosa che ha fatto per me. E', senza dubbio, l'insegnante della mia vita.

Le mie giornate sarebbero state sicuramente meno felici senza il lavoro di Mario, Maria Pia e tutto il Forno Ciani. Grazie per quello che rappresentate per me e la mia famiglia!

Gabriele Luzi