

Giampiero Brunelli

LE ISTITUZIONI TEMPORALI DELLO STATO DELLA CHIESA

Dispense didattiche per il modulo di
Istituzioni politiche (a.a. 2007-2008)



Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
Facoltà di Lettere e Filosofia

Giampiero Brunelli

**LE ISTITUZIONI TEMPORALI
DELLO STATO DELLA CHIESA**

Dispense didattiche per il modulo di
Istituzioni politiche (a.a. 2007-2008)

Indice

Premessa	p. 7
1. Le istituzioni temporali pontificie nella più storiografia e nelle fonti	p. 9
2. “Spirituale” e “temporale” nelle istituzioni del papato dell’età moderna.	p. 17
3. Elementi di periodizzazione. Primo periodo (VIII-XI secolo)	p. 20
4. Elementi di periodizzazione. Secondo Periodo (XI-inizio XV secolo)	p. 26
5. Elementi di periodizzazione. Terzo periodo (1). Riforma del 1588	p. 35
6. Elementi di periodizzazione. Terzo periodo (2). La fine del nepotismo, le riforme del Settecento.	p. 42
7. Elementi di periodizzazione. Quarto periodo (1801-1870).	p. 48
8. Il “sovrano pontefice”	p. 53
9. Il sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico.	p. 68
10. Legati e governatori generali delle provincie.	p. 77
11. I governatori di città e <i>terre</i> .	p. 84
12. La distrettuazione amministrativa.	p. 88
13. Gli organi centrali di governo: la Camera apostolica.	p. 96
14. La prefettura dell’Annona e la prefettura della Grascia	p. 106
15. Le presidenze delle Ripe, delle Acque, delle Strade	p. 112
16. La Congregazione della Consulta. Un profilo	p. 118

17. La Congregazione del "Buon governo". Un profilo	p. 121
18. Cenni sui principali tribunali di Roma e dello Stato ecclesiastico	p. 125
19. L'esercito del papa	p. 129
Bibliografia	p. 134

Premessa

Questa dispensa nasce per un modulo che si propone una panoramica sulle istituzioni politiche dello Stato della Chiesa in età moderna. Per istituzioni politiche si intendono qui sia gli ordinamenti di una comunità politica insediata su un territorio, sia i complessi normativi e gli apparati preposti allo svolgimento di compiti attinenti all'interesse pubblico (finanze, difesa, giustizia etc.). La disciplina che intende studiarne l'evoluzione è nota come "storia delle istituzioni politiche": essa si confronta appunto sia con l'assetto "costituzionale" dei sistemi politici, sia con le concrete forme di amministrazione sperimentate nel governo. Ovviamente per "costituzione" non si intende, com'è nell'esperienza contemporanea, la norma fondamentale di un ordinamento statale prodotta da un processo costituente secondo regole ben determinate, bensì il dispositivo di norme e di principi di legittimazione del potere che concretamente rendeva possibile a un sovrano l'esercizio delle potestà di *imperium* sulla popolazione di un determinato territorio. Parimenti, per amministrazione non deve intendersi una funzione pubblica separata dagli altri cosiddetti poteri (segnatamente il legislativo e il giudiziario), fondata su una autonomo *corpus* normativo; bensì, l'esperienza concreta dell'espletamento dei compiti che i poteri pubblici hanno progressivamente assegnato a sé medesimi. Quel che è certo, la storia delle istituzioni politiche si occupa del particolare ente giuridico collettivo chiamato "Stato" e del processo attraverso il quale esso si è progressivamente imposto come forma prevalente di organizzazione politica. Il caso che verrà qui trattato è relativo allo Stato della Chiesa: il pontefice romano è stato infatti il sovrano di una formazione statale molto longeva (essendo durata – con

alterne vicende – dall’VIII secolo fino al 1870) e di grande estensione territoriale (circa 40.000 kmq).¹

Molti testi hanno toccato argomenti di storia delle singole istituzioni politiche e amministrative dello Stato della Chiesa: un manuale generale, però, dopo alcune prove tra Otto e Novecento, ancora non è stato tentato. Queste lezioni collazionano perciò e riuniscono i risultati già raggiunti. Alla Bibliografia si rimanda per una rassegna delle fonti utilizzate.

¹ In particolare 41.570,43 km², secondo quanto calcolato da Angelo Galli, *Cenni economico-statistici sullo Stato pontificio. Discorso sull'agro romano e sui mezzi di migliorarlo*, Roma: Tipografia camerale, 1840, p. 32.

I. Le istituzioni temporali pontificie nella più storiografia e nelle fonti

La più antica storiografia impegnata a dare un quadro delle istituzioni romane non si pose l'obiettivo di dare un autonomo abbozzo di quelle temporali. Qualche tentativo di dare conto di uffici e apparati impegnati nel governo dei domini della Chiesa si può certo riscontrare fin dalla metà del Cinquecento. Prima il manuale per l'attività forense pubblicato nel 1547 da Ottaviano Barbiani Vestri (*In Romanae Aulae actionem, et iudiciorum mores introductio*, Venetiis : apud Michaellem Tramezinum), poi il lavoro *Del Governo et amministrazione di diversi regni, et republiche, così antiche, come moderne* del poligrafo Francesco Sansovino, uscito nel 1561, più volte ristampato (e comprendente un capitolo dal titolo *Del governo et amministrazione della corte romana*)² diedero una sommaria descrizione dei principali uffici della Curia/corte di Roma, insieme con le relative procedure. In particolare, il testo di Sansovino (uno strumento di informazione politica che dava una vera e propria «analisi comparata dei sistemi politici e degli Stati»³) in poco meno di venti pagine poteva soltanto accennare alle più importanti magistrature romane, soffermandosi più in particolare solo sul dicastero incaricato di dirigere il settore contabile e finanziario (la Camera Apostolica).⁴ Il paragrafo «Papa et cardinali», del resto, si

² Francesco Sansovino, *Del governo et amministrazione della corte Romana*, in *Del governo de i regni et delle republiche così antiche come moderne libri XVIII. Ne quali si contengono, i magistrati, gli uffici, & gli ordini proprij che s'osseruano ne predetti principati*, In Venetia: appresso Francesco Sansouino, 1561, pp. 83v-91r.

³ *L'informazione in Italia (secoli XVI-XVIII)*, Atti del seminario organizzato presso la Scuola Normale Superiore (Pisa 23 e 24 giugno 1997), Scuola Normale Superiore: Pisa 2001, p. 376.

⁴ Questi i capitoli: «Papa et cardinali»; «Sommo penitentiero»; «Dell'una e dell'altra segnatura»; «Vicecancelliero»; «Della udiienza della Camera apostolica»; «Camerlingo, et de sette cherici [sic!]; «Tesoriero, et suo officio»; «Governatore [di Roma]»; «Presidente della Camera apostolica»; «Avvocato de Poveri o de' Privati», «Avvocato fiscale», «Procuratore del Fisco»; «Commessario della Camera apostolica»; «Chierico del collegio de cardinali»; «Della medesima audienza

aprirebbe con una franca dichiarazione: «l'autorità del papa, come capo, si diffonde da lui in tante membra, che i curiali sogliono invecchiare innanzi che intendino quel governo, ma io mi ingegnerò di mostrarlo in poche righe». ⁵ Così, mancava una chiara distinzione tra istituzioni con compiti di governo della Chiesa e istituzioni con compiti di governo temporale: sia nell'opera di Vestri Barbiani, che in quella di Sansovino fra gli ufficiali descritti si trovavano anche il vicario di Roma, cioè il sostituto del papa nella diocesi di Roma e il «sommo penitenziario», cioè il cardinale posto a capo della Penitenzieria, che si occupava del governo delle coscienze, dalla riserva papale per l'assoluzione in determinati casi - come gli omicidi - alle dispense per irregolarità nelle ordinazioni sacerdotali, e allo scioglimento di voti religiosi. L'obiettivo non fu raggiunto nemmeno in due note opere di poco successive: il *Discorso intorno allo Stato della Chiesa* di Giovanni Botero, nonostante il titolo, si risolveva pressoché interamente in una trattazione di geografia politica, senza occuparsi delle forme del governo; la *Relatione della corte di Roma* di Girolamo Lunadoro, nonostante lo spazio dedicato alle più importanti istituzioni romane (tanto ecclesiastiche, quanto politiche), era programmaticamente più interessata al complesso cerimoniale romano di cui ogni cardinale doveva essere a conoscenza: proprio un cardinale, Carlo de' Medici, era infatti il destinatario dell'opera. ⁶ Il riconoscimento giuridico della specificità del ruolo del pontefice come sovrano dello Stato della Chiesa fu proposto nella seconda metà del Seicento dal giurista Giambattista De Luca. A suo giudizio, nella persona del sommo pontefice si potevano vedere quattro distinte figure, ciascuno a capo di un separato ordinamento: il capo della Chiesa e vicario di Cristo nel mondo; il patriarca della Chiesa d'Occidente (separata da quella

camerale, et de giudici dell'una et dell'altra ripa»; «Vista camerale delle prigioni»; «Giudice mariscalco della città a Corte savella»; «Senatore della città»; «Vicario di Roma»; «Capellani del papa, et auditori delle cause del sacro Palazzo». Sansovino, *Del governo et amministrazione della corte Romana* cit., pp. 83v-91r.

⁵ Ivi, p. 83v.

⁶ Cfr. Giovanni Botero, *Discorso intorno allo Stato della Chiesa*, in *Dell'uffitio del cardinale libri II*, In Roma, appresso Nicolò Muti 1599, pp. 145-184. Girolamo Lunadoro, *Relatione della corte di Roma, e de' riti da osservarsi in essa, e de' suoi magistrati, e offitij: con la loro distinta giurisdittione*, Padova: Appresso Paulo Frambotto, 1635.

d'Oriente dalla metà dell'XI secolo); il vescovo della città di Roma; infine, «la quarta persona», quella «di Principe temporale di quel dominio della Chiesa, il quale si dice lo Stato ecclesiastico, nell'Italia, & ancora nella Francia della città e Stato d'Avignone, e del contado Venaisino». ⁷ La distinzione, a giudizio del De Luca, era tutt'altro che solo teorica: ad esempio, la legislazione prodotta «in ragione di questo principato temporale» ⁸, quando non esplicitamente previsto, non riguardava gli ecclesiastici (e per questo a suo giudizio andava raccolta e pubblicata separatamente ⁹); inoltre, per i procedimenti che riguardavano le materie di governo esistevano fori diversi da quello ecclesiastico. Tuttavia, nella sua *Relazione della romana curia forense*, anche De Luca fu molto parco nel trattare di istituzioni genuinamente temporali. Fra le congregazioni cardinalizie, egli diede spazio solo a quelle della Consulta e del Buon governo, che si occupavano rispettivamente una di affari interni, l'altra delle finanze di città e borghi soggetti. Invece, trattò sbrigativamente di altri dicasteri che governavano importanti settori pubblici (come le congregazioni delle Strade, delle Acque, dell'Annona, dello Studio, dei Confini). Addirittura, motivò il suo scarso interesse con l'opinione che esse si tenevano di rado e ribadì che il suo scopo principale era quello «di istruire i forastieri del Mondo cattolico, delli Tribunali della Curia romana universale del Papa come papa». ¹⁰ Quindi, una esplicita menzione del ruolo del pontefice nel governo dello Stato della Chiesa fu inclusa nel 1774 in una nuova edizione della *Relazione* del Lunadoro, che era in sostanza una nuova opera

⁷ Giovan Battista De Luca, *Relazione della romana curia forense*, in *Il Dottor volgare*, libro XV, parte III, Roma: nella stamperia di Giuseppe Coruo, 1675, p. 22.

⁸ Ivi, p. 23.

⁹ «Aliqua maior applicatio ex zelo desideranda videtur circa impressionem Bullarii, ut scilicet bene distingueretur illae Constitutiones, quae respiciunt Principatum Ecclesiasticum seu regimen Ecclesiae universalis, ab illis quae respiciunt Principatum temporalem, segregando eas quae non sunt in usu». G.B. De Luca, *Relatio Romanae Curiae Forensis*, disc. XXVII, n°3, cit. in Vito La Mantia, *Storia della legislazione italiana*, vol. I: *Roma e Stato Romano*, Torino: Bocca, 1884, p. 464, n. 1.

¹⁰ De Luca, *Relazione della romana curia forense*, cit., p. 189.

(di cui era autore Francesco Antonio Zaccaria).¹¹ Qui erano presenti un capitolo «Del dominio temporale del papa» e un capitolo «Delle provincie soggette al dominio ecclesiastico». Ma la trattazione relativa ai dicasteri e uffici che si occupavano di amministrazione dello Stato della Chiesa era ancora unita con quella – sempre preponderante – relativa alle istituzioni precipuamente ecclesiastiche. Persino nella più tarda opera di Leopoldo Galeotti sulla sovranità temporale pontificia, di ispirazione neoguelfa, la rassegna delle istituzioni temporali pontificie dell'età moderna trovò solo limitato spazio: di nuovo, in alcune sezioni in cui la materia era stata ripartita (ad esempio i paragrafi «Gli ufficiali della corte di Roma», «Delle congregazioni», «Della prelatura») si trovarono accanto istituzioni temporali ed istituzioni attinenti allo “spirituale”.¹²

Solo dopo l'unificazione italiana, nel quadro della stagione dell'unificazione legislativa del nuovo Regno, sorse l'esigenza di studiare comparativamente tutti gli ordinamenti pubblici, tutta l'organizzazione della giustizia (civile, penale), tutti gli apparati di governo degli antichi Stati italiani. Vito Lamantia dedicò così il primo volume della sua *Storia della legislazione italiana, a Roma e lo Stato romano* (Roma: Bocca, 1884), dando una prima sistematica rassegna del quadro istituzionale dei domini pontifici dal V secolo fino al 1870. Più tardi, dopo che sulla spinta dell'attività di molte Deputazioni di Storia Patria locali erano stati aggiunti altri particolari sul governo dello Stato della Chiesa, uscì ad opera di Jader Spizzichino un'opera dal titolo *Magistrature dello Stato pontificio*.¹³ Nella premessa l'Autore chiariva che lo studio della storia delle istituzioni era corredo essenziale dei quadri di funzionari dello Stato italiano: per questo, a suo giudizio, l'attenzione doveva essere portata su tutti gli uffici e apparati degli antichi stati italiani.

¹¹ *Lo stato presente o sia la relazione della Corte di Roma già pubblicata dal cav. Lunadoro, ora ritoccata e accresciuta ed illustrata da Francesco Antonio Zaccaria ...*, In Roma, per Giovanni Bartolomicchi, 1774.

¹² Cfr. Leopoldo Galeotti, *Della sovranità e del governo temporale dei papi*, Capolago: Tipografia elvetica; Losanna: Bonamici, 1847, pp. 66-93.

¹³ Jader Spizzichino, *Magistrature dello Stato pontificio (476-1870)*, Lanciano: Carabba, 1930.

Gli studi di sintesi si arrestarono a questo punto. Un lungo vademecum novecentesco sulla curia romana ad opera di Niccolò Del Re¹⁴ non ha ritenuto opportuno trattare separatamente di quelle istituzioni che riguardavano non la Chiesa ma l'ente territoriale sottoposto all'autorità del pontefice.

Lo Stato della Chiesa è stato altresì protagonista di un importante dibattito storiografico nell'ultimo quarto del Novecento. Nell'anno accademico 1967-68, Paolo Prodi tenne presso l'Università di Bologna un ciclo di lezioni dal titolo *Lo sviluppo dell'assolutismo nello Stato pontificio (secoli XV-XVI). La monarchia papale e gli organi centrali di governo*. In questo corso, oltre a prendere in esame la formazione e le vicende dello Stato Pontificio nel Medioevo, era proposta una cronologia degli interventi dei papi nel governo dello Stato, con l'intenzione di dimostrare il progressivo accentramento del potere politico. Di progresso della centralizzazione, del resto, aveva per primo esplicitamente parlato Jean Delumeau in un conciso, ma sempre citato articolo del 1961.¹⁵ Nel 1978, la sintesi di storia dello Stato della Chiesa uscita all'interno della *Storia d'Italia* Utet a cura di Mario Caravale e Antonio Caracciolo ribaltò la tesi di Paolo Prodi: posto a confronto con altre realtà statuali italiane ed europee, il potere del pontefice appariva incerto, influenzato da fattori esterni, incapace di contenere le ambizioni di autonomia manifestate ora dalle città, ora dai nobili dello Stato.¹⁶ Così, nel XV e nel XVI secolo non si potevano vedere significative profonde innovazioni del quadro "costituzionale" della monarchia pontificia. Dopo pochi anni, Paolo Prodi in una monografia di ampio respiro¹⁷ ripropose organicamente la tesi della "modernità" riscontrabile nell'esercizio

¹⁴ Niccolò Del Re, *La curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, I^a ed. Roma. Studium, 1941; 2^a ed. interamente rifatta, Roma: Edizioni di storia e letteratura, 1952; 3^a ed., Roma: Edizioni di storia e letteratura, 1970; 4^a ed. aggiornata ed accresciuta, Roma: Edizioni di storia e letteratura, 1998.

¹⁵ Jean Delumeau, *Les progrès de la centralisation dans l'Etat pontificale au XV^e siècle*, in «Revue historique», CCXXVI (1961), pp. 399-410.

¹⁶ Mario Caravale, Alberto Caracciolo, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino: Utet 1978 (*Storia d'Italia*, a cura di Giuseppe Galasso, vol. 14).

¹⁷ Paolo Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale in età moderna*, Bologna: Il Mulino 1982.

concreto da parte del potere da parte del papato sui domini temporali. L'azione politica dei pontefici gli era apparsa molto dinamica e in periodo rinascimentale (ad esempio sotto Giulio II e Alessandro VI) addirittura spregiudicata. Le ambizioni ad una omogeneizzazione dell'ordinamento giuridico dello Stato della Chiesa, al ridimensionamento dei poteri concorrenti (innanzi tutto feudatari e Comuni), alla costruzione di istituzioni politico-amministrative centralizzate erano state così, secondo Prodi, alla base della costruzione statale precocemente realizzata già tra XV e XVI secolo. In una recensione al volume, Alberto Caracciolo rinnovò e sue critiche, confutando che la monarchia pontificia fosse così decisamente orientata nella direzione di una centralizzazione in senso statale.¹⁸ Soprattutto, Caracciolo (storico molto attento ai processi economici) criticò l'idea di uno Stato della Chiesa "prototipo" dello Stato moderno solo perché sul terreno delle prassi di governo e della cultura giuridica i papi dell'età moderna avevano ottenuto alcun risultati di rilievo. Altre erano, secondo Caracciolo, le caratteristiche del nascente "Stato moderno": un assolutismo dinastico capace di nutrire le attese di affermazione sociale di rilevanti strati della popolazione, un'economia che puntasse alla crescita della produzione e all'espansione delle rotte commerciali, una consapevole spinta all'egemonia nello spazio continentale europeo.

Legata così strettamente al dibattito sul processo di "State-building" in età moderna¹⁹, la discussione sul tasso di concentrazione di potere raggiunto dalla monarchia pontificia è rimasta a lungo cristallizzata intorno a queste due contrapposte posizioni ed è poi stata sostanzialmente abbandonata senza che potesse ispirare una concreta ripresa della mappatura delle istituzioni impegnate nel governo dei domini temporali della Chiesa. Nell'opera di Lamantia era denunciata la mancanza di raccolte

¹⁸ Alberto Caracciolo, *Sovrano pontefice e sovrani assoluti*, in "Quaderni storici", 18, 1983, pp. 279-286.

¹⁹ Per fare il punto sul quale cfr. Luigi Blanco, *Note sulla più recente storiografia in tema di «Stato moderno»*, in "Storia amministrazione costituzione", 1994, v. 2, pp. 259-297 e Francesco Benigno, *Ancora lo "stato moderno" in alcune recenti sintesi storiografiche*, in "Storica", 23, 2002, pp. 119-143.

organiche di norme e richiamata la necessità di ricorrere alle diverse edizioni dei *Bullaria* pontifici, dalle prime prove cinquecentesche fino al grande *Bullarium romanum* edito a Torino poco dopo la metà dell'Ottocento²⁰: tutte raccolte in cui i provvedimenti di natura “spirituale” erano di gran lunga più numerosi di quelli di natura “temporale”. Unica eccezione che poteva essere segnalata era il *Codex diplomaticus domini temporalis S. Sedis : recueil de documents pour servir à l'histoire du gouvernement temporel des états du Saint-Siège : extraits des Archives du Vatican* (Rome: Imprimerie du Vatican, 3 voll., 1861-1863). Si trattava di una raccolta di documenti della Sede apostolica specificamente riguardanti l'amministrazione delle terre della Chiesa, redatta nel pieno del dibattito sulla dimensione politica del papato moderno: nondimeno il suo autore, il prefetto dell'Archivio Segreto Vaticano Augustin Theiner (1804-1874), insieme all'intento apologetico di dimostrare la più che millenaria durata del dominio temporale pontificio, aveva inteso con tratti di positivismo tipici della storiografia tedesca dell'Ottocento, proporre una galleria di documenti per «rétablir la vérité dans les faits de l'histoire». ²¹ I

²⁰ Cfr. *Bullae diversorum romanorum pontificum incipientes a Bonifacio VIII usque ad S. D. N. D. Paulum IV Summa cum diligentia excerptae et in unum redactae*. Roma: Blado, 1559; *Index bullarum, breuium, et constitutionum apostolicarum: decretorum etiam quorumcumque tam per S.R.E. cardinalium, quam praelatorum Romanae curiae congregationes editorum: necnon Sacrae Rotae Romanae, aliorumque tribunalium, decisionum, & resolutionum: bannimentorum etiam, edictorum, ac aliorum quamplurium ad quodcumque tribunal, & exercitium spectantium, in archiuo impressoris Vaticani, & Cameralis existentium*, Romae: typis Camerae Apostolicae, 1627; *Summae bullarum siue Apostolicarum constitutionum vsu frequentiorum commentaria ...*, Romae : sumptibus Felicis Caesaretti, 1677; *Magnum Bullarium Romanum, iuxta exemplar Romae 1688*, edidit L. Cherubini, Luxemburg 1727; *Bullarum privilegiorum ac diplomatum Romanorum pontificum amplissima collectio cui accessere pontificum omnium vitae, notae, & indices opportuni. Opera et studio Caroli Cocquelines*, Romae: typis S. Michaelis ad Ripam : sumptibus Hieronymi Mainardi, 1739-1762; *Bullarium Romanum seu novissima et accuratissima collectio apostolicarum constitutionum ex autographis, quae in secretori vaticano, aliisque sedis apostolicae scriniis asservantur. Cum rubricis, summariis, scholiis, & indice quadruplici*, Romae : typis, & expensis Hieronymi Mainardi in Platea Montis Cimatorii, 1733-1744; *Bullarium Romanum. Bullarium Diplomatum et Privilegiorum Sanctorum Romanorum Pontificum*, 24 voll., Augustae Taurinorum 1857-1872.

²¹ *Codex diplomaticus domini temporalis S. Sedis [...]*, a cura di Augustin Theiner, vol. I, Rome: Imprimerie du Vatican, 1861, p. IV.

successivi studi, a suo giudizio, ne avrebbe tratto indubbi benefici. Certo, la disposizione della materia non permette di raccogliere facilmente informazioni: il *Codex* del Theiner è infatti ordinato cronologicamente e non è stato incluso nemmeno un indice tematico per singole istituzioni. Inoltre, le fonti originali sono indicate in modo molto incompleto: lo studioso attuale potrebbe risalire ai relativi manoscritti solo con grande fatica. Tuttavia, l'opera dell'antico prefetto dell'Archivio Vaticano è sicuramente la più citata, nella storia delle istituzioni temporali pontificie. Essa si situa ancor oggi fra i primi titoli di una ideale rassegna bibliografica sul tema. Accanto a quest'ultima, vanno annoverate almeno le raccolte di atti e norme patrocinate dalla congregazione «De bono regimine»: quella di Giacomo Cohellio²² e l'opera di Pietro Andrea De Vecchis, cioè la *Collectio constitutionum, chirographum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum et ac communitatum Status Ecclesiatici* (Romae, 4 voll., 1732-1743)

²² *Bolle di Sommi pontefici, risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle comunità dello Stato ecclesiastico*, a cura di Giacomo Cohellio, Roma: nella stamperia della Reverenda Camera Apostolica, 1642.

2. “Spirituale” e “temporale” nelle istituzioni del papato dell’età moderna.

Per identificare le istituzioni temporali dello Stato della Chiesa bisogna innanzi tutto procedere a una distinzione tra “spirituale” e “temporale”. Per il governo della comunità dei fedeli cristiani di cui, nell'Europa occidentale, il vescovo di Roma assunse la guida sin dal IV secolo, furono precocemente (cioè già in età tardo-antica) allestite istituzioni che si ispiravano al modello della Roma imperiale: una cancelleria per la redazione degli atti ufficiali del pontefice, un archivio per la loro conservazione, una curia (chiamata *Presbyterium Romanum*) per la decisione delle cause riguardanti materie ecclesiastiche, una tesoreria per la raccolta dei fondi necessari al clero. Da questo primitivo apparato a partire dal XII secolo germinò un apparato più articolato, con procedure formalizzate e un peculiare diritto (il diritto canonico). La già menzionata Penitenzieria apostolica e la Dataria (nata come organismo di controllo sui benefici ecclesiastici), ne sono esempi illuminanti. In questi uffici venivano trattati procedimenti relativi a casi aperti in tutta l'Europa cristiana. Ad essi, in età moderna, è stato affiancato un buon numero di congregazioni cardinalizie permanenti. La congregazione del Sant'Uffizio dell'Inquisizione (1542) ne è probabilmente la più nota. Ma altrettanto importanti istituzioni della curia romana sono, fra le altre, la congregazione De propaganda fide (1622), la congregazione dei Vescovi e Regolari (1601), la congregazione dei Riti (1588). I temi trattati da tutti questi dicasteri ed uffici riguardavano, com'è evidente, la Chiesa universale, limitatamente però – dopo la frattura della Riforma – ai territori in cui la giurisdizione della Sede apostolica romana era ancora accettata. In alcuni casi di istituzioni centrali del papato, tuttavia, non è agevole dare una netta distinzione tra competenze spirituali e temporali. L'esempio più facile che possa occorrere, in questa prospettiva, è quello relativo alla Camera apostolica, cioè l'organismo finanziario, contabile e di controllo che si occupava non solo in generale di fiscalità ecclesiastica, ma anche delle finanze e del

bilancio dello Stato della Chiesa. Anche il vertice dell'ordinamento giudiziario, il Tribunale della Segnatura (la cui attività è documentata almeno dal XIII secolo), poteva intervenire su giudizi riguardanti contenziosi in materia civile sollevati da sudditi dello Stato. Questi importanti uffici meriteranno una autonoma trattazione. Sin d'ora, però, essi sono stati segnalati per far emergere la necessità, tentando una rassegna delle istituzioni politiche e amministrative dello Stato della Chiesa, di non tralasciare uffici che apparentemente non sembrano avere dirette implicazioni nelle materie di governo, ma che invece vi avevano parte non secondaria.

Un'altra avvertenza appare inoltre necessaria allo scopo di delimitare l'oggetto di studio. Non potrà infatti essere preso in esame il dibattito - secolare, nella cultura politica europea - sulla contrapposizione tra potere temporale e potere spirituale. Basti ricordare che la rivendicazione del primato del papato nel governo non solo della stessa Chiesa, ma anche dei regni cristiani prese avvio dalla traduzione della Bibbia in latino, nella seconda metà del IV sec. Il passo del Vangelo di Matteo 16, 18-19 (*Tu es Petrus...: cioè il noto brano «Tu sei Pietro, e su questa pietra edificherò la mia Chiesa»*) diventò l'emblema della fondazione divina del compito del papa di guidare il corpo dei fedeli; quindi, dall'inizio del V secolo fino al XV, nelle comunicazioni ufficiali del papa - fra cui atti molto noti quali il *Dictatus Papae* di Gregorio VII (1057), le decretali di Innocenzo III (1243-1254), la bolla *Unam Sanctam* di Bonifacio VIII (1302) - fu spesso ripetuto il principio che ogni potere, fra i cristiani, derivava da quello del papa, di cui era affermata con forza la *plenitudo potestatis*, cioè la "pienezza" del potere, in quanto successore di Pietro come Vicario di Cristo. Tale *auctoritas*, che i modelli della Bibbia e dell'impero romano autorizzavano a concepire nelle vesti di una monarchia, riguardava argomenti anche tutt'altro che puramente "spirituali". Poiché infatti, i papi erano chiamati a guidare la condotta dei fedeli in vista della salvezza eterna, essi si giudicavano legittimati ad intervenire con la propria autorità quando i loro comportamenti materiali erano ritenuti interferire con quell'obiettivo. Così dalla teoria della *plenitudo potestatis* discendeva la superiorità del potere (spirituale) del papa su quello (temporale) di qualunque sovrano: per questo, soprattutto nel Medioevo, furono frequenti gli scontri tra Roma e l'Impero e tra

Roma e i sovrani delle monarchie europee. In queste contese, l'argomento che il pontefice era anche sovrano dei domini della Chiesa fu raramente utilizzato. Esplicite affermazioni, come quella della decretale *Per venerabilem* di Innocenzo III (1202) circa la «plenam in temporalibus potestatem» esercitata dal papa sui domini pontifici del Patrimonio di San Pietro, rimasero del tutto eccezionali. Per fare un noto esempio, nel *Tractatus de potestate summi pontificis in rebus temporalibus* del cardinale Roberto Bellarmino (Romae, ex Typographia Bartholomaei Zannetti, 1610) simili argomentazioni non furono mai citate. Si dovrà dunque fare costantemente attenzione a distinguere il dominio temporale della Chiesa (cioè il potere di *imperium* che i pontefici hanno puntato ad esercitare e ad estendere sin dalla fine del VII secolo su un determinato complesso di territori) dal potere dei papi *in temporalibus*, vale a dire il potere rivendicato e talvolta effettivamente esercitato dal pontefice anche in materie civili e politiche, al di fuori dei territori sottoposti alla Sede Apostolica e addirittura su questioni capitali, come la legittimità (o non legittimità) a governare di imperatori, sovrani e pretendenti alle corone europee.

Volendo procedere ad una analitica disamina delle istituzioni politiche dello Stato della Chiesa (comprese quelle che avevano anche connessioni con la sfera spirituale), il confronto con il secolare dibattito legato a questi temi non è dunque necessario. Ci si rivolgerà invece a quella concreta forma di potere esercitato dai pontefici all'interno dei domini della Chiesa, che – dopo la fase maturata tra XIII e XIV secolo – a partire dal XV secolo presero stabilmente la forma di un'entità statale analoga a tutte le altre.

3. Elementi di periodizzazione. Primo periodo (VIII-XI secolo)

Poiché la prospettiva diacronica è fondamentale nella Storia delle istituzioni politiche, prima di procedere ad una rassegna delle istituzioni politiche pontificie è opportuno dare degli elementi di periodizzazione. All'interno delle complesse vicende del dominio temporale della Santa Sede si possono isolare almeno quattro distinti periodi: un primo periodo tra l'VIII e la metà dell'XI secolo, con la nascita e la repentina, grave crisi della cosiddetta "Repubblica di S. Pietro"; un secondo periodo dalla cosiddetta "rivoluzione papale" dell'XI secolo fino agli inizi del secolo XV, con il consolidamento delle istituzioni politiche dei territori dello Stato della Chiesa; un terzo periodo dall'elezione di Martino V fino alla Rivoluzione Francese, contraddistinto da almeno tre stagioni di riforme (a fine Cinquecento, a fine Seicento e nel Settecento); un quarto periodo dalla Restaurazione fino al 1870.

Sin dal IV secolo, l'ordinamento della Chiesa romana fu erede dell'organizzazione delle istituzioni imperiali. Tale discendenza si manifestò presto anche nel lessico: il termine usato da Gelasio I (492-496) per definire la sua autorità ecclesiastica era infatti *principatus*. Quindi, Gregorio Magno (540-604) diede particolare impulso all'amministrazione della Chiesa. I suoi più intimi collaboratori erano i *cubicularii*, mentre i *notarii* si occupavano della redazione dei documenti e della loro conservazione. A questa data, i pontefici erano altresì *domini* di estesi possedimenti fondiari, le cui rendite si dicevano destinate *in servitio luminum* delle basiliche romane, cioè per garantire l'illuminazione delle loro numerose lampade ad olio. Questi patrimoni aumentarono progressivamente in estensione fino al V secolo: ad esempio, la Chiesa possedeva vaste aree per la coltivazione cerealicola in Sicilia e in Calabria; contemporaneamente, il vescovo di Roma eresse un sistema centralizzato per la loro amministrazione. I patrimoni principali erano governati da un *rector* nominato da Roma. A loro volta, i *rectores* avevano ai propri ordini un apparato di funzionari composto da *difensores*, *notarii*, *actionarii*. I contadini pagavano tributi (*pensiones*) sia in denaro che in natura. Quando, dopo l'invasione longobarda

del 568, entrò in crisi la dominazione bizantina in Italia, i pontefici si assunsero importanti compiti amministrativi, innanzi tutto a Roma, dove era insediato un duca bizantino che comandava la locale guarnigione militare, ma non erano più in essere né il *Senatus* né il *praefectus Urbis* (fino a quel momento responsabili dell'amministrazione). Così, dalla fine del VI secolo, i papi intervennero per l'approvvigionamento alimentare di Roma, primo compito di governo della città. I pontefici compravano grano o lo facevano venire dalle proprie tenute (intorno a Roma organizzate in *domuscultae*, grandi aziende rurali e lo distribuivano alla popolazione di Roma, oppure lo vendevano a prezzi calmierati. Quindi, a partire dal VII secolo, i pontefici intervennero anche sulla rete di acquedotti di Roma e sulle infrastrutture (strade, ponti, torri, mura) e promossero numerose attività assistenziali (ospedali, ricoveri per i poveri e i pellegrini). Queste attività erano coordinate in distretti detti *diaconie*, strutture insediate presso le comunità monastiche con a capo un *pater* (ecclesiastico) e un *dispensator* (laico). Le già citate *domuscultae* avevano altresì compiti di difesa territoriale: i soldati posti a presidio di queste grandi aziende agricole erano detti appartenere alla *familia Sancti Petri*.

L'attività amministrativa concentrata in Roma e nel suo distretto e l'attività economica dei grandi possessori fondiari costituirono il nucleo originario del dominio temporale della Chiesa. Gradatamente, i papi acquisirono un ruolo anche in campo politico e addirittura militare. Nella prima metà dell'VIII secolo, il papato costituì dapprima un importante punto referente per chi, nell'Italia bizantina, si era ribellato contro i decreti iconoclasti dell'imperatore Leone III. Quindi, mentre i Longobardi invadevano le terre dell'Esarcato e l'imperatore di Costantinopoli appariva sempre meno in grado di tenere il controllo della Penisola, Gregorio II (715-731) prese l'iniziativa della controffensiva contro Liutprando, utilizzando forze bizantine e verosimilmente anche milizie arruolate in proprio; l'atto con il quale nel 729 Liutprando gli restituì il *castrum* di Sutri, nel Patrimonio di S. Pietro in Tuscia, è stato spesso considerato dagli studiosi l'atto di nascita dello Stato della Chiesa. Quel che è certo, oltre a Sutri, il papato controllava altri centri lungo la *via Amerina*, la principale linea di comunicazione tra Roma e Ravenna (Bieda, Nepi, Orte, Bomarzo). La svolta si verificò a metà

dell'VIII secolo: con la caduta di Ravenna e la fine del dominio dell'Impero di Costantinopoli sull'Italia centro-settentrionale i papi divennero pienamente titolari di poteri sovrani nell'Italia centrale. Infatti, dopo un nuovo movimento d'armi longobardo (in particolare le campagne del re Astolfo, successive al 749), il pontefice Stefano II ottenne dai Franchi di Pipino non solo aiuto militare, ma anche la promessa di cedere alla *Sancta Ecclesia Dei et respublica Romanorum*, dopo la loro conquista, Ravenna e i territori longobardi e già bizantini nelle Marche (la cosiddetta Pentapoli). Dal canto suo, il pontefice incoronò Pipino re e gli concesse il titolo onorifico di *Patricius Romanorum*. Dopo questi accordi, con due campagne militari nel 755 e nel 756, i longobardi furono sconfitti dai Franchi e il papato ebbe un suo primo dominio temporale di grandi dimensioni, comprendente importanti città dell'Italia centro-settentrionale che non erano mai state sottoposte né al papa, né al duca bizantino di Roma (tra cui la stessa Ravenna, dove il papa inviò come proprio rappresentante l'ex duca di Roma). La cosiddetta Donazione di Costantino fu composta in questo torno di anni (probabilmente tra il 757 e il 767). In essa era contenuta l'affermazione che solo il papa deteneva il potere di inalberare le insegne del potere imperiale romano e che era titolare di diritti sovrani non solo sul palazzo Laterano e su Roma, ma anche su tutta l'Italia e l'intero Occidente. Nessun pontefice in quegli anni avrebbe avanzato pretese territoriali così vaste: nondimeno, la Donazione di Costantino era efficace espressione delle crescenti ambizioni politico-territoriali del papato alla metà dell'VIII secolo. Tra l'VIII e il IX secolo, le donazioni dei sovrani franchi al papato furono più volte confermate: Carlo Magno, dopo aver combattuto e sconfitto nuovamente i longobardi in Italia, nel 781 e nel 787 cedette al pontefice nuovi territori sia nel Lazio che nell'Umbria odierna. Tutte le donazioni caroline furono successivamente ribadite dagli imperatori Ludovico il Pio (nel patto detto *Ludovicianum*: nell'817) e Lotario (nel patto detto *Lotharianum*: nell'824). Era così consolidata la protezione imperiale sull'integrità dei domini pontifici, ma essi non erano più identificati con l'estesa porzione della Penisola

concessa da Pipino il Breve a Stefano II a metà dell'VIII secolo. Il territorio della "Repubblica di S. Pietro", secondo il patto di Ludovico il Pio con papa Pasquale dell'817²³, non comprendeva più tutto il territorio tra Luni e Monselice, né il Veneto o l'Istria (o addirittura la Corsica), ma solo un'ampia porzione dell'Italia centrale. Anche dopo la fine della dinastia carolingia, gli imperatori sassoni seguirono la stessa linea (un nuovo documento a tutela del dominio temporale dei papi fu siglato da Ottone I di Sassonia nel 962, un altro da Enrico II di Sassonia nel 1020). I pontefici avevano ormai un nutrito dossier di ragioni giuridiche che sosteneva la legittimità del proprio dominio temporale.

Nel contempo, si ebbe un relativo consolidamento istituzionale. L'amministrazione della giustizia fu uno dei terreni meglio dissodati. Sin dall'inizio del secolo IX, a Roma si svolgevano assise nel palazzo (patriarchio) Lateranense. Esse erano composte da vescovi e funzionari della Curia e vedevano non di rado il pontefice come presidente. Anche quando le sedute erano presiedute dai *missi* imperiali, i giudici erano di solito ufficiali del palazzo apostolico. Verso la metà del X secolo le forme del *placitum Romanum* ("placitum" vuol dire appunto corte di assise) si consolidarono: vi partecipavano un presidente, alcuni giudici, cui si aggiungevano pochi altri nobili romani (che, senza essere giudici, di fatto si associavano alla pronuncia della sentenza), gli avvocati delle parti. Gli *scriniarii* erano incaricati di redigere gli atti e la sentenza. I giudici ordinari erano il *primicerio*, il *secondicerio*, il *protoscriniario*, l'*arcario* (economo della Chiesa), il *sacellario*, il primo *defensor* (gerente dei patrimoni ecclesiastici), il *nomenclator* (difensore d'ufficio dei poveri). A partire dalla fine del X secolo, compaiono nelle assise anche giudici *dativi*, cioè assegnati su richiesta di una delle parti. Le sedute di queste corti erano riunite quando il presidente le convocava e si tenevano accanto al sagrato del Laterano, nel luogo detto *Ad Lupam*, all'aperto, sotto la lupa di bronzo fissata all'esterno del muro del patriarchio. Durante gli spostamenti della curia pontificia nel Lazio, furono altresì riuniti alcuni placiti detti «di Campagna».

²³ Cfr. l'edizione elettronica:
http://www.storia.unive.it/RM/didattica/fonti/anto_ame/cap_VI/VI_4_or.htm, sub B).

Quanto alla giustizia penale, la scarsità di fonti permette di rilevare solo che anch'essa era esercitata da funzionari nominati dal papa.

L'assetto istituzionale del nascente Stato della Chiesa comprendeva anche attività in altri campi. Nell'organizzazione monetaria, si deve rilevare che «tessere quadrate» furono battute da Gregorio II, da Gregorio III e da Zaccaria. Quindi, dall'incoronazione di Carlo Magno (800) all'inizio del X secolo si moltiplicarono le emissioni di monete romane. Di rilievo, infine, anche le premure dei pontefici per le installazioni difensive di Roma e di altri centri del Patrimonio (come Civitavecchia, che Gregorio III, pontefice dal 731 al 741, cinse di nuove mura) e per l'organizzazione militare. La carica originariamente bizantina di duca di Roma, più alto responsabile del presidio della città, permase sino al 781, ma essa fu non di rado assegnata a consanguinei dei papi; nel contempo, il papato prendeva il controllo dell'armata di Roma attraverso la carica del *superista* (governatore militare del Laterano) e del *magister militum* citato dalle fonti fin dal secondo decennio del IX secolo.

Tuttavia, in questo stesso periodo tra IX e X secolo il potere pontificio attraversò una crisi molto grave, ben rappresentata dal saccheggio del Vaticano compiuto dai Saraceni nell'846. I territori sottoposti all'autorità del pontefice papato si ridussero sostanzialmente a pochi territori: Tuscia, Sabina, contea di Tivoli, Campagna e Marittima. Solo in queste zone i papi potevano apparire realmente sovrani riscuotendo tributi (anche se non ancora regolarmente), organizzando la giustizia civile e penale, arruolando truppe armate per mantenere per quanto possibile l'ordine interno. Il rimanente complesso di territori noto come *terra Sancti Petri* quasi si dissolse. Per tutto il secolo X e per i primi quaranta anni del secolo XI fu l'aristocrazia romana a controllare la Sede apostolica e il suo apparato curiale. In questa lunga fase, che la storiografia ha definito come *Adelpapstum* (papato "aristocratico"), non solo castelli e distretti giurisdizionali, ma anche diritti e utilità pubbliche furono assegnati dai papi a diversi soggetti, compresi i rispettivi familiari. Comparvero anche investiture di tipo feudale: l'esordio di questa pratica viene collocato dagli studiosi all'inizio dell'XI secolo: con l'atto che assegnava Terracina al conte Daiferio, della dinastia dei duchi di Gaeta, infatti, fu prefigurato per la prima volta un rapporto di tipo quasi-feudale, con obbligo del conte Daiferio di prestare aiuto militare al

pontefice. Ad ogni modo, fu proprio durante la fase del papato “aristocratico” che si stabilirono legami tra Roma e il territorio circostante «molto più efficaci e concreti delle teoriche rivendicazioni temporali dei papi altomedievali».²⁴

²⁴ Sandro Carocci, *Il nepotismo nel medioevo*, Roma: Carocci, 1999, p. 19.

4. Elementi di periodizzazione. Secondo Periodo (XI-inizio XV secolo)

Una svolta istituzionale contrassegnò l'inizio di una fase di minore incertezza: con il decreto del 1059, infatti, furono riformate le procedure per l'elezione del pontefice, subordinando i laici (e dunque i membri dell'aristocrazia romana). La designazione del pontefice doveva infatti avvenire in primo luogo attraverso i cardinali vescovi, cui si sarebbero aggiunti solo in un secondo momento il clero e i laici di Roma. Il candidato prescelto poteva anche essere non romano e la stessa elezione poteva se necessario svolgersi fuori Roma. I pontefici combatterono altresì apertamente contro i lignaggi più potenti, cogliendo qualche successo e riuscendo ad insediare un *rector* nella Campagna e Marittima. Tuttavia, il controllo esercitato dalle grandi famiglie sulla cattedra pontificia e sul suo apparato di ufficiali restò ancora molto visibile per tutto l'XI e il XII secolo. L'ascesa al soglio pontificio di Innocenzo III (1198-1216), in un quadro politico dominato dalla crescita dell'esperienza comunale e dal declino dell'autorità imperiale in Italia, portò ad una nuova espansione del dominio temporale pontificio. Importanti conquiste (fra le altre, le città di Orvieto, Perugia, Rieti, Città di Castello) furono portate a termine negli ultimi anni del XII secolo. Nella Marca, l'affermazione della sovranità del pontefice fu più lenta e dovette misurarsi con forti autonomie cittadine: fu pertanto necessaria una continua azione di compromesso. Non si trattò certamente, di nuovo, di conquiste definitive: il XIII secolo fu un secolo di lotte fra papato e impero, poiché i sovrani svevi apertamente rivendicavano la sovranità su Spoleto e sulla Marca. Inoltre, anche nei territori in cui era riconosciuta la suprema autorità del pontefice, i Comuni e i signori feudali spingevano costantemente per ottenere maggiore autonomia e per concentrare più estesi poteri giurisdizionali. D'altro canto, i pontefici a più riprese lanciavano piani di decisa affermazione della sovranità della Chiesa. Perciò, lo Stato della Chiesa del XIII e del XIV secolo vide una netta maturazione istituzionale. Il governo dei territori dell'Italia centrale sottomessi da Innocenzo III alla Sede

apostolica ebbe ordinamento su base provinciale: tale struttura di governo nelle sue linee fondamentali sarebbe rimasta immutata fino al Cinquecento e oltre. Le province erano quelle di Campagna, di Sabina, del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia, il ducato di Spoleto e la Marca di Ancona. Innocenzo III insediò un rettore anche nella Massa Trabaria. Dopo il 1278, grazie ad un accordo con l'imperatore Rodolfo I d'Asburgo, Niccolò III aggiunse la sovranità sulla Romagna. La Campagna aveva il confine meridionale formato grosso modo sul fiume Liri che la divideva dal Regno di Napoli. Il Patrimonio aveva come limite settentrionale la fortezza di Radicofani e comprendeva Orvieto, Narni, Amelia e Rieti. Il ducato di Spoleto, in cui il primo rettore pontificio fu insediato nel 1198, comprendeva anche Perugia. La Marca confinava a sud, lungo il corso del fiume Tronto, con il Regno di Napoli e a nord (tra Pesaro e Rimini) con la Romagna. La Sabina aveva confini coincidenti con la diocesi omonima. La Massa Trabaria coincideva con il territorio montuoso compreso fra le attuali Toscana, Marche e Romagna: dal 1205 ebbe un suo rettore, ma nel corso del XIII secolo fu sottoposta ora al rettore della Marca, ora al rettore della Romagna.

I *rectores* delle province erano gli uomini chiave del governo del territorio. Nominati *ad beneplacitum*, essi duravano in carica da uno a quattro anni. Il loro compito principale era quello di sovrintendere all'amministrazione della giustizia: provvedevano a nominare i giudici delle circoscrizioni in cui la propria provincia era suddivisa e presiedevano i tribunali di appello di prima istanza (l'istanza successiva era riservata al papa). A fianco dei rettori erano presenti alcuni altri giudici (i "balivi", nominati direttamente da loro), un "maresciallo" (il più alto in grado degli ufficiali esecutivi della provincia), una compagine di armati per il mantenimento dell'ordine pubblico. I rettori potevano altresì contare su vicari (chiamati in varie forme: *comes*, *vicecomes*, *nuntii*), che li sostituivano – in particolari zone della provincia – nelle due più significative funzioni di governo, la riscossione dei tributi e l'amministrazione della giustizia. Castellani erano insediati in tutti i più importanti centri difesi da strutture militari. A partire dalla fine del Duecento, a fianco dei rettori vennero nominati anche tesorieri provinciali per amministrare i movimenti finanziari: così, la Camera pontificia – l'organo finanziario contabile e di controllo della Curia romana – si

ingerì progressivamente nel governo delle provincie, dalle quali traeva gettito. Per questo, il camerlengo Teodorico di Orvieto, nell'ultimo quarto del XIII secolo, soprintendeva a tutta l'amministrazione del dominio temporale. La presenza di fonti permette di entrare nel dettaglio del sistema fiscale del medioevo pontificio: oltre a tassazione diretta e indiretta, dalle provincie si raccoglievano fondi attraverso le entrate connesse all'amministrazione della giustizia, sia civile che penale. Roma continuava nondimeno a chiedere sussidi straordinari ai Comuni: fra il 1284 e il 1288 Perugia ne concesse uno di importo molto elevato (40.000 fiorini). Quanto alle istituzioni militari, Comuni e baroni avevano l'obbligo di fornire servizio militare entro la rispettiva provincia. Tra il 1234 e il 1303 furono fatte 113 chiamate alle armi. I Comuni che ricevevano la *petitio* del rettore di fornire armati la facevano illustrare dinanzi all'assemblea cittadina e dopo un dibattito pubblico decidevano se rispondere o no. Si conoscono almeno 23 casi di risposta negativa. I Comuni potevano altresì dare un contributo in denaro invece che fornire uomini in armi. E' indubbio, comunque, che nel XIII secolo il servizio militare richiesto alle città riguardava in massima parte operazioni di polizia interna e non i grandi scontri con i nemici del papato.

La fedeltà e la soggezione di Comuni e feudatari alla Sede apostolica, in termini e limiti ben determinati (e con il riconoscimento di diritti e doveri reciproci) era offerta al pontefice in occasione dei Parlamenti, cioè durante le riunioni dei rappresentanti di una provincia. Gli stessi Parlamenti dovevano altresì esaminare ed approvare tutte le richieste dei rettori che comportavano l'assunzione di nuovi obblighi per Comuni e feudatari. Il rettore intimava il Parlamento *per literas*, fissandone giorno di apertura e luogo ed esponendo gli argomenti che sarebbero stati trattati. Esso era presieduto dal rettore o da un suo vicario. Durante queste sessioni, erano accettati i nuovi rettori appena entrati in carica e si giurava loro fedeltà, si discuteva l'approvazione delle leggi che dovevano avere vigore in provincia e si determinavano le imposte straordinarie o gli aiuti militari da prestare al pontefice. La *tallia militum* era appunto un tributo per il mantenimento degli ordinamenti militari di cui i rettori facevano richiesta di approvazione dai Parlamenti, soprattutto nella Marca e

in Romagna (nel ducato di Spoleto e nel Patrimonio, invece, la *tallia militum* era già nel Duecento un'imposta versata regolarmente). Le richieste di approvazione avanzate dai rettori nei Parlamenti erano tutt'altro che formali: le disposizioni del rettore potevano essere accolte unanimemente *nemine discrepante*, oppure accolte con riserva, o addirittura rigettate facendo includere negli atti della sessione una protesta di uno o più rappresentanti contro le pretese del rettore. Ai rifiuti più netti, d'altro canto, quest'ultimo poteva rispondere arrestando i rappresentanti provinciali considerati ribelli. Il Parlamento era altresì competente sui ricorsi contro l'operato dei rappresentanti del governo pontificio sul territorio; esso poteva infine inviare petizioni al pontefice. Innocenzo III convocò a Viterbo un Parlamento del Patrimonio, del ducato di Spoleto, della Marca nel 1207. In questa occasione, vennero definite le competenze della giurisdizione papale e fu dato giuramento di obbedienza da parte di feudatari ed amministratori dei Comuni; quindi il papa ascoltò le petizioni dei sudditi; infine, furono pubblicati gli statuti indirizzati «a tutti i fedeli sudditi del papa nelle terre del Patrimonio».²⁵ Dopo questa adunanza generale del 1207, i parlamenti si svolsero generalmente su base provinciale: a Bevagna nel 1220 si riunirono i rappresentanti di città del ducato di Spoleto; il parlamento della Marca si riunì nel 1249. Quindi, tra il 1278 e il 1304 in Romagna si tennero ben diciotto parlamenti. Dai documenti relativi al parlamento del Patrimonio del 1298 è possibile trarre notizie sulla sua composizione: i rappresentanti delle città erano 173, 28 i rappresentanti degli ecclesiastici, 12 i vescovi, 12 i nobili feudali.

La descrizione fatta finora potrebbe dare troppa enfasi alle istituzioni provinciali (che peraltro, negli stessi anni si stavano sviluppando in Inghilterra, in Aragona, nel Regno di Sicilia). Tornando alla Curia centrale, il papa nominava *missi* per il governo del territorio, con compiti ispettivi, giudiziari e – più spesso – di supervisione sulla materia fiscale. Importante poi era il ruolo del

²⁵ Cit. in Daniel Waley, *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Storia d'Italia* diretta da G. Galasso, vol. VII/2: Girolamo Arnaldi ... [et alii], *Comuni e Signorie nell'Italia nord-orientale e centrale. Lazio, Marche e Umbria, Lucca*, Torino: Utet, 1987, pp. 231-320, p. 247.

Camerlengo, che non si occupava soltanto di finanze, ma era un vero e proprio coordinatore del governo delle provincie e funzionava anche da giudice per i reati di cui erano accusati rettori e ufficiali di governo. Lo stesso pontefice esercitava non di rado le sue funzioni di legislatore: importanti norme per il governo delle provincie furono emanate da Bonifacio VIII nella costituzione *Romana mater Ecclesia*, promulgata ad Anagni per la Campagna nel 1295, nella *Licet merum* per il Patrimonio del 20 gen. 1300²⁶, nella *Celestis patrisfamilias* per la Marca del 3 set. 1303. Attraverso questi testi, in una fase in cui i Comuni avevano guadagnato ampie autonomie giurisdizionali, il potere dei rettori era ribadito e regolato, era organizzato il sistema delle esazioni fiscali, erano specificati gli obblighi di mantenimento dei contingenti militari.

All'inizio del Trecento, il trasferimento della Sede apostolica ad Avignone (città della Francia meridionale in possesso della Chiesa sin dal 1229) corrispose ad una fase molto intensa della vita istituzionale dei domini temporali della Chiesa. Importanti organi centrali ebbero più compiuta organizzazione: la costituzione *Ratio iuris* di Giovanni XXII (16 set. 1331) diede nuova fisionomia ai poteri giurisdizionale ed amministrativo della Camera apostolica, che rappresentava tutta la pubblica amministrazione del dominio temporale pontificio. Sulle condizioni dei territori italiani, inoltre, i papi avignonesi erano costantemente informati: le comunicazioni con l'Italia centrale erano intense e lettere o messaggi erano scambiati in 15-20 giorni. Le lettere dei rettori riferivano del grave disordine politico in cui erano caduti i territori dell'Italia centrale (causa peraltro di un netto decremento del gettito fiscale) e della scarsa efficacia dei consueti metodi per affermare la sovranità pontificia sui poteri concorrenti nelle provincie. Per riprendere il controllo della situazione politica, fu così elaborato un nuovo strumento: la missione straordinaria di legati con poteri ispettivi e legislativi. Benedetto XII (1334-42) inviò nelle terre della Chiesa Bertrand de Déaulx tra il maggio 1335 e l'aprile 1337; quindi, nel 1341 richiese a Jean Delpérier di svolgere un'accurata inchiesta sulle

²⁶ La si può vedere nella citata silloge del Theiner (è il documento num. DXXVIII).

condizioni della Marca.²⁷ Quindi, dopo la metà del XIV secolo, furono nominati vicari generali con incarico di supremo comando militare per il recupero dei territori perduti. La più nota di queste legazioni fu quella del cardinale Egidio Albornoz, vicario generale nelle terre della Chiesa dal 1353 al 1367), che con un'accorta politica nei confronti dei pochi Comuni rimasti fedeli e un'efficace azione militare, riprese il controllo di Lazio, Umbria e Marche, dove fece subito edificare numerosi castelli e fortezze.

Albornoz è spesso ricordato per le *Constitutiones S. Matris Ecclesiae*, emanate nel 1357 durante il parlamento generale di Fano. In questo testo, rimasto in vigore nella Marca sino all'Ottocento, erano riepilogate dettagliatamente le norme sui poteri politici e le funzioni giurisdizionali esercitati del legato, sul governo provinciale, sui compiti di tutto il personale impiegato in questa funzione (dal rettore, ai giudici e notai, al maresciallo), sulla convocazione dei parlamenti; erano ricordati i principali reati penali (insieme alle procedure per l'amministrazione della giustizia penale, cioè «de modo procedendi super maleficiis»); era definita la struttura del processo civile di appello (sul quale era competente la corte del rettore provinciale). Non mancavano riferimenti anche alla figura del rettore *in spiritualibus*, competente sugli ecclesiastici. All'innovazione normativa albornoziana (di cui è difficile esagerare l'importanza) seguì un nuovo consolidamento istituzionale. L'amministrazione fiscale fu il primo terreno di riforma. Le varie entrate garantite dal XII secolo da oboli, censi, decime di vario genere, divennero più regolari. La compilazione, dalla metà del Trecento di alcuni *libri introituum et exituum* e di diverse *tabulae stipendiariorum* mostrano che la razionalizzazione del sistema fiscale era un importante obiettivo, in ogni provincia. Si moltiplicavano nel contempo le *descriptiones*, cioè relazioni sulla pratica amministrativa e fiscale riscontrata sul territorio. In questi testi erano descritti tutte le città, con i rispettivi territorio e confini, le vie di comunicazione esistenti, tutti i villaggi rurali, con il calcolo della capacità contributiva di ciascuno (espressa in *focularia-fumantes*). Delle città

²⁷ L'inchiesta è pubblicata in rete a cura di Francesco Pirani: cfr. *Informatio status Marchiae Anconitanae. Una inchiesta politica del 1341 nelle terre dello Stato della Chiesa* alla url http://www.dssg.unifi.it/_RM/iper/informatio/pagine/saggio.htm

più importanti si dava conto della consistenza del personale militare e civile distaccatovi dalla curia provinciale, con i rispettivi stipendi.

Lo Stato della Chiesa attraversò una nuova, grave crisi fra Tre e Quattrocento. Mentre la stessa istituzione pontificia era scossa dal Grande Scisma (1378-1417), con la contemporanea presenza di due papi (per un periodo addirittura tre), i domini dell'Italia centro-settentrionale subirono ripetute lacerazioni, ad opera dei Visconti, di Ladislao da Durazzo, di Braccio da Montone e molte città e terre sfuggirono alla sovranità pontificia. La ricomposizione del dominio fu essenzialmente opera di papa Martino V (1417-1431), che riuscì a sottomettere Bologna e i principali centri umbri, marchigiani e laziali. Nelle province, si moltiplicarono gli accordi con le città. La capitolazione fu lo strumento giuridico più frequentemente utilizzato per imporre la suprema autorità pontificia: al momento della sottomissione al sovrano pontefice, le città presentavano delle petizioni nelle quali facevano richiesta di conservare determinati diritti. Il pontefice, dopo averle esaminate (o modificate), le sottoscriveva: i poteri delle magistrature comunali e quelli degli ufficiali pontifici erano così delimitati. I patti conclusi con Bologna nel 1447 – che hanno fatto ritenere la città felsinea una vera e propria “repubblica per contratto”²⁸ – rappresentarono il punto più alto di autonomia raggiunto da una città. Bologna, infatti, aveva una propria tesoreria ed un proprio tribunale penale (il Tribunale del Torrione). Più di frequente, una volta che le città riconoscevano il superiore potere papale, esse erano governate da un ufficiale di governo (governatore, commissario o podestà) ed erano inquadrare nella tesoreria provinciale competente per territorio. Molti Comuni furono così privati di autonomia finanziaria (Bologna, Perugia, Fermo, Ascoli, Orvieto, Città di Castello, Rieti, Spoleto, Todi, Viterbo, Narni): il loro gettito fu in massima parte incamerato dalla Camera apostolica; anche gli ufficiali comunali e gli stessi podestà erano ormai cariche controllate in buona parte da Roma. Nel contempo però, soprattutto in Romagna e nella Marca, i pontefici moltiplicarono le concessioni in vicariato. Attraverso questo istituto

²⁸ Angela De Benedectis, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna: Il Mulino 1995.

(che si può considerare simile ad una investitura feudale, a dinastie signorili (e talvolta anche a Comuni), era concessa autorità di governo su un territorio (cioè il *merum et mixtum imperium*) in cambio solo di un giuramento di fedeltà, del pagamento di un censo annuale, della promessa di aiuti militari in caso di bisogno. Una nuova fase di consolidamento del dominio temporale si aprì nell'ultima fase del pontificato di Eugenio IV (1431-1447), dopo che era intervenuta una nuova grave crisi. Fu il cardinale Vitellozzo Vitelleschi a recuperare il controllo di Roma, a riconquistare parte del Lazio, dell'Umbria e della Marche. Le porzioni di territorio *mediate subiectae*, non di rado concesse in vicariato (non solo quando si trattava di signorie di tipo feudale, ma anche quando erano Comuni) vennero drasticamente ridotte.

Nel XV secolo diverse fonti mostrano la maturazione di una peculiare sensibilità istituzionale. Sin dagli anni 1454-1458 sono disponibili i cosiddetti "bilanci" dello Stato della Chiesa: prospetti riassuntivi delle entrate e delle uscite e delle entrate della Camera apostolica in ogni provincia, dai quali si ricava altresì l'organigramma dei funzionari stipendiati dalla Camera apostolica in ogni provincia (governatori, tesorieri, castellani e custodi delle rocche etc.). A questo riguardo, i dati dei "bilanci" possono essere integrati con due serie di registri compilati a partire dal pontificato di Martino V, contenenti gli atti di nomina di ufficiali dell'amministrazione centrale e periferica (*libri officiorum*) e i giuramenti da questi prestati al camerlengo prima di entrare in carica (*libri officialium*). Peculiare del pontificato di Paolo II (1464-1471) fu altresì la redazione di una *Tabula officiorum Sanctae Romanae Ecclesiae per alphabetum*. In questa fonte furono annotate tutte le cariche sulle quali il pontefice aveva potere di disporre: non solo quindi governatori, castellani e altri giudici e funzionari del governo provinciale, ma anche podestà, cancellieri e altri membri delle magistrature cittadine che erano sottoposti all'approvazione del pontefice o che il pontefice riusciva a far eleggere attraverso procedure non formalizzate. Questa nuova attenzione alle istituzioni temporali si manifestò, infine, anche in missioni ispettive ordinate dal papa, come quella di cui fu incaricata una commissione di sei membri nel 1477. A tutti i Comuni, a tutte le *terre* e a i singoli sudditi fu data possibilità di denunciare abusi e malversazioni del personale

di governo dello Stato della Chiesa: i verbali di queste deposizioni costituiscono una vivida descrizione del funzionamento delle istituzioni di governo provinciali nell'ultimo scorcio del XV secolo. Il papa Sisto IV (1471-1484) dal lavoro di questa commissione trasse spunto per innovazioni normative che dovevano limitare il ripetersi degli abusi.

Il governatore delle città era ormai la figura chiave dell'amministrazione dei domini pontifici, soprattutto in Umbria e nel Patrimonio. Aveva in effetti grandi poteri: secondo quanto appare dai brevi di nomina, poteva punire rivolte, ricevere giuramenti di fedeltà, sospendere la validità delle norme statutarie dei Comuni, rimuovere gli ufficiali comunali, revocare concessioni in feudo o in vicariato, sciogliere leghe o patti (anche giurati) giudicati dannosi per la stabilità del governo pontificio; ordinariamente, poi, il governatore giudicava le cause di appello, sia che fossero avocate dal rettore provinciale e poi trasmessegli, sia che fossero iniziate da una delle parti in causa direttamente presso il suo tribunale; egli vigilava altresì sul mercato del grano e dava disposizioni relative ai lavori di pubblica utilità; infine, il governatore controllava e gestiva in varie forme l'apparato di governo comunale. In altre aree (Campagna e Marittima, Marche, Romagna), la gestione delle amministrazioni comunali era ancora relativamente autonoma: mancavano altresì insediamenti stabili di governatori (insieme con le loro *familiae*). In queste città era la curia del rettore provinciale ad occuparsi di finanze, di annona, di giurisdizione d'appello. Gli interventi straordinari potevano essere numerosi: ma sfuggiva al personale di governo pontificio un elemento essenziale del modello applicato in Umbria e nel Patrimonio, cioè il progressivo controllo sulle finanze comunitative.

5. Elementi di periodizzazione. Terzo periodo (1). Riforma del 1588

Il Cinquecento rappresentò un crinale decisivo nella storia delle istituzioni politiche e amministrative dello Stato della Chiesa. Terminata la lunga stagione delle guerre d'Italia, quando le ambizioni di autonomia di Comuni e feudatari erano state combattute con la forza delle armi (come mostrano i casi di Perugia e dei Colonna sotto Paolo III Farnese), l'assetto politico-istituzionale del territorio dello Stato della Chiesa conobbe un duraturo consolidamento. Non si ebbero più consistenti alienazioni del territorio della Chiesa a vantaggio di singole famiglie (rappresentate ad esempio dalla creazione del ducato di Romagna per Cesare Borgia e dei ducati di Camerino e di Parma e Piacenza per i Farnese, la famiglia di Paolo III). La presenza feudale, anzi, fu stabilizzata e contenuta: importanti complessi feudali (come quelli delle famiglie Orsini e Colonna, tra il 1560 e il 1569) furono confermati da atti di investitura papali; molti feudi minori furono devoluti alla Camera apostolica; infine, nel 1567 l'emanazione della bolla *De non infeudando* proibì la creazione di nuovi feudi sovrani. Così regolata, la feudalità governava una cospicua parte del Lazio, dell'Appennino romagnolo ed alcune zone dell'Umbria, ma la Camera apostolica era sempre pronta a subentrare ai signori feudali ogni qual volta che vi fossero appigli giuridici formali, o per inadeguatezza dei titoli di possesso o per estinzione della loro linea familiare. Gregorio XIII (1572-1585) è il pontefice di solito ricordato per il suo attivismo in questo campo. Lo stesso papa Boncompagni si occupò altresì di una revisione degli Statuti della città di Roma.²⁹ Fu l'occasione per ribadire e ampliare la giurisdizione dei tribunali della Curia romana a scapito di quelli cittadini. Per la restante gran parte dello Stato ecclesiastico, nel Cinquecento fu confermato il sistema di governo su base provinciale configurato dal modello albornoziano. Nel 1543, anzi,

²⁹ Cfr. *Statuta almae Vrbis Romae auctoritate S.D.N. D. Gregorii papae XIII pont. max. A senatu, populoque rom. reformata, et edita*, Romae : in aedibus Populi Romani, 1580.

furono nuovamente pubblicate le *Consitutiones aegidiana*e con le *additiones* del cardinal Rodolfo Pio di Carpi. Esse, però, non erano più considerate la norma generale per l'amministrazione delle provincie, ma la raccolta delle leggi relative al governo della sola provincia della Marca. Per le altre provincie erano già disponibili raccolte di legislazione emanate dai singoli legati, come quello di Campagna e Marittima del 1553.

Le provincie pontificie dopo la metà del Cinquecento iniziarono una profonda trasformazione istituzionale. I Parlamenti provinciali, sostanzialmente erano scomparsi: anche quello della Marca fu riunito sempre più di rado nelle vesti di una più modesta congregazione provinciale. Nel Cinquecento le città avevano a Roma ambasciatori (poi detti agenti) per contrattare nella prassi i confini tra il potere delle giunte municipali e quello dei rappresentanti pontifici. I poteri dei responsabili di governo delle provincie (fatta eccezione per Bologna e la Romagna) visibilmente diminuirono. Dalle fonti appare che la loro attività si limitava a quella di trasmettere gli ordini di Roma ai governatori minori, senza avere una propria effettiva ed autonoma direzione generale del governo del territorio. Si moltiplicarono del resto, dopo il 1550, le creazioni di governi separati (come Fermo e Loreto nelle Marche): qui era insediato un governatore che rispondeva direttamente a Roma, senza subordinarsi al governatore provinciale.

Nei rapporti con le città delle provincie, la fiscalità era uno dei soggetti più discussi. Questa branca dell'amministrazione, in effetti, ebbe nel Cinquecento un notevole sviluppo. A partire dal pontificato di Clemente VII, furono istituite imposte generali che colpivano il clero, i laici e persino gli ebrei. Esse non colpivano direttamente le proprietà o i beni dei sudditi. Il loro importo era ripartito fra le diverse città dello Stato della Chiesa (perciò erano dette imposte "di riparto") ed era fatto oggetto di trattative con i rappresentanti delle città: trovato l'accordo, le modalità di riscossione erano lasciate agli organi di governo locale, che si occupavano dell'effettivo prelievo sui singoli cittadini. La più importante di queste imposte, modello per tutte le successive, fu il cosiddetto "sussidio triennale" (istituita da Paolo III nel 1543), che colpiva città, feudi, territori amministrati da congregazioni religiose (come l'Abbazia di Subiaco). Le tesorerie provinciali, una volta che

il sistema fiscale fu consolidato, divennero uffici molto dinamici: non furono più affidate ad ufficiali della Camera apostolica insediati presso le *curiae rectoris*, bensì date in appalto a banchieri in grado di anticipare a Roma il gettito previsto dalle imposte e di provvedere in proprio alla riscossione. Il tesoriere provinciale come descritto dalle *Contitutiones aegidianae* a questa data era praticamente scomparso: l'appalto era un mezzo più idoneo a garantire maggiori, più tempestive e più sicure disponibilità finanziarie. Così, dopo aver preventivamente versato la somma stabilita dal contratto, era l'appaltatore della tesoreria provinciale a riscuotere le imposte dovute da ogni Comune, i censi dovuti dai titolari di concessioni in vicariato, i canoni dei fondi della Camera apostolica dati in affitto, i sussidi imposti al clero e agli ebrei della provincia, i cosiddetti «malefici», cioè gli importi di multe e confische per condanne o patteggiamenti («composizioni») scaturite da processi penali, i proventi delle «tratte», cioè le licenze di esportazione di grano e di cereali (fatte pagare non solo nella movimentazione da una provincia a un'altra, ma anche da una città all'altra). Allo stesso modo, i tesoriere provinciali dovevano gestire in proprio le uscite programmate per la provincia, provvedendo innanzi tutto agli ufficiali in servizio sul territorio. A dirigere tutta la materia relativa alle rendite temporali estratte dallo Stato della Chiesa era la Camera apostolica, il dicastero che riuniva tutte le competenze amministrative e contabili in materia economica e finanziaria dello Stato della Chiesa e che aveva altresì uno specifico foro per la soluzione del contenzioso che poteva scaturire in questi ambiti (le cui procedure furono riformate dalla costituzione di Pio IV *Cum inter coeteras*, I nov. 1564). Dal suo personale, i chierici della Camera apostolica, a partire dal Cinquecento e per tutta l'età moderna, venne estratta la maggior parte dei governatori in servizio nel dominio temporale.

Altri organi centrali della Curia romana con competenze anche sullo Stato della Chiesa conobbero importanti riforme nel Cinquecento. Rimase isolato l'esempio di una commissione di cardinali (cui partecipava anche il capitano generale dell'esercito del pontefice) insediata per poco più di sei mesi, fra il febbraio e l'agosto 1559, da papa Paolo IV. Questo inedito organismo, chiamato il Sacro Consiglio, aveva assunto i compiti di

sovrintendenza generale del governo dello Stato ecclesiastico che sarebbero poi stati concentrati nella Segreteria pontificia. Tale Segreteria, più volte riformata dalla fine del Quattrocento alla seconda metà del Cinquecento, si occupava della redazione di lettere riservate e in generale del disbrigo della corrispondenza. Essa era composta da scrivani, abbreviatori, cifristi, archivisti. La sua guida fu dapprima affidata ad un *secretarius domesticus*, poi fu progressivamente assunta dalla figura preponderante del cardinal nipote. In una parte più riservata dello stesso ufficio (detta semplicemente Segreteria di Sua Santità o Segreteria segreta) erano confezionati lettere e documenti indirizzati ai sovrani cattolici ed era gestito il carteggio diplomatico, oltre ovviamente alla corrispondenza personale e familiare del pontefice. La Segreteria “segreta” non era investita di dirette responsabilità politiche, dovendo fungere solo da tramite con la figura del sovrano. In realtà, poiché questi incarichi erano ricoperti da uomini di fiducia del papa, essa concentrò in via informale un potere decisionale sempre crescente. Un'altra parte della Segreteria era affidata ad un segretario detto «maggiore» e si occupava del carteggio con i governatori dello Stato ecclesiastico. Ma anche questo apparato, a partire dalla nomina del cardinale Michele Bonelli a «sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico» (7 gen. 1566), fu sottoposto alla cura del cardinal nipote, figura che in qualche caso, tra Cinque e Seicento, si dimostrò molto sollecita nella direzione politica generale dei domini pontifici. In particolare il sovrintendente aveva i poteri su «omnia et singula negotia tam civilia quam criminalia aut mixta ac gratiam vel iustitiam, aut poenam sanguinis et ultimi supplicij ac confiscationis omnium bonorum almae Urbis nostrae et totius Status Ecclesiastici, nobis et Sanctae Romanae Ecclesiae, mediate vel immediate subiecti».³⁰ De Luca nella già citata *Curia romana forense* considerava il cardinale nipote come il “primo ministro” dello Stato ecclesiastico: attraverso la sua carica di sovrintendente generale, egli era in contatto con tutte gli uffici che trattavano di questioni temporali e deteneva la suprema giurisdizione su tutte le cause che riguardavano

³⁰ M. Laurain Portemer, *Absolutisme et népotisme. La surintendance de l'État ecclésiastique*, in “Bibliothèque de l'École des Chartes”, 131 (1973), pp. 487-568, p. 501, nota 2.

le stesse materie. Il segretario “maggiore”, invece, insieme con i suoi collaboratori, si occupava di raccogliere e filtrare una grande mole di informazioni, suppliche, denunce che erano indirizzate a Roma.

La partecipazione dei cardinali al governo dello Stato della Chiesa nel Cinquecento conobbe, in effetti, una decisiva innovazione. Dopo l'importante ruolo svolto dal Collegio cardinalizio nella crisi del Grande Scisma, dalla metà del XV secolo sempre più visibilmente i pontefici limitarono il peso politico dei cardinali. I concistori, cioè le adunanze collegiali dei porporati, si fecero più radi (da una cadenza quasi quotidiana fino all'intervallo di una sola volta a settimana a fine Cinquecento e di due volte al mese del tardo Seicento). Soprattutto, i concistori non ebbero più un ruolo definito nei processi decisionali: quando era richiesto dal pontefice il parere dei cardinali su questioni di governo, esso era quasi sempre di approvazione di quanto operato o proposto dal papa. Invece, l'esame di particolari materie e, entro centri limiti, la competenza a decidere loro riguardo fu sempre più frequentemente affidata a commissioni consultive, le congregazioni. La più antica congregazione stabile, quella del Sant'Uffizio dell'Inquisizione (nata nel 1542) non riguardava se non in modo limitato e indiretto il governo dei domini temporali pontifici. Un sistema di congregazioni impegnate nel governo della Chiesa e dello Stato ecclesiastico fu istituito da Sisto V (1585-1590) con la bolla *Immensa aeterni Dei* del 22 gen. 1588. Fra le quindici congregazioni nominate da quest'atto normativo, ben sette riguardavano questioni di governo temporale: la congregazione «pro ubertate Annonae Status Ecclesiastici» (cioè della cosiddetta Abbondanza), che si occupava della regolazione degli approvvigionamenti alimentari e in particolare cerealicoli; la congregazione «pro classe paranda et servanda ad Status ecclesiastici defensionem» (cioè la cosiddetta congregazione navale), per il mantenimento della flotta di galere armate a Civitavecchia; la congregazione «pro Status Ecclesiastici grvaminibus sublevandis» (cioè per sollevare dagli aggravi per lo Stato ecclesiastico), che esaminava tutte le questioni e i ricorsi relativi alle imposizioni fiscali; la congregazione «pro viis pontibus et aquis curandis» (cioè per la cura di vie, ponti e acquedotti), che aveva anche potere di giudicare i relativi contenziosi; la congregazione «pro Typographia Vaticana», per la cura della stampa

delle raccolte normative della Santa Sede; la congregazione «pro consultationibus negotiorum Status Ecclesiastici» (la cosiddetta Consulta), vero e proprio “ministero dell’Interno” *ante litteram*, con competenza a trattare tutte le istanze rivolte da amministratori e sudditi dello Stato (non però nelle legazioni di Bologna, Ferrara e Romagna) e potere giurisdizionale circa i processi contro feudatari, governatori e circa tutti i processi civili, penali o misti per cui le era rivolto appello; la congregazione «pro Universitate Studii Romani» sovrintendeva all’Università di Roma, in particolare alla sua organizzazione amministrativa e al suo indirizzo culturale. Altre congregazioni molto importanti per il governo dello Stato ecclesiastico furono poco dopo istituite: la congregazione «de Bono Regimine» (istituita con la costituzione *Pro commissa Nobis* di Clemente VIII, 15 ago. 1592), competente sulle finanze locali (e sui relativi contenziosi); la congregazione «super baronibus Status Ecclesiastici», competente sugli atti necessari per soddisfare i creditori dell’indebitata nobiltà romana e dello Stato (istituita da Clemente VIII con la costituzione *Iustitiae ratio* del 25 giu. 1596); la congregazione «de confinibus Status ecclesiastici», istituita da Urbano VIII con la costituzione *Debitum pastoralis officium* del 1 ott. 1627, con potere di impedire tutte le abusive alienazioni o usurpazioni di porzioni di territorio dello Stato ecclesiastico. Alcune congregazioni più tarde riguardavano il governo di particolari territori. La congregazione Fermana (istituita con motuproprio *Constantis fidei* del 3 gennaio 1692) teneva le redini del governo e della giustizia nella città marchigiana di Fermo e nel suo distretto, di cui fino a quel momento era responsabile il cardinale nipote; la congregazione «super negotiis Avenionis» (istituita con un rescritto del 7 feb. 1693) sostituì la figura del cardinal legato nella direzione del governo di Avignone e del Contado Venassino; la congregazione «super negotiis portus Anconitani» (istituita da Clemente XII nel 1730) era competente sul commercio marittimo che aveva il suo fulcro nel porto di Ancona. Il funzionamento di tutte queste congregazioni si basava su una comune ossatura: i cardinali si riunivano periodicamente, secondo scadenze prestabilite; erano presieduti da un cardinale chiamato “prefetto” della congregazione; potevano contare sul supporto di altri prelati che si occupavano dell’istruzione delle materie da trattare.

Anche l'organizzazione della giustizia conobbe un notevole impulso nel Cinquecento. La bolla *Pastoralis officii* di Leone X (13 dic. 1513) riformò pressoché tutti gli uffici della Curia; la bolla *Cum ab ipso nostri* di Pio IV (31 giu. 1562) si concentrò particolarmente sulla riforma dei tribunali. Coronamento di queste iniziative fu la bolla di Paolo V *Universi agri dominici* (1 mar. 1612), che – dopo i lavori preparatori di una congregazione istituita *ad hoc* – rivide le procedure dei tribunali di Roma e dello Stato ecclesiastico. Vennero meglio definiti nell'occasione anche i compiti dei diversi attori del processo: non solo giudici, avvocati, procuratori, notai, ma anche bargelli ed esecutori di giustizia. Fu rivisto il sistema delle spese di giustizia, furono infine riformate le norme sulla detenzione.

6. Elementi di periodizzazione. Terzo periodo (2). La fine del nepotismo, le riforme del Settecento.

Le esigenze di una riforma radicale delle istituzioni amministrative e giudiziarie iniziarono ad emergere nella seconda metà del Seicento. Era infatti evidente che i tribunali delle province poco si coordinavano con i tribunali centrali a Roma; che soprattutto nella stessa Roma le giurisdizioni particolari erano molto numerose; che troppi soggetti, dal clero ai soldati delle milizie territoriali, godevano di privilegi di foro. Non poche giurisdizioni particolari erano riconosciute anche dalla bolla *Pastoralis Romani Pontificis* (16 mar. 1671), che pure tentava di rivedere l'assetto dei tribunali di Roma. L'impulso più visibile fu data dall'elezione di Innocenzo XI (1676-1689), che coincise con la maturazione di un ambiente culturale e politico favorevole alle riforme. Così, nel 1677 fu istituita una congregazione detta «del Sollievo», che aveva lo scopo di ridurre le troppo numerose esenzioni fiscali esistenti nello Stato e che dovette scontrarsi con l'opposizione della congregazione dell'Immunità ecclesiastica (istituita nel 1626 per tutelare interessi e privilegi del clero). Nel 1677-1678, quindi, venne creata una congregazione per la riforma dei tribunali. Le proposte si concentravano sulla giustizia civile, le cui procedure apparivano lente e inadeguate soprattutto per i contenziosi sulle materie economiche e che non era in grado di garantire la posizione dei litiganti meno ricchi e potenti. A fatica, si pervenne nel 1679 ad una riforma del Tribunale della Segnatura, la corte deputata a giudicare gli appelli: essa fu investita del potere di risolvere i conflitti di competenza fra le giurisdizioni delle congregazioni cardinalizie e poté così sottrarre loro una parte delle cause trattate per spostarle alle magistrature ordinarie. Inoltre, fra il 1677 e il 1689 si pervenne a molti decreti di riforma anche relativamente ad altri tribunali: essi furono pubblicati e confermati nella raccolta *Confirmatio decretorum Congregationis Reformationis Tribunalium Urbis* (Romae: ex Typographia Rev. Cam. Apost., 1689). La congregazione per la riforma dei tribunali fallì invece nell'obiettivo di limitare privilegi ed esenzioni del clero attraverso l'estensione a tutto lo Stato della Chiesa delle *Constitutiones aegidianae*.

Negli stessi anni venivano intraprese iniziative di raccolta della legislazione provinciale: costituzioni, editti, bandi di legati e governatori della Romagna e dello Stato di Urbino (entrato a far parte dello Stato della Chiesa definitivamente nel 1631) furono pubblicate nel 1696 e nel 1702.³¹

Riforme interessarono anche l'ambito economico: ne furono varate diverse alla fine del Seicento. Innocenzo XI con chirografo del 30 giu. 1681 cercò di regolamentare la confezione dei nuovi catasti (i registri che elencano i beni immobili, su cui si calcolano tasse e imposte). Nel contempo, le enormi rendite finanziarie assegnate al cardinal nipote (che in diversi casi si impegnò a fondo negli onerosi compiti del suo ufficio) provocarono nella seconda metà del Seicento un vero e proprio dissesto finanziario del bilancio dello Stato ecclesiastico. Nel 1679, ad opera di Innocenzo XI, fu elaborato – materialmente ad opera del già citato Giambattista De Luca – il primo progetto di legge per impedire l'ulteriore coinvolgimento dei consanguinei del papa nel governo dello Stato ecclesiastico (e della stessa Chiesa). Ne scaturì un vivo dibattito in Curia, ma l'iniziativa di papa Odescalchi non ebbe seguito. Nel 1689 fu eletto pontefice Pietro Ottoboni (Alessandro VIII, che regnò fino al 1691) che fu l'ultimo a perseguire una politica esplicitamente nepotistica. Nel successivo conclave fu eletto Innocenzo XII (1691-1700), che invece riprese il lavoro di riforma svolto sotto papa Odescalchi. Così, il 23 giu. 1692 fu emanata la bolla *Romanum decet Pontificem*. Le pratiche nepotistiche in questo testo normativo erano attaccate alla radice: si dichiaravano infatti nell'occasione abolite le cariche di sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico, di legato di Avignone, di capitano generale dei soldati della Chiesa, di castellano di Castel Sant'Angelo, di castellano delle rocche di Ancona, di Perugia, di Ascoli, di capitano generale e di luogotenente generale della marina pontificia. Un'altra bolla, il 23 ott. 1692 abolì

³¹ Cfr. *Constitutiones, edicta, et bannimenta legationis AEmiliae nunc primum in lucem edita iussu ... card. Astallii legati quibus accesserunt observationes legales ad interpretationem dd. bannimentorum opera, & studio Bartholomaei Castellini ...*, Foroliuij : apud Iosephum Syluam ad signum s. Antonij abb., 1702; *Decreta, constitutiones, edicta, et bannimenta Legationis Vrbini, nunc primum in lucem edita iussu eminentissimi, et reuerendissimi cardinalis Astalij legati*, Pisauri : typis Dominici, & fratrum de Gottis, 1696.

altresì gli uffici di Auditore generale, di Tesoriere generale, di Presidente della Camera apostolica, insieme a quelli tenuti dai dodici chierici della stessa Camera. Con l'abolizione del nepotismo si intendeva dare maggiore certezza alle procedure in Curia: così, quando il 9 ago. 1693 fu ripubblicata la bolla istitutiva del sistema delle congregazioni *Immensa aeterna Dei*, fu aggiunta una importante interpretazione della norma (di applicazione, in verità, difficile) che limitava l'attività giurisdizionale delle congregazioni. Innocenzo XII ebbe altresì in animo di concentrare i tribunali in un'unica sede, il palazzo acquistato dalla nobile famiglia Ludovisi a Montecitorio. I lavori alla cosiddetta Curia innocenziana furono iniziati nel luglio 1695. Tuttavia, non vi sono certezze sul numero di corti che vi furono trasferite sotto papa Pignatelli: da alcune fonti sono segnalate quella dell'Auditor Camerae, del Camerlengo, del Tesoriere della Camera apostolica (che con chirografo del 29 giu. 1700 ebbe maggiori poteri di repressione delle frodi fiscali, anche contro ecclesiastici). Quindi, papa Pignatelli promosse la ripresa della riforma dei tribunali. Una nuova congregazione fu attiva fra il 1692 e il 1693: fu riformata la procedura civile, fu rivisto il sistema degli appelli (concentrati soprattutto nel Tribunale della Segnatura di Giustizia), furono soppressi tribunali particolari, che avevano giurisdizione *ratione materiae vel personae* (cioè competenti su determinate materie o persone di determinata qualità). Sopprimere le giurisdizioni particolari voleva dire innanzi tutto limitare i privilegi degli ecclesiastici (chiese, monasteri, abbazie, ospedali, Monti di pietà, luoghi pii cioè istituti di assistenza e beneficenza). Si trattò di una stagione di riforme che certamente non conseguì il risultato di appianare le aporie dell'assetto istituzionale dello Stato della Chiesa, ma che, nondimeno, costituì una netta cesura. Quei provvedimenti erano ispirati a una cultura giuridica e politica che puntava a una tecnicizzazione degli apparati della Curia e a una razionalizzazione del tessuto istituzionale e amministrativo dello Stato della Chiesa.

Stentava certamente a decollare una nuova definizione del vertice di governo. Mentre la Segreteria di Stato progressivamente si confermava il centro della direzione politica generale dei domini pontifici, erano altresì attive in questa funzione alcune figure vicine ai pontefici. Clemente XI (1700-1721) elevò i nipoti alla porpora; Benedetto XIII (1724-1730) si affidò al sacerdote Niccolò Coscia,

creato cardinale; Clemente XII (1730-1740), pure più esperto di questioni finanziarie, conferì consistenti poteri ai propri nipoti. Ma a partire dal Settecento le misure di intervento si moltiplicarono. Con chirografo del 1 ott. 1704 i Comuni compresi nei territori governati da feudatari furono sottoposti alla congregazione «de Bono Regimine» (cioè del Buon Governo); il 1 feb. 1705 fu poi rinnovata la congregazione detta «del Sollievo», cui furono assegnate estese facoltà «rispetto all'agricoltura, annona e grascia».³² Il secolo XVIII si aprì anche con la prima imposta che avesse un carattere di generalità: alla *tassa del milione*, varata con chirografo del 26 ago. 1708 per sopperire ai bisogni finanziari dell'erario in tempi di guerra, erano sottoposte le persone di ogni condizione e grado, anche ecclesiastici e privilegiati di ogni genere, tanto rispetto ai pesi comunitativi, quanto rispetto ai tributi camerati. Rilievi demografici sulla popolazione dello Stato ne accompagnarono l'organizzazione. Furono nel contempo sollecitate le inchieste e fu data voce ai sudditi che trasmisero memoriali, progetti, studi e denunciarono i limiti imposti all'attività economica dalla legislazione. Lo stesso Clemente XI emanò il 24 dic. 1710 un editto “sopra il libero commercio dei grani, biade, legumi ed altri minuti” (tale disposizione fu poi ripetutamente fatta uscire, dal 1712 fino al 1721. Si cercò altresì di varare un moderato proibizionismo: l'editto “intorno alla proibizione d'alcune merci forestiere” (7 ago. 1719) vietava l'importazione di tessuti di basso valore che potevano essere fabbricati all'interno dello Stato pontificio. Ma si trattò di risultati modesti: molte resistenze si opponevano all'attuazione di ogni novità, prime fra tutte quelle di grandi uffici della Curia (Camerlengato, Presidenza della Camera apostolica, Presidenza della Grascia, Prefettura dell'Annona).

Benedetto XIII fondò la congregazione particolare sull'agricoltura (con chirografo del 17 ott. 1725) e una commissione di tecnici sul commercio del grano (15 ott. 1725). Clemente XII fondò nel 1730 diverse congregazioni: una congregazione sugli

³² Chirografo *Fra le molte e gravi cure* del 1 feb. 1705, cit. in Pietro Andrea De Vecchis, *Collectio constitutionum, chirographorum, et brevium diversorum Romanorum pontificum, pro bono regimine universitatum, ac communitatum status ecclesiastici*, 4 voll., Romae: Maynardi, 1732-1743, vol. I, p. 112.

abusi dei funzionari dello Stato della Chiesa, una congregazione sul commercio nel porto di Ancona, una congregazione "sopra gl'Interessi della Camera apostolica", una congregazione "super mercibus forensibus" (a favore di una liberalizzazione del commercio di merci estere). A Clemente XII si deve poi la conferma e l'estensione della giurisdizione della congregazione «de Bono Regimine» (12 feb. 1734).

Il successore Benedetto XIV (1740-1758) fu attivo innanzi tutto per la riforma del sistema giudiziario. Le giurisdizioni degli organi della Curia furono oggetto delle bolle *Quantum ad procurandam* (15 feb. 1742) e *Romanae Curiae* (21 dic. 1744). La giustizia penale fu innovata dal motu proprio *Dopo aver noi* (30 set. 1747) e dalla bolla *Rerum humanarum* (15 dic. 1747). Papa Lambertini aveva in effetti una chiara percezione della crisi economica e amministrativa dello Stato della Chiesa: le giurisdizioni continuavano ad intrecciarsi, le congregazioni cardinalizie (e non solo quelle competenti su materie temporali) continuavano ad avocare a Roma procedimenti intentati sul territorio, l'economia conosceva solo un allentamento dei vincoli, persino le redazioni dei nuovi catasti, iniziate verso il terzo decennio del Settecento incontrarono molte difficoltà. Data così al 1746 l'istituzione di una nuova edizione della congregazione economica, che coincise subito con una ristrutturazione degli uffici finanziari centrali. La gestione della cassa, dei proventi delle dogane, del debito pubblico fu concentrata presso il Monte di Pietà di Roma; furono riviste le procedure di aggiudicazione degli appalti; furono assegnati per la prima volta stipendi fissi ai funzionari (bolla *Apostolicae sedis aerarium*, 18 apr. 1746). Benedetto XIV abolì tutte le precedenti norme che avevano attenuato gli effetti della riforma di Innocenzo XII di fine Seicento circa le giurisdizioni particolari. Conservò comunque alcune giurisdizioni particolari ecclesiastiche (per le chiese di Ostia e Velletri, per il cardinale Decano del Sacro Collegio, per il Prefetto del Palazzo Apostolico). Nell'ambito della giustizia penale, Benedetto XIV riordinò il Tribunale del Governatore e quello dell'Uditore Generale della Camera apostolica. Deve essere notato che segretario di Benedetto XIV fu Gian Angelo Braschi, che sarebbe stato tesoriere generale della Camera apostolica sotto Clemente XIII (dal 1766 al 1773). Braschi si impegnò soprattutto nel promuovere riforme tributarie, come quella

relativa alle dogane. Da pontefice (con il nome di Pio VI), egli varò una riforma finanziaria (per la razionalizzazione del debito dello Stato), una riforma del sistema monetario, provvedimenti per la crescita della produzione agricola.

7. Elementi di periodizzazione. Quarto periodo (1801-1870).

Dopo un secolo di tentativi di riforme, una brusca cesura nella storia delle istituzioni politiche dello Stato della Chiesa avvenne con la costituzione della repubblica romana del 1798-1799. Roma non aveva visto una grande eco degli avvenimenti della Rivoluzione francese. Le prime forti preoccupazioni nacquero dopo l'avanzata del generale Bonaparte (nella primavera 1796) e dopo la pace di Tolentino (10 feb. 1797), con la quale Bologna e le Legazioni (cioè Romagna e stato di Ferrara) erano unite alla Repubblica Cispadana. Quindi, il generale Bertier e le sue truppe entrarono a Roma (10 feb. 1798). Qualche città della Marca proclamò la repubblica e a Roma ci furono manifestazioni antifrancesi. La repubblica romana fu comunque proclamata il 15 febbraio 1798: pochi giorni dopo, Pio VI Braschi uscì esiliato da Roma.

Nonostante lo scarso sostegno alla repubblica in città (una sanguinosa rivolta si verificò già il 25 feb. 1798), fu attuato un moderato rinnovamento delle classi dirigenti: i funzionari dirigenti dell'amministrazione pontificia furono lasciati per lo più in carica. La Guardia nazionale, nel contempo, lasciava alla nobiltà l'esercizio delle armi. Una nuova Costituzione fu approvata il 17 marzo 1798.³³ Il potere legislativo era conferito a due consigli, il Tribunato (di 72 membri) e il Senato (di 32 membri eletti); il potere esecutivo era dato a cinque Consoli. Il sistema giudiziario prevedeva, in campo penale, l'elezione di un Pretore (con due Assessori) in ogni circondario. In campo civile, in ogni dipartimento era stato istituito un tribunale civile con cinque giudici, che sceglievano ogni anno un presidente. Per i reati maggiori era prevista una corte con giuria. Quindi, fu uniformato il sistema amministrativo (con la creazione di otto dipartimenti con capoluogo Roma, Anagni, Viterbo, Spoleto, Ancona, Macerata, Perugia, Fermo); furono aboliti i privilegi feudali. Roma divenne capoluogo del Dipartimento del Tevere. In

³³ Se ne può leggere il testo on line: cfr. www.politicaonline.net/costituzioni/italia/roma1798.htm.

breve tempo furono approvati molti provvedimenti. La repubblica romana ebbe comunque durata limitata: i francesi furono definitivamente sconfitti il 30 set. 1799 dalle truppe del generale Mack, provenienti dal restaurato Regno di Napoli. Il 3 lug. 1800 rientrò il papa (Pio VII, eletto a Venezia il 14 mar. 1800). Egli promosse una politica di pacificazione e amnistia. Suo segretario di Stato era il card. Consalvi, che – pur ripristinando l'ordinamento feudale – rimaneva convinto della necessità di riforme strutturali. In questo senso andavano l'editto del 25 giu. 1800 e la bolla *Post diuturnas* del 30 ott. 1800: estese riforme amministrative e giudiziarie portarono ad una razionalizzazione e semplificazione della gestione dello Stato. Al posto degli antichi governi furono istituite le Delegazioni, che costituivano circoscrizioni amministrative più ampie che in passato: vi furono compresi molti centri che erano stati sede di un governo e che avevano mantenuto una relativa autonomia nell'amministrazione locale. Ai funzionari (che potevano essere anche laici) fu dato uno stipendio fisso. Furono altresì richiamati in vigore i *Bandi generali* (contenenti le disposizioni penali). Quindi, definito il cardinale Camerlengo come «privativo ministro della legislazione economica»³⁴, fu avviata una riforma del sistema fiscale: molte gabelle furono abolite e sostituite da due imposte, una reale (che colpiva i redditi oggettivamente, senza riferimento alla persona del contribuente), una sui redditi della persona. Furono infine semplificate la procedura civile e quella penale. In particolare, la giurisdizione civile fu liberata dalla maggior parte dei privilegi di foro. La Consulta mantenne comunque la competenza sui giudizi di appello e, in campo penale, furono mantenuti i privilegi dei tribunali militari ed ecclesiastici. Si ripresero altresì gli interventi per la liberalizzazione dell'economia e si avviò la soppressione del sistema annonario.

Una seconda occupazione francese occupò gli anni 1809-1814. Inizialmente, tra Napoleone e la Santa Sede vi fu una sostanziale tregua. Concordati furono stipulati sia con la Francia sia con il napoleonico Regno d'Italia (1801-1803). Soprattutto dopo

³⁴ Cit. in Alfonso Ventrone, *L'amministrazione dello Stato pontificio dal 1814 al 1870*, Roma: Edizioni universitarie 1942, p. XXXIII.

l'incoronazione imperiale a Notre-Dame (2 dic. 1804), sopraggiunsero molti conflitti politici e giurisdizionali (soprattutto per il controllo di Napoleone sui vescovi e per le innovazioni normative portate dal *Code civil* del 1804); mentre su un piano squisitamente politico, Napoleone non poteva tollerare che Ancona e Civitavecchia non aderissero al blocco continentale contro l'Inghilterra. Napoleone fece quindi pressioni diplomatiche sulla Santa Sede e infine occupò Roma il 2 feb. 1808. I territori di Urbino e Fano furono dichiarati annessi al napoleonico Regno d'Italia. Quindi, dal campo imperiale di Vienna, il 17 mag. 1809, Napoleone ordinò la riunione del restante degli Stati romani all'Impero francese. Il papa, che scomunicò l'imperatore (10 giu. 1809), fu arrestato e segregato prima a Castel S. Angelo, poi al Quirinale; infine fu deportato: prima a Grenoble, poi a Savona. A Roma operava una *Consulta straordinaria* con il compito di introdurre leggi e amministrazione francesi: dal 1 gen. 1810 il nuovo regime costituzionale avrebbe dovuto entrare in vigore. L'organismo (presieduto dal generale Miollis) ebbe non poche difficoltà a reperire personale: nondimeno, esso produsse una mole di lavoro impressionante (compresi rapporti e statistiche). Anche i codici napoleonici furono introdotti a Roma: fu ribadita la uguaglianza di fronte alla legge e scomparvero tutti i privilegi feudali. Furono istituiti due Dipartimenti: Tevere (poi di Roma, città proclamata con il decreto del 17 feb. 1810 «seconda città dell'impero») e Trasimeno, divisi in nove circoscrizioni. La legislazione civile francese fu estesa a Roma (dove si pubblicava un *Bollettino ufficiale*). Come nel resto del Regno d'Italia, nondimeno, nei processi penali non furono istituite corti con giurie popolari. Nel campo della giustizia civile, furono istituiti giudici di pace, tribunali in tutti i capoluoghi, tribunali di commercio in alcune città e una corte d'Appello a Roma. L'ultimo appello era comunque demandato alla Corte di Cassazione di Parigi. Fu proclamata il 24 lug. 1809 l'abolizione della feudalità e di ogni privilegio e giurisdizione signorile.

Pio VII Chiaramonti rientrò a Roma il 24 maggio 1814. Prima dell'abdicazione, Napoleone aveva dichiarato la restituzione degli Stati romani (cioè i Dipartimenti di Roma e del Trasimeno) al pontefice; Pio VII ottenne altresì la restituzione del Dipartimento del Metauro; infine, l'art. 103 del Trattato concluso al Congresso di

Vienna stabilì la ricostituzione del dominio temporale della Chiesa. Pio VII affidò il programma di restaurazione a Ercole Consalvi e a Bartolomeo Pacca, due personalità molto distinte: *politicante* il primo, *zelante* il secondo. Erano attive anche una Commissione di Stato, presieduta da mons. Agostino Rivarola (creato cardinale il 1 ott. 1817), che aveva il compito di annullare gli atti dell'amministrazione francese e di tornare all'antico regime. Furono abrogati i codici napoleonici, destituiti i funzionari in ufficio, restituiti i beni confiscati agli enti ecclesiastici. I principali organi della Curia ripresero a lavorare (Camera Apostolica, Tribunale del Governatore, Annona e Grascia, Buon Governo etc.). Fu promulgato a fine luglio 1814 un decreto di amnistia: comunque i casi più gravi di collaborazione furono puniti. Al Congresso di Vienna, il cardinal Consalvi riuscì a guadagnare ottimi risultati (ad esempio la restituzione di Marca e delle Legazioni allo Stato della Chiesa, al pari delle *énclaves* di Benevento e Pontecorvo). Per impulso dello stesso Consalvi, furono quindi attuate importanti riforme: il motuproprio del 6 lug. 1816 «sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica» varò nuove riforme di semplificazione sull'organizzazione dei tribunali civili e penali, ora esplicitamente legata alla rete delle Delegazioni. La riforma del diritto processuale civile e penale fu avviata alla fine del 1817 (con il Regolamento emanato con motu proprio del 22 nov. 1817, entrato in vigore 1 gennaio 1818); il regime feudale fu progressivamente abolito dal 1818. Non fu mai realizzato invece quanto disposto dall'art. 75 del motu proprio del 6 lug. 1816, cioè la codificazione del diritto civile, commerciale e penale. Per il diritto commerciale rimase in vigore la legislazione napoleonica (il *Regolamento provvisorio di commercio* del 1821); il diritto penale sarebbe stato riformato da Gregorio XVI fra il 1831 e il 1834. Un progetto di Codice civile avviato nel 1818 non ebbe alcun seguito. Solo la procedura civile fu codificata, sotto Pio VII, dal motu proprio del 22 nov. 1817.

Con l'elezione di Leone XII Della Genga, uomo d'antico regime, legato agli *zelanti*, già cardinal vicario, fu inaugurato un programma reazionario. Si cercava una nuova visibilità della città santa, il *fedele* doveva sostituirsi al *suddito-cittadino*. Il 5 ott. 1824 Leone XII emanò un motu proprio di riforma dell'amministrazione pubblica, della procedura civile e delle spese di giustizia; ulteriori

modifiche alla giustizia civile e penale e alla pubblica amministrazione furono date dal motu proprio del 21 dic. 1827. I principi generali erano opposti a quelli che avevano ispirato le precedenti innovazioni normative: i tribunali collegiali stabiliti in tutti i capoluoghi furono aboliti; fu parimenti abolita la collegialità della corte dell'Auditor Camerae; e addirittura le curie ecclesiastiche e i loro vicari generali furono abilitati a giudicare anche liti civili, nel caso che le parti vi acconsentissero. Queste riforme non ebbero fortuna: nuovi provvedimenti nelle stesse materie voluti dal segretario di Stato card. Tommaso Bernetti (sotto Gregorio XVI, in particolare nel 1831-34) si richiamavano esplicitamente alle riforme consalviane del 1816-1817.

Infine, con i motu propri del 20 feb. 1833 e 12 giu. 1847, l'amministrazione centrale fu organizzata in ministeri, come negli altri coevi stati italiani ed europei. Da questo momento in avanti, le innovazioni normative varate nei diversi campi dell'amministrazione possono essere consultate nella *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*, pubblicata a Roma fra il 1831 e il 1870.

8. Il “sovrano pontefice”

Dopo una rapida carrellata sulla secolare evoluzione delle istituzioni politiche e amministrative dello Stato ecclesiastico, l'attenzione sarà concentrata sulle singole articolazioni dell'ordinamento pubblico dei domini della Chiesa in età moderna, in particolare nei secoli XVII e XVIII.

Sovrano dello Stato della Chiesa – non c'è bisogno di ricordarlo - era lo stesso romano pontefice, capo della Chiesa e vescovo di Roma.

La carica di pontefice era elettiva ed usualmente, in età moderna, era ricoperta da un membro del Collegio cardinalizio chiamato al soglio pontificio durante una particolare riunione dello stesso Collegio cardinalizio denominata conclave. Le norme per l'elezione pontificia proprio in età moderna, dopo la crisi conciliarista conobbero una decisa sistemazione. La bolla *Cum tam divino* del 14 gen. 1506 dichiarava nulla l'elezione per simonia, condannava i porporati rei di tale delitto alla privazione della dignità ricoperta, scioglieva tutti dall'obbedienza a un papa che fosse stato eletto per mezzo del denaro. La bolla *Contra ambientes papatum*, del 15 dicembre 1558, considerava incorsi nel «crimen simoniacae haereseos et laesae maiestatis» i sovrani italiani ed europei, i prelati, gli stessi cardinali che facessero indebite pressioni sul conclave per ottenere una predeterminata elezione al soglio pontificio. La pena prevista era la scomunica maggiore, la privazione della carica, sia ecclesiastica che civile, e la condizione di essere «perpetua infamia [...] notati», secondo la definizione del *Corpus Juris* (Dig. 3.2.0). Lo stesso testo altresì condannava all'anatema chi, fra i pontefici futuri, «tamquam vere schismaticum et haereticum», avesse ardito considerare invalide le disposizioni contenute nella bolla.³⁵ Poco

³⁵ Cfr. la *Bulla sanctissimi domini nostri domini Pauli diuina prouidentia papae quarti contra ambientes papatum*, Romae: apud Antonium Bladum cameralem impressorem, 1559 (esiste una versione in volgare: *Bolla del Santissimo Signor Nostro Paolo per Divina Prouidentia Papa IIII Contra quelli che praticano per lo Papato*. In Bologna, per Alessandro Benaccio, 1559). Il testo è in *Bullarium romanum. Bullarium, diplomatum et*

dopo, la bolla *In eligendis* di Pio IV (9 ott. 1562) aggiunse alcune altre regole formali per la procedura di elezione: erano ammesse, oltre all'elezione per votazione fino a maggioranza (*scrutinio*), l'elezione per atto d'acclamazione straordinario (*ispirazione*), l'elezione delegata ad una commissione ristretta di cardinali (*compromesso*), la particolare elezione detta *accesso*, che consentiva ai cardinali, al termine di uno scrutinio, di votare una seconda volta per un candidato che con quei voti sarebbe stato effettivamente eletto. Queste norme furono ribadite da Gregorio XV con la bolla *Aeterni Patris* del 15 nov. 1621 ed esposte in modo più sistematico. In più, papa Ludovisi nell'occasioni proibì espressamente ai cardinali di votare per sé stessi e diede norme per assicurare la "chiusura" del conclave. Due figure esterne – il maresciallo di Santa Chiesa e il governatore del conclave – dovevano occuparsi di tutte le necessità dei cardinali elettori. I pontefici, come si vede da questo campione di norme, in età moderna legiferavano per l'elezione che avrebbero effettuato i cardinali dopo la propria morte. I cardinali avevano ampia possibilità di scegliere il nuovo papa attraverso i quotidiani scrutini del conclave o per acclamazione (sorta di elezione senza votazione, per consenso generale apertamente manifestato). Non avevano però, in sede vacante, nessun modo per riformare il sistema di elezione del pontefice. D'altro canto, i cardinali cercavano di influenzare la condotta del pontefice che sarebbe stato eletto attraverso lo strumento delle "capitolazioni". Nel Tre e Quattrocento i *capitula* enunciavano gli impegni presi e sottoscritti da ciascun candidato: il primo esempio noto è del 1352, in occasione dell'elezione di Innocenzo VI. Proibita nel 1562, questa prima forma di "capitolazioni" fu sostituita da accordi sottoscritti da tutti i membri del collegio, considerati vincolanti. Ad esempio, prima dell'elezione del cardinal Benedetto Odescalchi (il già segnalato Innocenzo XI), fu stesa una "capitolazione" che richiamava la necessità di coinvolgere maggiormente i cardinali nel governo sia della Chiesa che dello Stato ecclesiastico e che, soprattutto, abbozzava alcune urgenti riforme, indispensabili per il

privilegiarum sanctorum romanorum Pontificum, taurinensis editio, Augustae Taurinorum: Seb. Franco et Henrico Dalmasio editoribus, 1847-1872, vol. VI, pp. 545-548. La Costituzione di di Giulio II *Cum, tam divino* è ivi, vol. V, pp. 405 e ss.

risanamento finanziario. A questo fine, i cardinali prendevano impegno, chiunque fosse stato eletto, di favorire il decremento del debito pubblico, di contenere la cupidigia dei familiari del papa, di non varare nuove imposizioni fiscali senza un'accordo di tutto il Sacro Collegio.

Una volta eletto, il pontefice era supremo vertice dell'ordinamento, innanzi tutto nella funzione giurisdizionale. Alcuni papi mantennero l'abitudine di dare periodicamente udienza a tutti i sudditi che ne facessero richiesta, allo scopo di ricevere i loro reclami contro gli ufficiali di governo o i giudici dello Stato ecclesiastico. Paolo IV emanò a metà Cinquecento la *Ordinatio super audientia publica, semel singulis mensibus a S.D.N. omnibus praebenda* (23 gennaio 1557). Tale *audientia publica* era un'assise presieduta dallo stesso pontefice nella Sala dei Re del Palazzo Vaticano ogni primo mercoledì del mese alla presenza di una commissione di 20 cardinali e delle più alte autorità della Curia romana, e persino dei più alti ufficiali militari. Qualunque persona, di entrambi i sessi, poteva proporre in quella sede ogni tipo di querele cui il papa avrebbe dato risposta immediata dirimendo le liti, secondo quanto disposto dalla formulazione di due norme pontificie trecentesche (*Saepe contigit* e *Dispendiosam*: Clem. 5.11.2 e 2.1.2), «summarie, sola facti veritate inspecta», oppure commettendole al giudizio di altri, «iuxta earum qualitatem». ³⁶ Da un fascicolo dei relativi verbali si apprende che ogni udienza erano presentate da 20 a 45 suppliche, per lo più riguardanti contenziosi civili e denunce penali. ³⁷ Più di un secolo dopo, Innocenzo XII diede udienza ogni due lunedì a partire dal 28 lug. 1691: tali udienze proseguirono piuttosto regolarmente per tutto il pontificato. Anche quando i pontefici non regolarizzavano così rigidamente le proprie udienze, essi erano comunque sempre accessibili ad affrontare direttamente questioni di governo temporale. I rappresentanti del Comune di Roma e delle altre comunità dello Stato della Chiesa trattavano spesso con il pontefice.

³⁶ Cfr. la Bolla *Ordinatio super audientia publica, semel singulis mensibus a S.D.N. omnibus praebenda* del 23 gennaio 1557.

³⁷ Cfr. Biblioteca Apostolica Vaticana, *Vat. lat. 12127*, ff. 1r-27v («Audientiae Publicae S.D.N. Pauli III Pont. Opt. Max. a mense Ianuar. ad Novemb. 1557 adnotatae per D. Angelum Massarellum Septempedanum, Suae Sanct. Secret.»).

Come appare dal *Diario* dei Conservatori di Roma, essi potevano opporsi a misure prese dai dicasteri centrali della Curia romana, facendo appello direttamente al papa che risolveva il contrasto o lo delegava ad uno dei suoi collaboratori.³⁸

Anche i pontefici che non si erano dati occasioni periodiche di ascolto delle istanze dei sudditi erano comunque impegnati tutta la settimana nel conferire con i più alti ufficiali della Curia romana e con i rappresentanti dei sovrani e delle repubbliche. De Luca, nella sua *Relazione*, menzionava come giorni ordinariamente dedicati dai pontefici all'udienza per le questioni del dominio temporale il mercoledì e il sabato. In questi giorni, il tesoriere generale e l'auditore generale della Camera apostolica, il governatore di Roma, i segretari delle congregazioni che si occupavano di questioni di Stato, persino i rappresentanti delle città suddite potevano conferire con il pontefice.³⁹

Oltre a supremo giudice, il pontefice era anche il supremo titolare della funzione legislativa. Il pontefice emanava atti normativi molto diversificati. Il *motu proprio* era un documento con sottoscrizione autografa del papa, che emanava un decreto mostrando di muoversi di propria iniziativa («*motu proprio*»), senza impulso di una parte interessata e per precisa conoscenza («*ex certa scientia*») di quanto stabiliva. Il chirografo era scritto su carta (non su pergamena) e privo di solennità. Non era scritto completamente di pugno del pontefice (a dispetto della sua etimologia: dal greco *χείρ*, mano): il papa lo sottoscriveva solamente. La bolla (detta anche “costituzione”) coincideva con il documento sigillato dal papa con sigillo plumbeo (detto *bullā*). Questa forma di documento veniva scelta in particolare per atti normativi di efficacia giuridica più prolungata. Essa prendeva di solito il nome dal suo *incipit*, cioè dalle prime parole del testo. Il “breve” (forma abbreviata per *littera in forma brevis*) era invece lo strumento impiegato per la nomina di

³⁸ Cfr. il «Diario dei negozi trattati per i Conservatori», in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, II, 467, ff. 8v-9r (che riporta di un contrasto circa la volontà della Camera apostolica di abolire alcuni uffici capitolini).

³⁹ Cfr. Giovan Battista De Luca, *Relazione della romana curia forense*, in *Il Dottor volgare*, libro XV, parte III, Roma: nella stamperia di Giuseppe Coruo, 1675, pp. 75-76.

ufficiali pontifici con delega di poteri che avevano rilevanza esterna (i poteri cioè “pubblici”). Il papa dava solo verbalmente disposizione di confezionarlo.

Come si estendeva il potere dei pontefici sui domini temporali della Chiesa? Fin dall’inizio del XIII secolo, era accettata la distinzione tra città e *terre* soggette direttamente alla Sede apostolica (cioè *immediatae subiectae*) ed invece città e *terre* sottoposte a un signore a sua volta soggetto alla Sede apostolica (queste erano dette *mediate subiectae*). Nelle terre *immediate subiectae* erano compresi tutti i maggiori Comuni, anche quelli che avevano una propria, accesa vita politica (come Perugia o Ancona). Le terre *mediate subiectae*, sottoposte a un feudatario o un comunque a un signore legato al pontefice, sfuggivano invece completamente alla giurisdizione dei funzionari provinciali del pontefice. Nelle città e *terre immediate subiectae* era insediato un governatore, podestà o commissario pontificio. Le magistrature cittadine non erano state abrogate, esse convivevano con il funzionario di governo pontificio. Le rispettive sfere di competenza erano stabilite sia dalle norme (come ad esempio dagli statuti comunali) che dalla prassi.

Quali sono le fonti disponibili per rilevare nella prassi il concreto dispiegarsi dell’autorità pontificia? Le biografie dei pontefici, sin dalle più antiche, anche se certamente non sempre attendibili, offrono non di rado immagini persino colorite dell’interesse dei pontefici per le questioni dello Stato. Ad esempio, secondo la biografia di Pio V, egli si proponeva «di fare una militia di nove mila soldati scelti, tremila de' quali a vicenda, dove faceva bisogno, in nome di Santa Chiesa servissero: stipendiar volendogli a quattro scudi il mese co' loro capisoldi, e tutti altri avanzi e conceder loro molti privilegi, e gratie». ⁴⁰ Quindi, secondo la vita manoscritta di Urbano VIII di Nicoletti,

Coll'istesso zelo intorno alle cose universali della Cristianità, congiunse Urbano l'applicatione continua alle cose del governo politico nello stato temporale della Chiesa, per mantenere con la carità di pastore l'autorità di principe [...] Né si sdegnava

⁴⁰ *Vita del gloriosissimo Papa Pio V Descritta da GIROLAMO CATENA...*, In Roma, ad istanza di Filippo de' Rossi, 1647, p. 155.

talvolta egli medesimo in alcune ore di otio, dopo essersi trattenuto nella Biblioteca Vaticana, di calare per scale segrete a visitare [l'armeria], godendo in quel breve divertimento dalle cure più moleste, di rimirare le lettere, e l'armi, amendue necessarie al governo civile e politico.⁴¹

I canali di informazione della concreta attività dei pontefici nella cura dei domini temporali della Santa Sede coincidono con differenti tipologie di documenti. Innanzi tutto vanno annoverati i documenti scritti stesi di pugno dagli stessi pontefici. Raramente emergono interi registri di annotazioni come il codice manoscritto conservato nella Biblioteca Vaticana (*Barb. lat.* 6438), relativo soprattutto alla missione di pace dell'esercito pontificio in Valtellina del 1623-27. Di qualche anno precedente è il *Discorso nostro sopra il negotio di Venetia*, ad opera di Paolo V (1605-1621), che testimonia il coinvolgimento del pontefice nella messa a punto di ipotesi di scontro militare con la repubblica veneziana dopo l'interdetto del 1606-1607.⁴² Il pontefice, in questo testo, non solo dava forma scritta alle sue considerazioni di livello più generale sul contesto politico internazionale, ma addirittura valutava in dettaglio il preventivo di spesa per un'eventuale mobilitazione generale. Ancora dall'esempio della crisi veneziana è possibile trarre l'esempio della concreta manifestazione del rapporto che intercorreva tra i pontefici e le giunte e congregazioni preordinate allo svolgimento di particolari settori del governo temporale. Nel 1606-1607 era infatti operativa una speciale Congregazione dell'armi della quale è conservato il verbale di adunanza. Il pontefice, come si vede da un allegato intitolato *Risposte del papa*⁴³, metteva per iscritto le sue decisioni riguardo a particolari questioni sollevate; in più, era solito apporre sue osservazioni sullo stesso margine dello stesso registro:

⁴¹ A. Nicoletti, *Della vita di papa Urbano et istoria del suo pontificato*, II, nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Barb. lat.* 4731, p. 849r. Questa biografia, rimasta manoscritta, può essere considerata quella "ufficialmente" promossa dallo stesso Urbano VIII.

⁴² *Discorso nostro sopra il negotio di Venetia*, di pugno di Paolo V [metà febbraio 1607], nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, s. I, n. 340-344, ff. 87r-88v.

⁴³ Contenuto nel verbale della Congregazione dell'Armi, nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Pio*, 105, f. 21r.

ad esempio, leggendo quanto deciso circa la nomina dei governatori militari da insediare nelle principali città dello Stato della Chiesa, il pontefice richiamò la necessità di munire particolarmente il presidio di Ancona «ché quella piazza – scrisse a margine – ci preme più di tutte». ⁴⁴ La Congregazione dell'Armi continuò il suo lavoro anche dopo la fine della crisi dell'Interdetto, lavorando alla riorganizzazione dell'istituzione militare pontificia: quando fu avanzata l'ipotesi di una riforma degli ordinamenti territoriali non professionali (chiamate «milizie»), il pontefice annotò sul registro dei verbali: «Non crediamo, che sia bene d'innovar in questo particolare cosa alcuna». ⁴⁵

Nei carteggi degli istituzioni amministrative dello Stato della Chiesa (altra importante fonte per accedere a informazioni sull'impegno dei pontefici nella cura dei domini temporali) la volontà del pontefice in età moderna è usualmente definita come “mente”. «Tale – il sovrintendente generale Francesco Barberini scrisse al vescovo di Ferrara in riferimento a una questione di governo - è la mente e volere di Sua Beatitudine [cioè del papa] senza la quale, com'ella sa benissimo, ordini precisi non si danno». ⁴⁶ Ricordare che un intervento si faceva o che una decisione era presa per rispettare la “mente” del papa consentiva non solo di rendere nota la volontà esecutiva del pontefice, ma anche di attuare un primo dispositivo di coordinamento tra diversi ufficiali e istituzioni. Quando nel 1561 fu nominato un luogotenente per la cura della fortificazioni di Ancona e per il comando di quel presidio militare, il pontefice Pio IV (1559-1565) diede a voce istruzioni al capitano generale della Chiesa circa la forma del relativo breve di nomina: a sua volta, il generale scrisse al segretario dei brevi «di fare detto Breve quanto più presto, che questa è la mente di Sua

⁴⁴ Annotazione di Paolo V al verbale della congregazione dell'Armi del 31 gen. 1607, *ivi*, f. 41v.

⁴⁵ Annotazione di Paolo V al verbale della congregazione dell'Armi del 21 nov. 1608, *ivi*, f. 123r.

⁴⁶ Card. F. Barberini al Card. Lorenzo Magalotti, Roma, 3 gen. 1629, «con la cifra particolare tra il S.r Card. Padrone e l' S.r Card. Magalotti», nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Barb. lat.* 8730, f. 3r-v.

Beatitudine». ⁴⁷ In occasione poi di una controversia circa quale corte fosse competente per istruire il processo contro un soldato resosi colpevole di un reato penale, il comandante in capo dell'esercito pontificio Carlo Barberini chiese a un suo ufficiale che «la mente di Nostro Signore [cioè del papa] è che noi caminiamo in ciò uniti con la Sacra Consulta». ⁴⁸ Analoga esigenza di coordinamento fu ricordata a chi guidava la repressione dei fenomeni di banditismo, molto diffuse nelle campagne pontificie alla fine del Cinquecento. «Nostro Signore [cioè il papa] – scriveva il sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico cardinal Pietro Aldobrandini – non ha mostrato di dover pigliare in mala parte, che lei si risolva, et eseguisca da se stessa quando crederà, che occorra far così o che la spingerà il bisogno; le pare bene, che quando ella può dia parte, et alla Consulta et alla Santità Sua, acciò che unitamente si camini al servizio di questo stato». ⁴⁹ Più ordinariamente, richiamarsi alla «mente» del pontefice era una formula che ribadiva la coerenza delle disposizioni normative: le esenzioni di alcune categorie dall'obbligo di contribuire con prestazione d'opera al trasporto dei cereali furono richiamate dalla congregazione della Consulta scrivendo al locale governatore che ciò «conveniva et era mente di Nostro Signore [cioè del papa] che si facesse». ⁵⁰ Il comandante generale dell'esercito pontificio scrisse una circolare a tutti i governatori di Umbria, Marche e Romagna ammonendoli che «la mente di N.S.re et il mio desiderio è che inviolabilmente sieno osservati alli soldati i loro Privilegi». ⁵¹

⁴⁷ Richiesta di Federico Borromeo, datata di Palazzo, 17 mar. 1561 di confezionare il breve di Pio IV a Giuliano Cesarini del 18 mar. 1561, in Archivio Segreto Vaticano, *Arm. XLII*, 15, f. 140r.

⁴⁸ Carlo Barberini a G.B. Nari, Roma, 19 giu. 1624, in Biblioteca Apostolica Vaticana, *Barb. lat.* 6293, f. 260r.

⁴⁹ P. Aldobrandini a G.F. Aldobrandini, Roma, 13 apr. 1593, in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, s. III, 17a, f. 9r-v.

⁵⁰ [Registro della Consulta] al governatore di Spoleto, 9 gen. 1602, in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, III, 13d, f. 13r.

⁵¹ Carlo Barberini ai governatori di Perugia e Umbria, della Marca e al presidente di Romagna, Roma, 20 apr. 1624, nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Barb. lat.* 6293, f. 181r.

Fonti per accedere ai concreti interventi del pontefice nelle questioni relative alla cura dei domini temporali sono appunto gli stessi carteggi dei più alti ufficiali di governo, sia civili che militari. Anche una prima spigolatura in questi nuclei documentari offre un efficace campione degli interventi diretti dei pontefici. La cura dell'Archivio pontificio e l'interesse per le più profonde fondamenta del dominio temporale spinsero Paolo V, nel 1609, a dare istruzioni ad un ufficiale che si recava nel presidio di Avignone di trovare l'atto originale dell'acquisto di Avignone da parte di Clemente VI.⁵² La funzione del pontefice di sommo giudice emerge poi di frequente. Il papa poteva attribuire d'autorità la competenza a perseguire un reato: un atto sacrilego di un soldato, riferito allo stesso papa Paolo V, ne causò l'immediato deferimento al Tribunale dell'Inquisizione:

L'eccesso di quel soldato contro la Madonna Santissima – scriveva il generale Mario Farnese a un suo ufficiale – è parso così brutto a Nostro Signore [cioè al papa], che me ha ordinato di dire a Vostra Signoria che subito lo facci dare al Santo Offitio, dal quale, dopo haver reso conto della sua mala attione, doverà ricevere il meritato castigo.⁵³

Il pontefice interveniva altresì direttamente su singole vicende processuali. Clemente VIII concesse un permesso speciale di otto giorni ad un nobile romano già condannato all'esilio, allo scopo di intervenire a Roma alle nozze della duchessa sua sorella. Unica condizione era tutto si svolgesse «con ogni modestia conveniente».⁵⁴ Lo stesso – per motivi di salute – fu poi ammesso agli arresti domiciliari nel suo stesso feudo (Montelibretti), ma «senza essercitar

⁵² Cfr. la lettera di Pompeo Catilina al papa, Avignone, 30 apr. 1609, nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, I, 648, f. 147r. Trovato il documento richiesto, il Catilina ne inviava contemporaneamente una copia a Roma.

⁵³ *Registro di lettere scritte al S.^{or} Mario Farnese Generale dell'Armi di Ferrara, Bologna, et Romagna*, in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, III, 26, f. 586r.

⁵⁴ Il card. Pietro Aldobrandini a Giovan Antonio Orsini, Roma, 22 gen. 1593, nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, I, 90-91, f. 22r.

giurisdittione, et con ogni modestia». ⁵⁵ Ad un altro giovane gentiluomo romano, imputato in un procedimento penale, il successore Paolo V fece dare rassicurazioni «che la causa non sarà vista da giudice, ma da padre». ⁵⁶

I pontefici non esitavano ad intervenire su questioni minute, come la concessione di una licenza di esportazione di grano (detta *tratta*), scavalcando sia la congregazione, sia la prefettura interessate, sia lo stesso cardinale sovrintendente dello Stato della Chiesa. A quest'ultimo, nel 1608, un gentiluomo di Città di Castello che aveva ricevuto una simile grazia da Paolo V scrisse perché favorisse la concreta esecuzione di quanto proposto. ⁵⁷

Un ricco campione di interventi del pontefice nelle materie di governo dei domini temporali della Chiesa è offerto dai documenti del Sacro Consiglio, la giunta esecutiva attiva nel febbraio-agosto 1559. Nelle minute di lettere del Sacro Consiglio gli interventi del pontefice si riconoscono in più modi. Innanzi tutto, era l'organismo voluto da Paolo IV a trasmettere gli ordini del pontefice in quelle materie di cui, subito dopo l'allontanamento dei nipoti dal governo, aveva «repigliata in sé la cura» ⁵⁸, come il potenziamento delle entrate fiscali della Camera apostolica o la cura della piccola flotta pontificia. Così, era il Sacro Consiglio a nome del pontefice a comunicare ai governatori la sua volontà di avere «un pieno raguaglio dell'introito et exito di tutto lo Stato Ecclesiastico» ⁵⁹

⁵⁵ Il card. Pietro Aldobrandini a Giovan Antonio Orsini, Roma, 11 nov. 1593, nell'Archivio Segreto Vaticano, Fondo Borghese, I, 90-91, f. 23v.

⁵⁶ Mario Farnese a Paolo Savelli, Roma, 6 gen. 1607, nell'Archivio di Stato di Roma, *Archivio Giustiniani [Armadio Unico Savelli]*, 99, carte non numerate.

⁵⁷ Cfr. la lettera di Antonio Corvini al card. Scipione Caffarelli Borghese, Sant'Arcangelo, 24 ago. 1608, in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, I, 835, f. 288r.

⁵⁸ Minuta [del Sacro Consiglio] alle comunità di Corneto, Toscanella, Civitavecchia, 4 feb. 1559, in Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, I, 289, f. 8r. Gli ordini dati nell'occasione (riguardanti i rifornimenti di grano per la flotta pontificia) erano giustificati «havendo N. S.re repigliata in sé la cura delle galere, et ogn'altra cosa dependente da esse». All'inizio di marzo Flaminio da Stabia dell'Anquillara sarebbe stato nominato luogotenente. Cfr. atto del 5 mar. 1559, *ivi*, f. 71r-v.

⁵⁹ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Ancona, 10 feb. 1559, *ivi*, f. 14r.

e a sollecitare i governatori riguardo all'esazione dell'imposta destinata al mantenimento delle galere pontificie.⁶⁰ Anche materie di governo come la regolazione del mercato dei cereali o la gestione del territorio erano sotto la supervisione del pontefice che decretò che del grano non si dovessero «alterare in alcun modo li prezzi»⁶¹ e che dispose di porre rimedio «in tutti li modi possibili»⁶² alle inondazioni del Tevere. Inoltre, Paolo IV non aveva affatto rinunciato a una suprema direzione dell'amministrazione della giustizia. Nel campo della giustizia civile, il suo principio generale (la sua «mente»), secondo quanto riportato dai cardinali del Sacro Consiglio, era «che si fac[esse] et ministr[asse] espedita giustitia egualmente a tutti».⁶³ Ai governatori fu diverse volte ripetuta questa formula. Quanto alla giustizia penale, Paolo IV fece riferire dal Sacro Consiglio di volere «che nel suo stato se viv[esse] quietamente come conv[eniva], et che i tristi [fossero] puniti et castigati secondo merita[va]no».⁶⁴ Per questo, «di espressa commissione di S.S.tà», nel marzo 1559, fu emanata una circolare ai governatori che proibiva loro di concedere grazie o salvacondotti agli imputati di omicidio e di altri delitti capitali senza darne avviso a Roma, «havendo N.S.re tanto in odio quanto ha ogni sorte di delitti, et massime li homicidij, come cosa non solo contra la legge civile et naturale, ma prohibita etiam nominatamente dalla bocca di Dio benedetto».⁶⁵ Anche

⁶⁰ Cfr. il «decreto» del 7 mar. 1559, *ivi*, f. 510v. Il papa aveva altresì stabilito che le imposizioni destinate alle galere – le tasse dette «dei cavalli morti» – «non si alter[assero], ma che si pag[assero] secondo il solito et consueto, et secondo quell'ordine che già sopra di ciò fu mandato». Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Perugia, 17 mar. 1559, *ivi*, ff. 107v-108r.

⁶¹ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore della Marca, 15 mar. 1559, *ivi*, f. 99v.

⁶² Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Orvieto, 16 mar. 1559, *ivi*, f. 102r-v.

⁶³ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Bologna, 24 feb. 1559, *ivi*, ff. 49v-50r. La formula ricorre testualmente nelle minute [del Sacro Consiglio] al governatore di Perugia del 9 e 12 feb. 1559, al governatore di Ascoli del 16 feb. 1559, *ivi*, ff. 12r, 18r, 25v-26r.

⁶⁴ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Perugia, 11 feb. 1559, *ivi*, ff. 15v-16r (su un caso riguardante la repressione del banditismo).

⁶⁵ Circolare «A tutti li governatori delle province dello Stato ecclesiastico delli 3 di marzo [1559]», *ivi*, f. 67r. Anche in agosto si tornava a chiedere esemplare

singoli procedimenti penali relativi a reati comuni erano portati all'attenzione del pontefice: in questi casi, il Sacro Consiglio avvertiva i giudicanti di non arrivare a sentenza senza che Paolo IV avesse visto tutti gli incartamenti.⁶⁶ Ad esempio, nell'istruttoria relativa al caso di una donna «abbracciata et baciata violentemente in publico», subito Paolo IV ordinò se ne facesse «severa et esemplare dimostrazione [...] usque ad poenam ultimi supplicij inclusive».⁶⁷ Essendo poi giunto alla sua attenzione un caso di «seduzione» messa in atto da un certo Giovan Gerolamo nei confronti di una giovane di Norcia, Paolo IV pretese l'esecuzione della pena alla galera comminata dal locale governatore «nonostante qualsivogli inhibitione [...] venuta da qua dall'offitio di Mons.r Ill.mo Regente»⁶⁸, mossa cioè dal suo stesso nipote, il cardinale Alfonso Carafa. Come richiedeva sentenze severe, così il papa poteva decretare provvedimenti di indulto: pochi giorni prima di morire diede autorizzazione «che si rimett[essero]» alcuni banditi di Bettona, in Umbria.⁶⁹ Infine, Paolo IV faceva trasmettere dal Sacro Consiglio provvedimenti graziosi presi nel pieno della sua potestà: essi potevano riguardare la dote di una singola fanciulla⁷⁰ e addirittura la concessione di un donativo di 50 scudi d'oro e di un vitalizio ad un militare che aveva combattuto nella guerra del 1556-1557: «demonstratione» fatta perché si conoscesse la gratitudine della Sede apostolica nei confronti di chi l'aveva servita «fidelmente» e per mostrare che «S. B.ne in diversi modi ha usato molte et varie

punizione di un assassino «odiando S.S.tà sopra l'altri delitti questo dell'homicidio principalmente». Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Spoleto, 2 ago. 1559, ivi, f. 446r-v.

⁶⁶ Cfr. la minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Terni, 12 giu. 1559, ivi, f. 317r-v (su un caso di omicidio e furto).

⁶⁷ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Terni, 6 mag. 1559, ivi, f. 238r.

⁶⁸ Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Norcia, 15 lug. 1559, ivi, f. 397r-v.

⁶⁹ Minuta [di A. Massarelli a nome del Sacro Consiglio] al governatore di Perugia, 9 ago. 1559, ivi, f. 455r-v.

⁷⁰ Cfr. la Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore di Spoleto, 31 lug. 1559, ivi, f. 440v (con ordine al locale tesoriere di sborsare a quell'effetto 50 scudi).

cortesie alli mag.ci capitani et soldati che hanno servito l'anno 1557». ⁷¹

Papa Carafa, che come il Sacro Consiglio scrisse al governatore della Marca pretendeva «che tutti gl'officiali dello Stato ecclesiastico rend[essero] conto dell'administratione et attioni loro»⁷², supervisionava altresì i procedimenti contro i governatori e gli ufficiali di governo decaduti dal loro mandato. Fu Paolo IV in prima persona ad ordinare, nel marzo 1559, che i governatori rimossi non lasciassero le rispettive sedi «se prima non [fossero] stati a sindacato». ⁷³ Quindi, egli seguì da vicino le vicende processuali più eclatanti, come quelle di Cesare Brancaccio, ex governatore della Marca, e di Fabio Mirto, mons. di Caiazzo, ex governatore di Perugia: di entrambi, fu Paolo IV a disporre l'arresto e successivamente il rilascio su cauzione per motivi di salute⁷⁴; per entrambi, era chiaro che «vole[va] S.S.tà esser lei giudice di questa causa». ⁷⁵

Passando ad un'ultima categoria di fonti, di concreti interventi dei pontefici nelle questioni di governo dello Stato pontificio sono poi ricchi gli *Avvisi*, i fogli manoscritti di notizie provenienti dalle corti italiane ed europee che si vendevano in tutte le principali città e che si confezionavano anche per i sovrani. Con cadenza settimanale, gli *Avvisi* davano notizie di interventi nelle materie economiche, di questioni giudiziarie, di ingerenze dei pontefici sul lavoro ordinario delle congregazioni, persino di cura delle installazioni militari. Ad esempio, il 7 feb. 1574 l'agente del marchese Filippo d'Este avvertiva che papa Gregorio XIII si recava a Civitavecchia per verificare la necessità di restaurare la locale

⁷¹ Minuta [del Sacro Consiglio] ad Alberto Rosini, 24 lug. 1559, ivi, ff. 420v-421r.

⁷² Minuta [del Sacro Consiglio] al governatore della Marca, 15 ago. 1559, ivi, f. 476r.

⁷³ Cfr. la minuta [del Sacro Consiglio] alla comunità di Viterbo, 14 mar. 1559, ivi, f. 95v e la minuta [del Sacro Consiglio] al presidente di Romagna, 14 mar. 1559, ivi, f. 96v (valida come circolare).

⁷⁴ Cfr. le minute [del Sacro Consiglio] al governatore di Ancona, 27 mag. 1559, ivi, f. 275r-v e al governatore di Perugia, 5 ago. 1559, ivi, f. 449r-v.

⁷⁵ Minuta [di A. Massarelli a nome del Sacro Consiglio] al governatore della Marca, 10 giu. 1559, ivi, f. 311v.

fortezza⁷⁶ e gli *Avvisi di Roma* addirittura riferivano dell'ordine dato a Gabrio Serbelloni di ispezionare la rocca di Ancona e di inviare a Roma una relazione scritta⁷⁷; gli *Avvisi di Roma* riferivano altresì dell'ipotesi di un indulto che papa Pio V era pronto a concedere a banditi dello Stato ecclesiastico⁷⁸; e riportarono che il papa aveva dato mandato alla Congregazione dei Baroni di costringere i debitori insolventi alla vendita dei loro stati.⁷⁹

Qual era il "tasso di assolutismo" raggiunto dalla carica in età moderna? Nel pontefice, come affermava l'ambasciatore veneziano a Roma Giovanni Mocenigo, era «potestà assoluta nel governo temporale».⁸⁰

Comanda il pontefice – precisava un altro ambasciatore veneziano, Paolo Paruta – a tutto lo Stato Ecclesiastico con suprema autorità e con mero e assoluto imperio, dipendendo il tutto dalla sua sola volontà. Sicché veramente quello si può dire essere un governo regio e della specie più libera e sciolta d'altri obblighi e legami di leggi e ordini particolari, alla quale più stretta condizione sono pur soggetti diversi stati regi per la grande autorità che vi tengono i consigli, o parlamenti, o i baroni, o i popoli, secondo i costumi et privilegi di diverse provincie. Ma il pontefice con suprema e assolutissima autorità ordina e dispone tutte le cose, senza usare altrui consiglio, se non quanto a lui medesimo piace, né ricevere d'alcuna contraria osservata costituzione alcun impedimento.⁸¹

⁷⁶ Cfr. Luca Beltrami, *La "Roma di Gregorio XIII" negli "Avvisi" alla corte sabauda*, Milano, Tipografia Umberto Allegretti, 1917, p. 7.

⁷⁷ Cfr. gli *Avvisi di Roma* del 26 ott. 1575, nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Urb. lat.* 1044, f. 650r.

⁷⁸ Cfr. gli *Avvisi di Roma* del 13 mag. 1570, nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Urb. lat.* 1041, p. I, f. 274r.

⁷⁹ Cfr. gli *Avvisi di Roma* del 18 mag. 1624, nella Biblioteca Apostolica Vaticana, *Urb. lat.* 1094, f. 285r.

⁸⁰ *Relazione di Luigi Mocenigo tornato da Roma nel 1560*, in E. Alberi, *Relazioni degli ambasciatori veneti al senato*, s. II, vol. IV, Società editrice fiorentina: Firenze 1857, pp. 21-64, p. 52.

⁸¹ Cit. in Paolo Prodi, *Il "Sovrano Pontefice"*, in *Storia d'Italia. Annali*, 9: *La Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*, a cura di G. Chittolini e G. Miccoli, Einaudi: Torino 1986, pp. 195-216, p. 197.

I diplomatici veneziani coglievano un importante punto. Negli altri Stati europei in età moderna erano presenti (e talvolta ancora vitali) molte assemblee rappresentative: *cortes*, *stati generali*, *diete*. Quando esse erano riunite, potevano intervenire attivamente sulle politiche del sovrano, innanzi tutto su quelle fiscali. Nello Stato della Chiesa, invece, con l'eclissi dei Parlamenti provinciali avvenuta prima dell'inizio del Cinquecento, il potere del pontefice sembrava non avere contrappesi.

9. Il sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico.

La presenza di cardinali consanguinei dei pontefici si istituzionalizzò intorno alla metà del Cinquecento quando attraverso un «breve», cioè un decreto di nomina, il pontefice conferì a questi soggetti poteri di governo. Il 15 lug. 1555 Paolo IV concedette al cardinal Carlo Carafa «omnium nostrorum et Sedis eiusdem apostolicae negociorum ac rerum tam ad spiritualia quam temporalia spectantium, cogitationem, curam et administrationem».⁸² Quindi, con due altri «brevi» del 16 e 26 luglio, papa Carafa diede disposizioni a legati, vicelegati e nunzi di obbedire ai comandi del Carafa come se fossero i suoi. La definizione delle competenze affidate al cardinal nipote, come si può vedere, rimaneva piuttosto nebulosa.

Le competenze del successivo cardinal nipote di Pio IV, Carlo Borromeo, furono ancora definite in modo molto generico, addirittura richiamando le formule usate da Paolo III per il cardinal nipote Alessandro Farnese (nel 1538). Nondimeno, i contemporanei compresero bene che i papi si stavano spogliando di una gran parte delle incombenze relative alle questioni politiche interstatuali e alle questioni attinenti il governo dei domini della Chiesa.

Il passo decisivo si ebbe con il pontificato di Pio V (1566-1572). Papa Ghislieri aveva inizialmente affidato le questioni politiche ad una giunta di quattro cardinali (Alessandro Farnese, Vitellozzo Vitelli, Scipione Rebiba, Jean de Reaumont). Poi, il 6 mar. 1566 aveva creato cardinale il nipote Michele Bonelli. Con il breve del 14 mar. 1566, Pio V creò lo stesso cardinal Bonelli sovrintendente generale dello Stato della Chiesa. Per la prima volta la posizione del cardinale più vicino al pontefice conosceva una chiara articolazione delle funzioni: il sovrintendente generale dello

⁸² Questa la definizione dell'oggetto della delega nel breve al card. Carlo Carafa del 15 lug. 1555: «Tibi [...] omnium nostrorum et Sedis eiusdem apostolicae negociorum ac rerum tam spiritualia quam temporalia spectantium, cogitationem, curam et administrationem, auctoritate nostra, tenore presentium, committimus et impertimur». Cit. in Laurain-Portemer, *Absolutisme et nepotisme* cit., p. 490, nota 1.

Stato della Chiesa non solo assumeva la cura dell'amministrazione dei territori, dell'organizzazione della giustizia, del mantenimento dell'ordine pubblico, non solo sarebbe stato obbedito da tutti gli ufficiali a Roma e nelle province, ma deteneva ora espressamente il potere di prendere autonomamente decisioni. Il pontificato di Gregorio XIII (1572-1585) coincise con un'immediata battuta d'arresto. Mentre gran parte dell'attività di segreteria era nelle mani del potente cardinale Tolomeo Gallio, la definizione delle competenze del cardinal nipote Filippo Boncompagni nella cura degli affari di governo dello Stato coincise di nuovo con la semplice delega «ad scribendum nomine nostro, literas ad quoscumque magistratus et officiales status nostri ecclesiastici». ⁸³ Fu il successore Sisto V (1585-1590) a riprendere la serie dei cardinali sovrintendenti generali dello Stato ecclesiastico. Prima richiamò alla carica il cardinale Michele Bonelli (I mag. 1585); poi quando questi rimise l'incarico adducendo motivi di salute, delegò al nipote Alessandro Damasceni Peretti il compito di tenere i contatti epistolari con magistrati e ufficiali dello Stato della Chiesa. Con due brevi del 9 mag. 1586 il cardinal Peretti ebbe infine il titolo di sovrintendente generale dello Stato della Chiesa. Le innovazioni erano nell'occasione significative. Non solo egli aveva competenza su tutti gli affari, tanto ecclesiastici e spirituali quanto temporali, civili, criminali e misti, relativi a procedimenti di grazia o di giustizia (fino alle pene con spargimento di sangue), tanto a Roma come nel resto dello Stato; ma egli aveva anche modo di affidare a suoi uditori l'istruttoria dei relativi procedimenti e soprattutto aveva potere di avocare un procedimento in qualunque fase della procedura.

La comparazione dei testi mostra che i brevi relativi alla sovrintendenza dello Stato ecclesiastico furono modellati su quello del 3 febbraio 1559 (*De deputatione Reverendissimorum Tranen. et de Spoletio ad audiendas et decidendas omnes causas totius Status Ecclesiastici*) che istituiva l'organo collegiale di governo voluto da Paolo IV dopo l'allontanamento del citato card. Carlo Carafa. Infatti, la definizione delle materie oggetto di delega al cardinal Damasceni Peretti nel breve di Sisto V del 9 maggio 1586 ricalca quasi letteralmente quella

⁸³ Cit. in Laurain-Portemer, *Absolutisme et nepotisme* cit., p. 497, nota 2.

del breve del Sacro Consiglio che in più esplicitamente comprendeva i «negotia [...] ecclesiastica et spiritualia»:

omnia et singula negotia tam civilia quam criminalia aut mixta ac gratiam vel iustitiam, aut poenam sanguinis et ultimi supplicij ac confiscationis omnium bonorum almae Urbis nostrae et totius Status Ecclesiastici, nobis et Sanctae Romanae Ecclesiae, mediate vel immediate subiecti ⁸⁴	omnia et singula negotia tam ecclesiastica et spiritualia, quam civilia et criminalia aut mixta, gratiam vel iustitiam, aut poenam sanguinis et ultimi supplicij ac confiscationis omnium bonorum concernentia dictae Urbis, et totius Status Ecclesiastici, nobis et Sanctae Romanae Ecclesiae, mediate vel immediate subiecti ⁸⁵
---	---

Stesse forti analogie per la definizione dei poteri di concedere grazia:

nec non omnia et singula quae Nos ipsi ac circa absolutionem, et remissionem aut gratiam et liberationem agere, et exequi, et concedere possumus, etiam summarie sola facti veritate inspecta extrajudicialiter sine strepitu, manu regia, unica vel bina audientia [...] et absque eo quod de illis ullo unquam tempore nobis aut successoribus nostris rationem reddere teneamini, libere agere exequi et concedere ⁸⁶	nec non omnia et singula quae Nos ipsi etiam circa absolutionem, et remissionem aut gratiam et liberationem, vel compositionem homicidior[um] et falsitatum, et literarum apostolicarum, ac falsa moneta, et quorumvis aliorum delictorum et criminum, ac quaevis alia etiam expressis longe maiora, et nobis specialiter vel generaliter reservata, agere, exequi, et concedere possumus, etiam manu regia et absque quod de illis ullo unquam tempore nobis aut successoribus nostris rationem
---	--

⁸⁴ Cit. *ivi*, p. 501, nota 2.

⁸⁵ *De deputatione Reverendissimorum Tranen. et de Spoletio ad audiendas et decidendas omnes causas totius Status Ecclesiastici*. E' compreso nel volume *Bullae omnes, Brevia, & Motus proprii sanctissimi domini nostri D. Pauli divina providentia Papae Quarti*, Romae, apud. A. Bladum, 1559, p. 46r.

⁸⁶ Cit. in Laurain Portemer, *Absolutisme et népotisme* cit., p. 556.

reddere teneantur⁸⁷

Ed infine, nel motu proprio del 1559 e nel breve del 1586 compariva una formulazione quasi identica della clausola sulla impunità relativa a quanto operato nell'esercizio della carica:

Ita quod ratione praemissorum aut Itaque quod ratione negotiorum
alias quovismodo aliquam criminalium aut alias quovis modo
irregularitatem, aut infamiae ex praemissis aliquam
maculam, sive notam tu, tuique irregularitatem, aut infamiae
auditores et subdelegati nec non maculam, sive notam non
tuus notarius eorumque substituti incurrant⁸⁹
qui in ipsis causis scripserint etiam
si clerici non incurratis⁸⁸

Il “breve” che definiva i poteri del sovrintendente generale ebbe una formulazione pressoché definitiva con la nomina a questa carica del card. Sfondrati, nipote di Gregorio XIV (31 dic. 1590). Clemente VIII (1592-1605) inizialmente confermò il cardinal Damasceni Peretti come sovrintendente generale, poi addirittura investì un organo collegiale (composto dai cardinali Salviati, Damasceni Peretti e Pierbenedetti) della sovrintendenza sul governo di Roma e dello Stato della Chiesa. Nel 1593, infine, nominò suo nipote, il cardinale Pietro Aldobrandini, sovrintendente di tutti gli affari, tanto della Chiesa, quanto dei domini temporali (lo pose cioè «in officio superintendentis omnium negotiorum S.R.E.» Fu presto nominato sovrintendente generale dello Stato della Chiesa anche Scipione Caffarelli Borghese, nipote di Paolo V. Il suo “breve” intitolato «Deputatio in superintendentem generalem omnium negotiorum status ecclesiastici cum facultatibus» fu datato 10 set. 1605.

⁸⁷ *De deputatione Reverendissimorum Tranen. et de Spoletto ad audiendas et decidendas omnes causas totius Status Ecclesiastici* cit.

⁸⁸ Cit. in Laurain Portemer, *Absolutisme et népotisme* cit., pp. 557-558

⁸⁹ *De deputatione Reverendissimorum Tranen. et de Spoletto ad audiendas et decidendas omnes causas totius Status Ecclesiastici* cit.

Con l'ascesa al soglio pontificio di Gregorio XV (1621-23) la prassi si consolidò: la carica di sovrintendente generale dello Stato della Chiesa fu assegnata per più di cinquant'anni, fino al 1692, al cardinal nipote. L'elevazione del cardinal nipote alla carica in oggetto seguì forme stereotipate: ricevuta la nomina, il nuovo sovrintendente riceveva un altro atto che gli consentiva di delegare la materia giurisdizionale a degli uditori; egli per mezzo di un apposito "breve" cumulava altresì facoltà e privilegi connessi alla sua alta carica, insieme con la titolarità del governo di Fermo, nelle Marche e della legazione di Avignone, in Francia. Fra le licenze concesse al sovrintendente generale spiccavano quella chiamata «*extensio liberandi bannitos*» (che gli permetteva di concedere indulti ai colpevoli dei reati più gravi) e quella nota come «*licitia in immiscendi in criminalibus*» (che gli consentiva di istruire procedimenti penali). Meno rilevante per i problemi riguardanti il governo temporale era la «*licitia legendi et retinendi libros prohibitos*». Come già messo in evidenza, il sovrintendente generale aveva potere di corrispondere con tutti i titolari di autorità politica in tutto lo Stato della Chiesa; poteva avocare qualsiasi causa o procedimento penale; poteva concedere provvedimenti graziosi; aveva ampi mezzi finanziari e/o militari per assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico; poteva comminare confische, scomuniche. Il sovrintendente riceveva in anticipo dal pontefice piena malleveria sugli atti commessi durante il suo periodo in carica: né il papa che lo aveva nominato, né i successori avrebbero potuto chiamarlo in giudizio per fargli rendere conto di quanto operato. All'interno della Curia, il sovrintendente generale ricopriva infine il ruolo di prefetto della congregazione «*pro consultationibus negotiorum Status Ecclesiastici*» (la cosiddetta Consulta) che si occupava di questioni giudiziarie e politiche dello Stato della Chiesa; egli era altresì occupato nei lavori di altre congregazioni con compiti amministrativi, come la congregazione «*de Bono Regimine*» (cioè del Buon governo) e quella delle Acque, che si occupava dell'assetto idrogeologico.

Il giurista Giovan Battista De Luca considerava il sovrintendente come l'uomo di fiducia del papa, che come lui aveva poteri sia sullo Stato della Chiesa, sia sulla Chiesa stessa. In particolare, riguardo al governo temporale, egli aveva potere di

siglare le lettere e i provvedimenti delle Congregazioni «pro consultationibus negociorum Status Ecclesiastici» (la Consulta) e «de Bono Regimine» (del Buon Governo). Egli era altresì competente su tutti i problemi politici o civili nei rapporti tra la Santa Sede e altre corone e Stati. Leggiamo la definizione del De Luca nella versione in lingua italiana della sua opera: il sovrintendente generale

«non solamente ha la soprintendenza giurisdizionale, con la prefettura di quella congregazione, la quale si dice della Consulta, in quello che riguarda il governo dello Stato temporale [...], ma ancora è partecipe di tutti gli altri negozij, così civili e giurisdizionali, come anche politici. Ché però dopoi che gli ambasciatori de Principi, e gli altri officiali siano stati all'udienza ordinaria o straordinaria del papa nelli giorni stabiliti, vanno ancora all'udienza di questo primo ministro, il quale in questo principato è di qualche autorità consierabile conforme ordinariamente in tutti i Principati suol essere il primo ministro per trattare continuamente col Principe, e per la confidenza che questo abbia con esso lui; e quindi segue che ad esso si crede in quelle cose che asserisca di essergli ordinate dal Papa; e volgarmente dalli forensi si dice che abbia l'oracolo della voce viva».⁹⁰

L'esame di un atto di nomina alla carica di sovrintendente aiuta a comprendere in dettaglio gli oneri della carica in oggetto. Viene preso ad esempio il breve del 7 ottobre 1623 con quale Urbano VIII nominava sovrintendente il cardinale Francesco Barberini. Esso fu pubblicato da Madaleine Laurain-Portemer nel suo saggio sulla sovrintendenza generale dello Stato ecclesiastico del 1973.⁹¹

Il breve si apre con la *inscriptio*, cioè con la menzione del soggetto cui era indirizzato («Dilecto filio Francesco. S.R.E diaconi cardinali Barberino nuncupato [...]); seguono la *intitulatio*, cioè la menzione del papa che conferisce i poteri («Urbanus Papa VIII») e la *salutatio*, il saluto con il quale l'atto è posto all'indirizzo del

⁹⁰ Giovan Battista De Luca, *Relazione della romana curia forense*, in *Il Dottor volgare*, libro XV, parte III, Roma: nella stamperia di Giuseppe Coruo, 1675, p. 64.

⁹¹ M. Laurain Portemer, *Absolutisme et népotisme* cit., pp. 553-561.

destinatario; viene poi indicata - in un brano di media lunghezza (chiamato *narratio*) - la motivazione che ha portato il pontefice alla sua decisione: se ne riporta una sommaria traduzione in italiano.

Al diletto Francesco Barberini cardinale diacono, nostro nipote. Urbano papa VIII. Diletto figlio, salute etc. Avendo bisogno della fidata e diligente opera di qualcuno che ci aiuti a sostenere il peso che ci è stato imposto, qualcuno che possa portarlo con noi quasi sulle spalle, te - che Dio ci ha congiunto per sangue ed ha ornato di virtù - assumiamo al compito di trattare questioni di massima importanza e in particolare di quelle che massimamente ci preoccupano, cioè che non solo sia amministrata giustizia ai nostri sudditi, senza eccezioni e in tranquillità (come la ragione impone e come confidiamo che farai per la tua egregia virtù), ma anche che ci sia dato consiglio affinché siano trattati speditamente e maturamente tutti gli affari relativi alla Cristianità che vengono sottoposti al giudizio della Sede apostolica.

Perciò, di nostra iniziativa e in virtù della pienezza del potere della Sede apostolica, ti nominiamo sovrintendente generale ad esaminare, giudicare e decidere (o a far esaminare giudicare e decidere dai tuoi giudici o delegati) tutte le questioni e tutte le cause, tanto civili quanto criminali o miste, da terminare con pene anche di morte o di confisca di tutti i beni, tanto a Roma, quanto nel resto dello Stato ecclesiastico, nei territori tanto direttamente quanto indirettamente soggetti e anche se fossero tali che potessero essere esaminate e decise solo da noi. A te diamo poi potere di trattare affari anche della massima importanza con re e principi e i loro rappresentanti e di scrivere, rispondere, dare disposizioni a tutti i nunzi, commissari e legati pontifici, accreditati al momento o in futuro. Similmente, a te diamo autorità di scrivere a tutti i legati, vicelegati, presidenti, governatori, castellani, magistrati e ufficiali di qualunque grado tanto di Roma, quanto del resto delle città e province sottoposte alla Sede apostolica; di ricevere le loro lettere, di farle aprire e leggerle, di rispondere ad esse dando ordini o proibizioni che dispongano quanto ti parrà necessario per il loro governo e buono stato e per quanto riguarderà la giustizia o la grazia, come pure per quanto sarà pertinente alle controversie giudiziarie tra il demanio e i privati (anche se fossero baroni o ecclesiastici di

qualunque grado), oppure tra gli stessi privati (e gli altri predetti) e le amministrazioni locali; di avocare al tuo foro qualunque procedimento, civile, criminale, tanto nelle questioni temporali, quanto spirituali, in qualunque termine fosse, anche se fosse già arrivato a sentenza, anche se fosse stato istruito da altri magistrati, o legati, o cardinali, o nunzi, o governatori; di farlo esaminare e giudicare dai tuoi giudici sommariamente, semplicemente, senza istruttorie e contraddittori, esaminata sola la verità del fatto, rimossa ogni possibilità di ricorso o appello; di firmare provvedimenti esecutivi nei confronti di chiunque da parte di legati, nunzi e altri ufficiali già detti, di dare invece tu ordini per l'esecuzione di quanto deciso da te o dai tuoi giudici, condannando a pene afflittive anche capitali o al servizio coatto sulle galere, o a pene pecuniarie comprensive anche di confisca di tutti i beni; al contrario, di moderare, commutare, condonare qualunque tipo di pena, anche comminata a delinquenti colpevoli di reati gravissimi (perciò da punire con pena di morte) o a banditi contumaci, di concedere indulto a detenuti o a colpevoli tenuti in servizio coatto sulle galere; di fare quanto ti sembrerà opportuno per dare termine a tutte le questioni pendenti con qualunque re, principe o potentato, per garantire il buon governo e la retta amministrazione della giustizia dello Stato ecclesiastico, per provvedere alla regolazione degli approvvigionamenti frumentari delle città e dei paesi dello Stato ecclesiastico, per eliminare banditi e predoni dal territorio e dai litorali marittimi. A questi scopi ti diamo autorità di procedere a requisizioni e a pretendere contribuzioni forzate da città e paesi dello Stato, come da baroni e altri feudatari e da signori di dignità ecclesiastica, di comandare movimenti di contingenti di fanteria e di cavalleria o di galere sul mare, di poter rimuovere comandanti militari e castellani, di far trasportare artiglieria da un luogo a un altro.

Ratifichiamo e confermiamo sin d'ora quanto da te o dai tuoi magistrati e ufficiali operato e gli diamo perpetua cogenza, comandando a tutti i legati, vigelegati, governatori, ufficiali, giudici, sotto pena della nostra collera e di altre pene a nostro arbitrio di prestare obbedienza a ogni tuo ordine o a quanto disposto dalle tue lettere e darne esecuzione come se da noi stessi fosse stato ordinato (anche se nelle tue lettere non fosse fatta alcuna menzione della nostra "mente"), decidendo di considerare quanto da te operato come se fosse stato da noi stessi posto in essere e che non si possa dubitare di quanto da te o dai tuoi

magistrati e ufficiali operato anche dai membri del collegio cardinalizio e dai futuri pontefici, nonostante le disposizioni del predecessore nostro Pio IV sulla registrazione dei decreti da presentare in Camera apostolica o la norma istituita da Sisto V per la devoluzione alla Camera apostolica delle pene e confische penali [...]

Dato in Roma, il 7 ott. 1623.

A questa norma il pontefice aggiunse poi un chirografo in italiano (datato 17 feb. 1632) con il quale, «volendo noi togliere ogni dubbio che, in qualsivoglia modo o tempo o per qualsivoglia causa nascesse o potesse nascere sopra la vostra facoltà et autorità e sopra la validità del fatto, detto, scritto, ordinato, consigliato, stabilito o in qualsivoglia modo per voi stesso, ovvero co' l' mezo d'altri operato o eseguito; et accioché, per alcun tempo, non siate tenuto né astretto a dar relatione, ragione o giustificatione», al cardinale Barberini era garantito che quanto da lui operato era pienamente rispondente alla volontà del pontefice e che non sarebbe mai stato costretto a giustificare quanto deciso.

10. Legati e governatori generali delle provincie.

Le provincie dello Stato della Chiesa erano rette da legati e governatori. L'istituto della legazione fu utilizzato largamente in età medievale e in modo rimarchevole ancora durante le guerre d'Italia (1492-1559), quando le necessità belliche spingevano alla concentrazione dei poteri nelle mani di cardinali molto legati al pontefice (spesso suoi consanguinei). In età moderna alcune delle città più importanti dello Stato (come Bologna o dopo il 1598 Ferrara) erano governate da cardinali legati, mentre le provincie erano governate da governatori generali. Facevano eccezione soltanto Avignone (e il suo Contado Venassino) e il ducato di Urbino, di cui i papi diventano sovrani nel 1631. Anche la Romagna era governata da un cardinale che però prendeva il nome di «presidente», non di legato. L'attività di legati con competenza su più provincie dello Stato ecclesiastico, invece, diventò già dopo la metà del Cinquecento un'eccezione: si possono citare solo gli esempi del cardinale Alessandro Sforza, legato con autorità su gran parte dello Stato ecclesiastico per affrontare e sconfiggere il fenomeno del banditismo e la stessa legazione del cardinale Pietro Aldobrandini nel 1597-1598 quando si poneva l'obiettivo di assicurare la devoluzione (cioè il ritorno) del ducato di Ferrara alla Santa Sede.

I legati erano nominati dal papa durante un concistoro cardinalizio; essi ricevevano anche un breve di nomina che li dotava di consistenti poteri innanzi tutto in campo spirituale. Il legato poteva infatti procedere contro ecclesiastici, giudicarli e (se i procedimenti toccavano la sfera penale) punirli, avocare le loro cause, poteva persino comminare pene spirituali, come la scomunica o l'interdetto. I compiti temporali riguardavano fondamentalmente il mantenimento dell'ordine pubblico e la conservazione del territorio affidato al legato nella fedeltà politica al pontefice. Il legato riceveva tutti i giuramenti di fedeltà, poteva rimuovere gli ufficiali dell'amministrazione resisi colpevoli di abusi, incoraggiava la conclusione di tregue o di accordi di pace tra diversi Comuni, tra fazioni di uno stesso Comune, tra feudatari. Aveva poi consistenti

poteri giurisdizionali: avviava e interveniva su ogni tipo di procedimenti, poteva concedere grazie e indulti. Oltre a queste funzioni, il legato (al pari del governatore di provincia) era impegnato nella produzione di norme. Al suo insediamento, infatti, egli redigeva ed emanava dei *Bandi generali* che riassumevano la normativa (soprattutto penale) già emanata dai predecessori in carica e aggiungeva se necessario nuove disposizioni. Del 1553, ad esempio sono le *Constitutioni generali* del legato di Campagna Giovan Battista Cicada.⁹² Questo l'elenco dei reati previsti:

1.	divieto di bestemmiare
2.	divieto di «passeggiare, murmurare, o far strepito alcuno notabile» in chiesa durante le funzioni
3.	divieto a chierici e laici di coabitare con «donne dishoneste, & concubine»
4.	obbligo ai sacerdoti e a tutti i chierici di portare l'abito ecclesiastico
5.	obbligo agli ecclesiastici già condannati per apostasia e che sostenevano di essere stati reintegrati di mostrare al tribunale del legato la «licentia et bolla con li loro processi sopra le dimande loro fatti [sic!]
6.	divieto di porto d'armi
7.	limitazioni del porto d'armi concesso ai soldati delle milizie territoriali
8.	limitazioni del porto d'armi concesso per la caccia
9.	limitazioni del porto d'armi concesso ai commissari della Camera apostolica
10.	limitazioni del porto d'armi nei centri abitati
11.	divieto di detenzione di «archibusetti a ruota da doi palmi di canna in giù» e obbligo di consegnarli se già posseduti
12.	divieto di effettuare spari a qualunque titolo, anche «per burla»
13.	divieto di «fare alcuna coadunatione di gente armata»
14.	divieto di ricettare o favorire banditi
15.	assoluzione preventiva da qualunque imputazione di reato per chiunque (compresi a loro volta banditi) uccidesse o facesse uccidere banditi e criminali.
16.	obbligo alle comunità di far tagliare entro un mese siepi e fratte lungo le strade.
17.	obbligo ad «ogni comunità, & particolar persona» di far riparare le proprie strade entro tre mesi.
18.	obbligo simile di far riparare le fonti e i ponti sul proprio territorio.

⁹² *Constitutioni et ordini generali del Rev.mo et Ill.mo Sig. Cardinale Legato di Campagna et Marittima etc.*, Romae: apud Antonium Bladum 1553.

19.	divieto ai viandanti di cammianare «per vigne, orti, et altre cose rechiuse, & seminate»
20.	divieto di ostacolare le esecuzioni di mandati in materia penale e civile, opponendosi «tanto a Ballivi, quanto a cavaglieri o altri essecutori, tanto della Corte generale, come di qualunque altra Città, Terre e Castelli»
21.	Divieto di sfidarsi a duello
22.	Obbligo a tutti coloro che godevano di salvacondotti o grazie per omicidio o altri reati di presentare i propri atti alla corte del legato entro otto giorni.
[22 bis]	Divieto di allestire in casa bische per giochi proibiti
23.	Divieto di «dare, o buttare in faccia, o adosso ad alcuna persona incristara, ovvero carrafa, pignatte o altri vasi di bruttura, o cose simile ne attaccare corna, o scritte ignominiose»
24.	Divieto di pubblicare «libri, sonetti, & altre scritture diffamatorie».
25.	Divieto di «basiare, togliere la tovaglia, o fare altro atto dishonesto» per la via alle donne, al fine di comprometterle e di averle poi in moglie.
26.	Divieto di dar corso a vendette private «etiam che non ci fosse animo d'ammazare».
27.	Obbligo ai medici, cerusici e barbieri di informare il magistrato ogni volta che curassero qualcuno per ferite da scontro violento.
28.	Obbligo a tutti i podestà e agli ufficiali della provincia di denunciare i fatti di sangue alla corte del legato.
29.	Proibizione a tutti i podestà, ufficiali e comunità della provincia di «comporre o far gratia d'alcuno maleficio», cioè di patteggiare o condonare pene per fatti di sangue.
30.	Obbligo a cancellieri, vicari e altri notai dei tribunali delle comunità di tenere idoneo registro dei loro atti, tanto nel campo civile, quanto in quello criminale.
31.	Obbligo a tutti coloro che erano stati forzati a dare cauzioni (cioè «segurtà de bene vivendo, & de non offendendo, & de se representando») di rinnovarle nei tribunali dove le avevano già date entro quattro giorni.
32.	Obbligo a tutti i podestà e agli ufficiali della provincia di trasmettere entro dieci giorni gli atti notarili relativi alle conclusioni di accordi di pacificazione («di pace, & triegue») tra fazioni.
[32 bis]	Divieto di cacciare caprioli, lepri, fagiani senza licenza.
33.	Divieto di far uscire dalla provincia grano o biada.
34.	Divieto di scarico di immondizia o acque sporche nelle strade
35.	Divieto di cantare dopo le due ore di notte e di fermarsi a cantare davanti a qualche casa.
36.	Divieto di cacciare palombi.
37.	Divieto di muoversi di notte senza lumi.
38.	Obbligo a tutti di pulire il sabato sera il tratto di strada davanti alla propria porta.

39.	Divieto ai commissari della Camera apostolica di imporre «storsioni, e spese» ai danni delle comunità mentre assistevano alle operazioni di riscossione dei tributi.
40.	Ordini a tutti gli ufficiali delle comunità di provvedere per tempo alla riscossione dei tributi da consegnare ai commissari della Camera apostolica, anche facendola anticipare da un appaltatore («comparatore»).
41.	Ordini circa l'imposizione di gabelle e altri dazi per il passaggio su strade non pubbliche e ponti.
42.	Esenzione per gli ufficiali della corte del legato e per gli altri commissari apostolici dai «dati, passi, o gabelle» imposte da altri che non sia il pontefice-
43.	Ordini a tutti i podestà e altri ufficiali delle comunità della provincia di prevedere sempre che la metà di qualunque pena prevista per qualsiasi infrazione sia da destinare alla Camera apostolica.
44.	Ampliamento dei poteri dei podestà e degli altri ufficiali delle comunità di «commandare in quelle cose che ricercano i loro officii», anche in deroga alle disposizioni statutarie locali.
45.	Ampliamento dei poteri dei podestà e degli altri ufficiali delle comunità nell'ordinare a tutti di dare aiuto nella lotta ai criminali, anche in armi.
46.	Divieto di «dare danno manualmente, o con bestie, alli frutti, vigne, canneti, oliveti, & altre possessioni arborate, rechiuse, & non rechiuse».
47.	Divieto di trattenere bestiame nei luoghi di confine contesi tra comunità.
48.	Divieto di utilizzare le fontane pubbliche per lavare o abbeverare bestiame.
49.	Obbligo agli ebrei «che debbiano portare il segno solito».
50.	Obbligo a tutti di entrare e uscire dalle città e borghi della provincia solo dalle rispettive porte.
51.	Divieto «di sonar campane all'Arme, o toccar tamburro né cridar al populo arme, arme», eccetto che per ordine del magistrato ordinario del luogo e contro banditi.
52.	Autorizzazione al vice-legato di aumentare le pene previste dagli statuti delle comunità locali.
53.	Autorizzazione a tutti i magistrati di procedere non solo per denuncia, ma anche «per inquisitione» (cioè d'ufficio).
54.	Riserva allo stesso card. legato di aumentare, diminuire, cambiare le pene previste dalle presenti «Constitutioni».

Sul web è altresì liberamente disponibile la lettura di analogo atto normativo relativo alla provincia dell'Umbria (siglato da mons. Angelo Dandino e datato 1586). Se ne ricava che queste disposizioni erano rinnovate con l'obiettivo di

«provvedere con tutti i mezzi opportuni al pacifico & quieto governo di questa Provincia & che quelli che naturalmente sono mal inclinati, o dalla troppa licenza indotti o dal cattivo habito confirmati nel mal vivere per l'avenire per timor delle pene si habbino a ritenere di far male, & con questo modo provvedere alla sigurezza de boni, & reprimere l'insolenza de cattivi».⁹³

I reati delineati – tra gli altri – riguardavano il porto d'armi non autorizzato, le molestie alle donne, la corruzione di ufficiali, le offese e le risse, le perturbazioni dell'ordine cittadino, il favoreggiamento di banditi, il vagabondaggio. Norme prevedevano altresì il retto comportamento dei funzionari e degli ufficiali pontifici addetti all'amministrazione della giustizia.

Una volta emanati i *Bandi generali*, il legato o il governatore generale interveniva con nuovi «bandi», «editti», «notificazioni» ogni volta che lo ritenesse opportuno. Chi volesse tentare di raccogliere in un unico *corpus* tutta la produzione normativa dello Stato della Chiesa dell'età moderna dovrebbe però comprendervi non solo le norme emanate a Roma, ma anche tutte quelle fatte uscire dai governatori provinciali (e anche dai governatori delle città).

I legati e i governatori provinciali svolgevano attività di coordinamento anche del personale insediato sul territorio: si trattava in particolare dei responsabili dell'amministrazione finanziaria della provincia (depositari, che regolavano i flussi di entrate e uscite, e tesoriere, che curavano l'esazione delle imposte) e degli ufficiali militari. Inoltre, legati e governatori si occupavano materialmente di importanti settori dell'amministrazione: la regolazione degli approvvigionamenti alimentari (con la concessione o proibizione di licenze di movimentazione di cereali, la costituzione di scorte, il controllo dei mercati delle carni); la regolazione delle attività venatorie; la regolazione del commercio al dettaglio; il sostegno delle attività economiche già inquadrate nel sistema delle corporazioni di Arti; la manutenzione delle strade; l'edilizia pubblica. In una città come Bologna, che aveva mantenuto

⁹³ Edizione elettronica di bandi generali dell'Umbria (1586), in http://augustapolitica.demo.alchimedia.it/scheda_man.asp?ID=37.

con i patti del 1447 un sistema di governo con larghe autonomie, il legato assentiva a tutte le principali deliberazioni degli organi comunali: la nomina degli ufficiali comunali, l'organizzazione della fiscalità locale, gli interventi sulle istituzioni assistenziali, sulle corporazioni cittadine, sulle università, le iniziative concernenti i lavori pubblici.

Ancora, i legati e i governatori provinciali coordinavano altresì le operazioni di «sindacato». Tale «sindacato» era un procedimento già conosciuto dal diritto dell'età medievale (con fondamenta addirittura nel diritto romano), secondo il quale chi aveva ricoperto una carica pubblica, al termine della stessa, era sottoposto a revisione di quanto operato sulla base delle denunce presentate contro il suo operato. Nello Stato della Chiesa, norme per combattere le malversazioni degli ufficiali di governo erano state previste da una costituzione di Paolo II, nell'ultimo scorcio del Quattrocento. Norme procedurali erano state poi emanate con un motu proprio di Giulio II, infine confermate e coordinate dalla costituzione di Clemente VII intitolata *Confirmatio et innovatio Const. Julii II de Syndicatu Judicum, & Officialium Status Sanctae Romanae Ecclesiae* [8 dic. 1528]. Essa stabiliva che legati e governatori «etiam patriarchali, archiepiscopali, episcopali, abbatiali aut quavis alia ecclesiastica seu seculari dignitate» dovessero essere sottoposti a revisione del loro operato durante il mandato appena concluso ed essere giudicati «de gestis seu omissis in eorum officis»; querele e denunce potevano essere presentate contro governatori e legati (e contro i loro uditori e luogotenenti) dopo la notifica dell'avvio del procedimento. Tale procedimento, a differenza di quanto stabilito dal motu proprio di Giulio II, non avrebbe dovuto svolgersi necessariamente a Roma, ma si sarebbe tenuto nel luogo dove il governatore o legato aveva esercitato la sua carica alla presenza di commissari di nomina pontificia (che potevano anche essere gli stessi legati e governatori che succedevano nella carica) e si sarebbe svolto non «summarie, simpliciter et de plano ac extrajudicialiter, absque aliquibus sumptibus, sola facti veritate inspecta, etiam sine scripturae alicuius confectione»: esso sarebbe terminato con la redazione di un fascicolo processuale che sarebbe stato inviato al pontefice. Le sentenze poi emesse sarebbero state appellabili a Roma: ma se, trascorso un mese dalla presentazione dall'appello,

non si fosse proceduto ad una revisione della sentenza, a quest'ultima si sarebbe dovuto senz'altro dare esecuzione.

La maggior parte della documentazione a corredo dell'attività del legato riguarda nondimeno la funzione giurisdizionale da questi detenuta. Fra le «Expeditiones» erano registrati tutti i provvedimenti presi dal legato: si trattava in particolare di «Licenze», che riguardavano le attività economiche (in massima parte la movimentazione delle derrate, la regolamentazione del commercio, anche con provvedimenti in deroga al monopolio delle Arti cittadine sull'economia); vi si trovava altresì singole autorizzazioni al porto d'armi, all'occupazione di suolo pubblico, a lavori sul territorio che implicavano variazioni dell'assetto idrogeologico. Numerosi erano anche i «Mandati, e decreti», che riguardavano l'amministrazione della giustizia penale: i «mandati» erano veri e propri mandati di cattura, ordini di scarcerazione, commutazioni di pena etc.; i «decreti» coincidevano con sanzioni penali pecuniarie. Legati e governatori generali avevano altresì autorità di concedere salvacondotti ad imputati che intendessero collaborare con gli inquirenti, registrati appunto nei «Salvicondotti criminali». Invece, gli atti della giustizia civile, per la quale i legati e i governatori provinciali si occupavano in sede d'appello, erano registrati fra le cosiddette «Commissioni civili».

11. I governatori di città e *terre*.

Governatori erano altresì insediati in un gran numero di città e *terre* (cioè paesi) dello Stato ecclesiastico (complessivamente erano circa 200, secondo una rilevazione di inizio Settecento). Nei documenti si trova di frequente una distinzione dei governi in diverse classi: governi di prelati, di breve, di Consulta, di cappa nera, di cappa corta. Allo stato degli studi non è ancora precisamente chiara questa articolazione. Quel che è certo, esistevano governatori nominati dal papa per breve, governatori direttamente dipendenti dalla Consulta (e nominati attraverso una patente di questa congregazione) e governatori subordinati ad altri governatori; alcuni governi inoltre si davano esclusivamente a prelati della Curia romana, di solito i referendari del Tribunale di entrambe le Segnature (di Giustizia e di Grazia), altri invece potevano essere tenuti anche da giuristi laici. Alcuni luoghi minori infine erano retti da personale che aveva titolo di «podestà».

Il cardinal nipote sovrintendente dello Stato ecclesiastico (quando proprio non il papa in prima persona) si occupava di spedire le lettere di nomina di questo personale di governo di rango inferiore. Obiettivi specifici dei governatori cittadini erano il mantenimento dell'ordine pubblico, la regolazione degli approvvigionamenti, la cura della funzione giurisdizionale, in generale la conservazione di un "buon governo", che implicava innanzi tutto la lotta ad abusi e malversazioni degli stessi ufficiali di governo.

L'esercizio della giustizia civile e di quella penale era affidato al governatore che a sua volta era assistito da due *auditores*, uno per il ramo civile, uno per il ramo penale. Ogni corte aveva poi un cancelliere che soprintendeva alla registrazione degli atti e dei notai. Le spese di giustizia dette *sportule* costituivano in massima parte le loro entrate. I procedimenti erano molto lenti ed erano numerose le occasioni di corruzione e di abusi del personale coinvolto. Il governatore per scongiurare questo pericolo poteva non solo sorvegliare l'operato dei suoi sottoposti, ma anche concedere frequentemente udienza ai sudditi del suo distretto: un diretto

accesso al rappresentante del pontefice era rimedio da solo ritenuto capace di sveltire le procedure della giustizia. Il governatore coordinava altresì le operazioni dei giudici itineranti (*auditores cavalcantes*), sostituiti procuratori che istruivano i procedimenti penali nelle campagne, e soprattutto dei “bargelli” e “birri”, cioè il personale con compiti di vera e propria polizia giudiziaria.

Nel campo della fiscalità, il governatore aveva il compito di sorvegliare la riscossione delle imposte, pretendendo dai collettori (cioè dagli ufficiali incaricati di eseguirla) un calendario dei loro movimenti sul territorio e un corretto espletamento delle operazioni, senza frodi e angherie sulle popolazioni. I governatori, insieme ai tesoriere provinciali della Camera apostolica, potevano altresì intervenire sulla stessa scelta dei commissari-collettori: solitamente, essi cercavano di fare nominare a questo incarico uomini che non fossero originari dei luoghi in cui avrebbero operato e che quindi non fossero influenzati da conflitti di interesse. Rimanevano però di competenza della citata Camera apostolica tutti i contenziosi che potessero nascere in questo ambito. Quando poi fu emanata la bolla *Pro Commisa* (1592) e fu istituita la congregazione detta «del Buon Governo», compito precipuo del governatore era quello di far rispettare le disposizioni per il risanamento e il buon andamento delle finanze delle comunità. Più in generale, il governatore aveva disposizioni di mantenere buoni rapporti con le amministrazioni locali, partecipando ai loro consigli (dove però non aveva facoltà di parola).

Nel campo della regolazione degli approvvigionamenti, il governatore di una città non doveva mai dimenticare che mantenere una buona «abbondanza» era un requisito fondamentale per il mantenimento dell'ordine pubblico. La sorveglianza sulla movimentazione dei cereali era massimamente necessaria: il governatore non poteva concedere da solo permessi o licenze (le cosiddette «tratte»), ma doveva attendere in proposito ordini da Roma e farli rispettare; doveva altresì controllare che i mercanti di grano del suo territorio non ne facessero incetta allo scopo di mantenere prezzi elevati. Anche la panificazione al dettaglio era sottoposta alla vigilanza del governatore, che doveva impedire che i fornai diminuissero il peso delle pagnotte vendute a prezzo

calmierato o addirittura le confezionassero con farina di scarsa qualità o non di grano.

Per quanto riguardava invece la prevenzione dei reati, il governatore cittadino era particolarmente impegnato nel contrasto al porto d'armi senza permesso; ma egli doveva anche controllare lo stesso personale impiegato come forza di polizia. I «bargelli» e loro «birri», soprattutto se operavano in una città o in una *terra* (cioè in un paese) per più anni, apparivano pienamente implicati negli schieramenti di fazione che funestavano la vita politica locale ed erano perciò tutt'altro che imparziali nella persecuzione e prevenzione dei reati.

Questi temi ricorrono in una *Istruzione* per i governatori coeva (nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, s. IV 174, ff. 100r-117r).

Quattro – in questo documento – erano i «capi» della carica in oggetto: «Della giustizia», «Della pace», «Dell'abbondanza», «Della buona amministrazione delle comunità». Il capitolo «Della giustizia» raccomandava di vigilare affinché ufficiali e ministri sottoposti non commettessero malversazioni; di risolvere le cause civili «sommariamente, con giustizia, e con equità in contraddittorio delle parti [...] e particolarmente quelle di vedove, di pupilli, di luoghi pii, et altre povere persone, et massime per causa di lor mercedi, e tanto più se trattano con nobili e ricchi»⁹⁴; allo stesso modo, nei procedimenti penali, si dava istruzione di non arrestare o citare tutti i querelati, di non accettare denunce anonime, «sì come costumano molti auditori e cancellieri, almeno per cavarne per sé la mercede delle requisitorie, delle copie, e della cassatura, et per il giudice le sportule del decreto, o sentenza liberatoria».⁹⁵ Il governatore o il suo luogotenente – si ordinava – «vedino prima le querele, alcune delle quali non contengono delitto punibile, né son degne però di procedervi»⁹⁶; non dovevano permettere che i cancellieri, soprattutto durante le raccolte, andassero «ripescando ne' libri le quereluzze vecchie e rancie con far lunga lista di querelati, e mandar con essi per li contadi o castelli della iurisdittione balij a far la

⁹⁴ Loc. cit., f. 100v.

⁹⁵ Ivi, f. 101r.

⁹⁶ *Ibidem*.

vendemmia per loro, e procurarla per la corte, affinché stracchi di tante esecuzioni, venghino a pagare la cassatura al notaro, et il decreto al giudice». ⁹⁷ Gli imputati che erano risultati solo denunciati in modo calunnioso dovevano essere liberati gratis, cioè senza pagare la «propina». Ai cancellieri doveva poi essere proibito di emanare citazioni *de representando* se non saranno intervenuti nuovi indizi, perché era un modo per spingere il reo a venire a pagare «la propina, et la notula della sentenza». Ai governatori si raccomandava poi di non far pagare ai semplici testimoni «mercede di decreti, di atti, di catture, prigionie, viatici, o simili» e di non mandare «cavalcate se non per delitti gravi, né in terre dove siano Podestà spediti da Roma»⁹⁸; di non procedere contro reati collegati ad altri per i quali erano stati conclusi patteggiamenti. I comandanti delle forze di polizia (bargelli) dovevano in particolare essere sorvegliati affinché «non piglino mercede di esecuzione alcuna, se attualmente non condurranno prigione il condannato o 'l debitore»⁹⁹.

Quanto alla «abbondanza»¹⁰⁰, ai governatori si raccomandava di non distogliere gli agricoltori dal lavoro dei campi, di farsi al più presto consegnare «l'assegna de' grani, et altre vettovalie», di incentivare i surplus di raccolto distribuendo fra più soggetti le licenze di esportazione del grano, di combattere il contrabbando. In generale, nella «abbondanza», come nelle altre materie, il governatore doveva far riferimento alla congregazione «pro Consultationibus», ormai a fine Cinquecento organo supremo di coordinamento del governo delle provincie.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Citazioni tutte *ibidem*.

⁹⁹ *Ivi*, f. 103v.

¹⁰⁰ Cfr. *ivi*, ff. 111v-113r.

12. La distrettuazione amministrativa.

Per quanto riguarda la distrettuazione amministrativa, il Cinquecento ereditava dal Medioevo la distinzione in cinque province: Patrimonio, Ducato di Spoleto, Marca Anconetana, Romagna, Campagna e Marittima. Per tutto il Cinquecento però questa conformazione restò incerta. Innanzi tutto, le *Constitutiones* egidiane, pure pensate per tutte le province dello Stato della Chiesa, già dal 1465 furono definite costituzioni della Marca. Confermate da Sisto IV nel 1478 come ordinamento di tutte le province, dopo le *additiones* del legato Rodolfo Pio da Carpi del 1543 restarono legate alla Marca.

Le regioni erano molto cambiate dai tempi delle Costituzioni di Alborno. Non erano più rette da legati o rettori. I parlamenti della Marca si erano trasformati in congregazioni provinciali. Poi, sempre nella Marca, era emersa la peculiare posizione di Fabriano (rimasta indipendente per tutto il Cinquecento) e di Camerino, prima ducato autonomo, poi (dopo il 1539) devoluta ma rimasta in posizione indipendente dalla curia di Macerata. Alcuni territori cittadini vennero elevati a governi separati: Fermo (1550), Loreto (1565), il presidio di Montalto (1586). Nelle città furono promosse riforme degli statuti, cioè delle norme fondamentali che regolavano l'ordinamento pubblico e che contenevano disposizioni anche in tema di giustizia penale e civile. Il governo centrale favoriva nel contempo quelle spinte che stavano concentrando il governo locale nelle mani di poche famiglie. I consigli cittadini e tutte le cariche municipali rimanevano infatti nelle mani di un numero limitato di questi soggetti i cui nomi, dopo essere stati inseriti in *bossoli* (cioè urne elettorali), erano estratti a sorte. Le città erano d'altra parte spesso in contrasto, soprattutto per questioni di confine; negli statuti, poi, le pene per i non-cittadini erano di solito più pesanti. Il potere centrale dimostrò di voler contenere le velleità delle comunità, ma non certo di voler stendere una uniforme rete amministrativa sul territorio. Nella Romagna, la frammentazione era minore. Si era consolidata la preminenza di sei città: Ravenna, Cesena, Imola, Forlì, Faenza. La strutturazione regionale risaliva

all'effimera esperienza di Cesare Borgia che si era definito signore (duca) di Romagna. Dal 1530, alcuni decenni dopo la fine dell'avventura del Valentino, riprese deciso un processo di centralizzazione amministrativa, che però non comprendeva Bologna, la cui posizione di "repubblica per contratto" – dopo la conclusione dei patti del 1447 – era di assoluta preminenza all'interno dello Stato della Chiesa. Il capoluogo era Ravenna, dove risiedeva il "presidente di Romagna". In Umbria, il ducato di Spoleto entrò a far parte stabilmente dello Stato della Chiesa sotto Innocenzo III. Nel Cinquecento, in quella regione (che si iniziò a chiamare Umbria) emerse il ruolo di un nuovo centro, Perugia. Fu però un processo lento e contrastato, soprattutto per la forza delle famiglie nobili di quel territorio e per l'estrema volatilità delle giurisdizioni: per tutto il Cinquecento centri come Norcia, Todi (e molti altri) furono ora sottoposti ora al governatore di Perugia, ora a quelli di altri rettori vicini. E centri come Spoleto o Città di Castello mantennero una decisa propensione verso l'autonomia. Da segnalare altresì la creazione nel 1569 della prefettura di Montagna, intorno a Cascia, Visso, Cerreto. Agitate anche le vicende del Patrimonio di San Pietro. Nel 1537 venne creato il ducato di Castro per la famiglia Farnese (che lo manterrà fino a metà Seicento). Le tensioni fra centri come Orvieto e Bolsena furono poi continue. Il capoluogo era Viterbo, le cui libertà comunali vennero decisamente ridimensionate; crebbe altresì l'autonomia di Civitavecchia, il principale porto dello Stato della Chiesa sul Tirreno, sempre più autonoma dal governo di Viterbo. Nella Campagna, il capoluogo Frosinone venne fissato solo nel 1589, nella Marittima, dal 1574 è sancita la posizione peculiare di Terracina, governata direttamente dal tesoriere generale della Camera apostolica o da un governatore da lui nominato. Costituiva un caso a sé il territorio di Benevento, *enclave* nel Regno di Napoli retta da un governatore. Roma, infine, era al centro di un territorio mai definito con precisione. Alcuni centri, anche relativamente vicini, come Tivoli (definitivamente dal 1589), Frascati (1538) e Velletri (dal 1549) non erano compresi nella giurisdizione degli organi di governo romani.

Nel complesso, nel Cinquecento, le provincie pontificie si dimostravano ancora costruzioni artificiali: la Marca era molto divisa, la Romagna ben distinta da Bologna, l'Umbria percorsa da

tensioni fra più centri, il Lazio smembrato sotto varie diverse giurisdizioni. Nel Seicento, la novità principale fu costituita dalla comparsa di due nuovi soggetti istituzionali, la congregazione della Consulta e quella del Buon governo, seguite dalla congregazione dei Confini (1627). Quest'ultima aveva il compito di vigilare sulle alienazioni di territori che potevano implicare trasferimento di poteri giurisdizionali da un soggetto ad un altro, di modificare i confini tra una città e un'altra; essa altresì puniva gli sconfinamenti e gli abusi, giudicando il contenzioso in materia. L'entrata in azione di queste nuove congregazioni non significò un definitivo accentramento amministrativo. Oscillazioni significative, per tutto il secolo, sono riscontrabili tanto nell'elenco delle provincie pontificie, quanto nella loro denominazione. La Marca continuava ad apparire molto frammentata (ad esempio, tesorerie autonome erano presenti a Camerino, Fermo, Ascoli). Gli "stati" del territorio marchigiano (Fermo e Loreto, innanzi tutto), crebbero in autonomia. Risale al 1698 la creazione della speciale congregazione lauretana, preceduta nel 1676 da quella fermana. Anche Fano era governata da un governatore direttamente dipendente dalla Consulta. Il governo provinciale di Macerata non riuscì dunque a svolgere una vera funzione di coordinamento: anche nelle città ad esso soggette, la comunicazione politica e istituzionale più intensa era sempre con Roma. Inoltre, dopo la devoluzione del ducato di Urbino (1631), si era aggiunta una nuova realtà territoriale del tutto a sé. Gran parte della legislazione dei duchi Della Rovere, nei primi decenni del governo pontificio, fu mantenuta in vigore; i nuovi provvedimenti tendevano altresì a tenere la legazione urbinata separata dal resto del territorio marchigiano. Ad esempio, era vietata l'esportazione di grano fuori dai confini dell'ex ducato senza autorizzazione e tutte le lauree conseguite in Università che non fossero quella di Urbino dagli abitanti dello stesso ex ducato erano considerate nulle. Nel 1677 il cardinale Carlo Barberini emanò delle *Regole da osservarsi dagli ufficiali de' luoghi, e ministri della delegazione di Urbino* che tendevano ad assimilare la legislazione del territorio urbinata a quella generale dello Stato della Chiesa. Ma le politiche nei confronti dei singoli centri (Castel Durante, ribattezza Urbania in onore di Urbano VIII; Gubbio; il Montefeltro, prima blandito nella sua ricerca di autonomia, poi apertamente ostacolato) dimostrano che ancora la

politica più seguita era quella di intrecciare rapporti direttamente tra Roma e i singoli centri. L'autonomia di Bologna, nel Seicento, crebbe ancora. In Romagna, continuava invece la compressione degli spazi di autonomia locale delle più importanti città, che videro anche modifiche ai propri statuti compiute d'autorità dai cardinali a capo della provincia («presidenti» fino al 1644, poi cardinali legati fino a tutto il Settecento). La legazione di Ferrara - nata nel 1598, dopo la devoluzione del ducato estense alla Santa Sede - ebbe un'evoluzione più lineare rispetto a quella insediata nell'ex ducato di Urbino. Nessun centro poteva competere con il capoluogo e il territorio fu suddiviso in numerosi governi e podestarie. Rimase in piedi la controversia con Bologna per la sistemazione idrografica del territorio di confine. Essa sarà definitivamente superata solo con la decisione di Clemente XIII (nel 1767) di immettere il fiume Reno nell'alveo del Po di Primaro (favorendo dunque Bologna e danneggiando Ferrara, che vide una parte del suo territorio impaludarsi). Un'altra devoluzione, ben più macchinosa, riguardò il ducato di Castro (ai confini con il Patrimonio). Essa fu conclusa dopo due conflitti armati nel 1649. Nel Seicento i centri dell'ex ducato farnesiano erano spesso indicati come "Stato di Valentano" e "Stato di Ronciglione". Nonostante ciò la provincia del Patrimonio appariva meglio conformata: molte giurisdizioni baronali erano cessate, i governatori di Viterbo fungevano da cinghia di trasmissione degli ordini delle congregazioni romane ai centri del territorio. Rimasero forti però le spinte autonomiste di Civitavecchia (che il potere pontificio intendeva lanciare come porto) ed Orvieto. L'Umbria, dopo le agitate vicende del Cinquecento, vide la fine di diversi governi baronali. Essa rimaneva una realtà artificiosa, con grandi autonomie (Città di Castello, Città della Pieve, Spoleto stessa, che pure vide una compressione delle sue libertà). Nell'odierno Lazio nacque nel 1605 una nuova provincia, la Sabina, con capoluogo a Collevocchio. Molte giurisdizioni baronali si erano infatti estinte. Anche l'antica giurisdizione feudale dell'abbazia di Farfa venne meno. Quanto al distretto di Roma, nel Seicento appare in netta ascesa il potere (e la giurisdizione) del governatore, mentre a partire dal 1653 la provincia di Marittima e Campagna non fu più retta da un vicelegato, ma da un governatore. In questa zona restava nondimeno molto forte la presenza feudale.

Sempre in tema di distrettuazione amministrativa, nel Settecento esistevano quattro tipi di governatori: prelatizi, di breve, liberi e subordinati. I primi reggevano provincie o città (nel qual caso erano subordinati ai governi provinciali); i secondi dipendevano direttamente dalla Consulta o dal Buon governo; i governatori liberi reggevano circoscrizioni territoriali minori in modo relativamente autonomo dai governi provinciali (a differenza dei governatori subordinati). La storiografia discute da tempo sul cosiddetto movimento riformatore attivo nello Stato della Chiesa. Quale che siano le valutazioni a riguardo, non si può certamente affermare che tali istanze di riforma abbiano condotto ad un amministrazione uniforme di tutte le realtà locali. Persino un motuproprio del 19 giugno 1790, siglato da Pio VI Braschi, che si proponeva di concentrare almeno i governi dei centri più piccoli trovò una difficile applicazione. Il censimento del 1701, nondimeno, aveva mostrato qualche innovazione nella configurazione territoriale provinciale. Fece in questa occasione la sua comparsa la denominazione di “Lazio” per indicare il complesso delle diocesi di Ostia, Porto, Frascati, Albano, Palestrina e i territori soggetti alle abbazie delle Tre Fontane e di Subiaco. La Campagna e Marittima inclusero a questa data le diocesi di Velletri, Terracina, Anagni, Ferentino, Segni, Alatri, Veroli, Aquino e Benevento, e persino l'abbazia di Farfa (di solito ritenuta appartenere alla Sabina). La Sabina appariva limitata alla sola diocesi di Magliano (quella di Rieti tornava nell'Umbria). Nessuna variazione per il Patrimonio: esso comprendeva il territorio della riva destra del basso corso del Tevere, Orvieto incluso. Anche nella Marca conservavano la loro autonomia Fano, il ducato di Urbino, il territorio di Gubbio (detto l'Eugubino), il Montefeltro. Nell'Umbria erano invece comprese non solo le diocesi di Perugia e di Città di Castello, ma anche quella di Camerino (che però nel precedente censimento del 1656 era stata compresa nella Marca). Le tre legazioni (Romagna, ex ducato di Ferrara, stato di Bologna erano anch'esse ben distinte). Oscillazioni in questo assetto non mancarono nel corso del secolo: la ripartizione delle spese per il passaggio di truppe nel 1734 e 1736, ad esempio, non rispecchiava questo schema; quindi nell'opera di Salmon Thomas, *Lo stato presente di tutti i paesi e popoli del mondo*, voll. XXI-XXII, (in Venezia, nella stamperia di Giambattista Albrizzi,

1759), le provincie dello Stato della Chiesa erano addirittura dodici: le tre legazioni (Bologna, Romagna, Ferrara), l'ex ducato di Urbino, la Marca d'Ancona (che comprende lo stato di Camerino), l'Umbria (o ducato di Spoleto), il Perugino (considerato a sé), l'Orvietano, la Campagna di Roma, la Sabina, il Patrimonio, il ducato di Castro. Una suddivisione simile fu adottata in occasione di un successivo censimento, tra il 1767 e il 1769. Non era tuttavia scomparsa la secolare frammentazione che vedeva governi anche molto piccoli del tutto autonomi dai centri provinciali. Nel Ferrararese si trovavano ancora numerosi governi e podestarie e Ferrara non si imponeva come capoluogo vero e proprio. Anche in Romagna i centri di rilievo erano numerosi e l'unico fattore di coesione era il potere del legato. Ma qualche risultato fu colto con la eliminazione di alcuni distretti disomogenei (Castel Bolognese, ad esempio, dipendente da Bologna ma in territorio romagnolo). Bologna ebbe maggior successo nell'imporsi sui centri del suo distretto, ma si susseguirono per tutto il secondo Settecento tentativi del legato di ridurre il potere del locale governo cittadino. Nella Marca, la congregazione (il nome preso dal parlamento sin dal Seicento) permase uno degli strumenti per la contrattazione con il potere centrale a Roma. Ne facevano parte sette città (Macerata, Osimo, Recanati, San Severino, Tolentino, Fabriano, Cingoli) e trentatré *terre*, distinte in tre gradi. Macerata restava il capoluogo: aveva qualche maggiore privilegio fiscale rispetto alle altre città della provincia, ma l'autorità del suo governatore non si estendeva sui governi separati. Anche quando fu soppressa la congregazione cosiddetta «fermana» (per motuproprio di Clemente XIII, il 19 settembre 1761), Fermo non fu affatto subordinata al governatore provinciale. Parimenti, l'autonomia del presidio di Montalto e dello stato di Camerino non furono mai messe in discussione nel XVIII secolo. Come in altre provincie, il ruolo del governatore provinciale sembra coincidere più che altro con la funzione di trasmettere ai governatori locali le disposizioni delle congregazioni di Roma. Nella stessa Marca, le novità di rilievo del Settecento furono l'abolizione degli agenti stipendiati mantenuti a Roma (nel 1744, per iniziativa di Benedetto XIV), l'erosione progressiva della posizione privilegiata dello stato di Urbino, l'emergere di Ancona come polo in grado di aggregare un'alternativa distrettuale della

regione. In Umbria, fu vistoso il provvedimento di Clemente XII che nel 1730 mutò il titolo di «governatore di Perugia e dell'Umbria» in «governatore di Perugia e del suo territorio e contado». Si allentarono così definitivamente i legami tra Perugia e le altre città umbre. A nulla servirono i richiami del governo perugino, che ancora considerava subordinate città come Assisi, Foligno, Nocera, Todi. Intorno al 1760, per effetto di una sentenza papale su un contenzioso giurisdizionale (che non riconosceva la competenza del tribunale di Perugia a conoscere gli appelli delle città umbre), la posizione di Perugia fu definitivamente ridimensionata. Del resto, città come Spoleto, Città di Castello continuavano ad essere governate da prelati di alto rango. Il Patrimonio evitò la disgregazione conosciuta dall'Umbria. Erano sempre riconosciute tre aree autonome (Castro, Ronciglione, Orvieto). Civitavecchia guadagnò inoltre una sempre maggiore autonomia da Viterbo. Secondo quanto mostrò il censimento del 1782, anche altri centri come Civita Castellana, Castelnuovo di Porto, Nepi, Sutri, Vetralla avevano nel Settecento guadagnato una totale autonomia da Viterbo. Quanto alla provincia di Campagna, rispetto al 1701, essa perse Velletri e Benevento. Ma in generale nel Settecento rimase confusionario l'assetto del territorio compreso tra il basso Tevere e Terracina, dove si dicevano insistere tre province, il Lazio, la Campagna, la Sabina. In quest'ultima provincia un motu proprio di Pio VII del 1800 istituì una congregazione generale che affiancò al governatore l'azione fino al 1809.

Questa situazione non fu scossa dalla proclamazione della Repubblica romana e dalla successiva perdita delle legazioni. I primi provvedimenti dopo la ricomposizione dello Stato della Chiesa (con l'istituzione di sette delegazioni apostoliche con capoluogo a Viterbo, Spoleto, Perugia, Camerino, Macerata, Ancona, Urbino, nel giugno 1800) mostravano che le vecchie forme, ereditate dalle Costituzioni egidiane, erano ancora in piedi agli inizi del XIX secolo. Ma si trattava di articolazioni amministrative vuote, solo formali: una regionalizzazione non fu mai veramente approntata, sacrificata agli interessi di una più forte centralizzazione a Roma dei legami con i territori soggetti (e i loro ceti dirigenti). L'organizzazione amministrativa fu riformata nella seconda Restaurazione con il motu proprio di Pio VII del 6 luglio 1816. Le

delegazioni erano ora le entità amministrative in cui il territorio dello Stato era articolato. Erano in tutto diciassette: Viterbo, Civitavecchia; Perugia e Spoleto; Macerata, Fermo, Ascoli, Ancona; Ravenna e Forlì; Bologna; Benevento; Ferrara; Urbino; Camerino; Sabina; Marittima e Campagna. Ad esse era aggiunto il territorio più vicino a Roma (chiamato Comarca). Furono aboliti gli statuti municipali, furono dettate le procedure per l'elezione delle giunte municipali di governo, i signori che ancora detenevano poteri giurisdizionali furono incoraggiati (con strumenti fiscali) ad abbandonarli o ne furono *tout court* spogliati. Fu creata una congregazione a Roma affinché ricevesse i ricorsi per la rettifica della nuova distrettuazione amministrativa. I ricorsi furono effettivamente numerosissimi. Una nuova riforma fu avviata da Leone XII con motu proprio del 5 ottobre 1824. Le delegazioni furono ridotte a tredici (con quattro riunioni: Macerata e Camerino; Fermo e Ascoli; Spoleto e Rieti; Viterbo e Civitavecchia). I governatori erano distinti in due categorie: quelli nominati per breve pontificio, quelli nominati con mera lettera patente. Un nuovo intervento testimoniò il fallimento di una duratura riforma: il 21 dicembre 1827 fu infatti emanato un nuovo motu proprio. I governi sono ancora divisi in classi (tre). Rimanevano in piedi antichi governi, come quello del cardinal decano su Velletri o del commissario della Santa Casa di Loreto. Alcune province conobbero modificazioni territoriali significative, ma rimaneva alto il numero complessivo dei comuni e poco chiara la distinzione gerarchica tra i governi di diverso livello. Tale assetto fu completamente rivisto da Gregorio XVI con gli editti del 1 giugno e 5 luglio 1831. Furono creati consigli provinciali con il compito di preparare ed approvare preventivi e consuntivi di bilancio. Il sistema di elezione di questi consigli prevedeva comunque una ultima designazione da parte del pontefice su ogni terna di eletti.

Chiuse la secolare stagione di riforme nel settore dell'amministrazione pubblica quella varata dal cardinale Antonelli (22 novembre 1850).

13. Gli organi centrali di governo: la Camera apostolica.

Concluso l'excursus sull'articolazione del governo nelle periferie, è opportuno tornare a spostare l'attenzione sugli organi centrali. Alla Camera apostolica era affidata l'amministrazione dei beni dello Stato della Chiesa. Essa era presente sin dagli esordi delle istituzioni pontificie ed ebbe durante il periodo avignonese quell'ordinamento che avrebbe mantenuto per secoli, occupandosi, come accennato, di tutte le materie economiche e finanziarie: appalti di beni o rendite camerale, liquidazione dei debiti del fisco, licenze di esportazione di cereali e altre vettovalie, permessi di effettuare scavi o costruire su terreni demaniali. In più, essa aveva competenza su tutte le questioni contenziose in cui fosse presente un interesse dell'erario.

La Camera apostolica si presentava come un complesso di uffici (Camerlengo, Tesoriere generale, Uditore generale della Camera apostolica [Auditor Camerae], Commissario generale della Camera apostolica) ed organi (collegio dei Chierici, Tribunale della Piena Camera). Fra gli organi collegiali della Camera, di particolare rilievo era la magistratura detta della "Piena Camera". Tra Quattro e Cinquecento diverse disposizioni definirono compiti e funzioni di questo tribunale. Il primo provvedimento che ne regolava il funzionamento fu la bolla di Eugenio IV *In eminenti* del 6 lug. 1444. L'organo collegiale era composto dal camerlengo, dal tesoriere, dai chierici «assistentes» e da sette altri chierici; si occupava di «ecclesiarum et monasteriorum omnium necnon etiam urbium, civitatum, terrarum, castrorum, oppidorum, villarum et locorum Romanae Ecclesiae immediate subiectorum, spiritualia et temporalia negocia peragenda».¹⁰¹ Quindi, la bolla *Sicut prudens* del 3 gen. 1518 precisò le competenze in materia gestione dei movimenti di cassa della depositaria generale e delle tesorerie provinciali, nonché nell'affidamento degli appalti di imposte, tasse e gabelle. Per il controllo contabile veniva nel contempo precisata la funzione della

¹⁰¹ Cit. in Maria Grazia Pastura Ruggiero, *La Reverenda Camera Apostolica e i suoi archivi (secoli XV-XVIII)*, Roma: Archivio di Stato in Roma, 1984, p. 55.

computisteria. Inoltre, la bolla del 1518 riprendeva e ampliava precedenti disposizioni sul potere della Camera apostolica di controllare che gli ufficiali provinciali non commettessero abusi sui sudditi e persino che fossero regolarmente pagati soldati e castellani dello Stato della Chiesa.

Queste competenze furono ribadite dalla costituzione *Romanus pontifex* di Pio IV (del 1562), che introdusse inoltre un principio generale: la “Piena Camera” aveva competenza solo relativamente alle questioni contenziose che coinvolgessero l’interesse del fisco, cioè dello Stato. Le era preclusa la competenza su liti fra privati. Nella successiva costituzione *Cum inter coeteras* (1 nov. 1564) fu ribadito che i chierici di Camera non avevano giurisdizione «uti singuli sed tantum collegialiter et in plena Camera»¹⁰²: i singoli chierici, quindi, potevano trattare questioni singolarmente solo se delegati dalla “Piena Camera”. Per prassi era il chierico *decano* che distribuiva le istruttorie sugli affari da trattare. Nella stessa costituzione *Cum inter coeteras* erano inoltre regolamentate le procedure. I chierici cui era stata affidata l’istruttoria di una questione da trattare dovevano stendere una relazione che indicasse altresì la decisione da adottare: questa sarebbe poi stata messa a votazione. Le decisioni erano comunque prese «summarie, simpliciter et de plano, sine strepitu et figura iudicii».¹⁰³ Dalla metà del Cinquecento in poi, i provvedimenti pontifici si interessarono più al Camerlengo, al Tesoriere, ai singoli chierici Presidenti. La Piena Camera invece si avviò a diventare soprattutto la corte di livello più elevato del contenzioso fiscale e l’organo che vigilava sui diritti del demanio. A fine Seicento (1692), il contenzioso in materia di appalti passò alla Congregazione camerale, quello in materia contabile alla Congregazione dei conti (entrambe composte da chierici di Camera).

Per molto tempo funzioni e competenza della Piena Camera si confusero con quelle del Camerlengo, che la presiedeva. Le bolle *Apostolicae Camerae* dell’8 set. 1379 e *Apostolicae Camerae* del 15 giu. 1407 conferirono al Camerlengo competenza a conoscere e a

¹⁰² Cit. *ivi*, p. 59.

¹⁰³ Cit. *ivi*, p. 61.

decidere tutte le questioni che toccassero diritti camerale. In più, il Camerlengo apponeva il sigillo ai documenti pronti per la spedizione: ad ogni apposizione del sigillo gli era versata una tassa, che costituiva la remunerazione per l'acquisto dell'ufficio stesso. Le bolle pontificie già citate del 1562 e 1564 esplicitamente riservavano al Camerlengo l'uso del sigillo. La successiva costituzione *Quae a Romanis* di Gregorio XIII (5 dic. 1584) condannò l'uso dei chierici, che si stava consolidando, di spedire da soli i provvedimenti di giustizia, di grazia, amministrativi e contenziosi del ramo di amministrazione di cui erano presidenti. Il quadro cambiò definitivamente con la bolla *Universi agri* di Paolo V (1 mar. 1612), che riformava i tribunali romani. Il provvedimento, infatti, nel ribadire che i chierici non avevano giurisdizione se non collegialmente e che i provvedimenti dovevano essere spediti con firma e sigillo del Camerlengo, fece esplicita menzione dell'eccezione costituita dagli affari delegati dalla Piena Camera a un singolo chierico e dalle questioni relative alle presidenze annualmente ricoperte dai chierici «*quae privatim, juxta solitum, expediri possint*».¹⁰⁴

Con la bolla *Romanum decet Pontificem* del 14 mag. 1621, fu data una minuziosa descrizione delle prerogative del camerlengo: egli presiedeva le congregazioni cardinalizie che si occupavano di materie camerale (soprattutto quella dell'Annona e quella delle Galere); nominava, revocava e sostituiva gli ufficiali camerale in tutto lo Stato, anche in sede vacante; riceveva i conti giurati di tutti i tesoriere, depositari e appaltatori di entrate camerale; sovrintendeva al sistema fiscale e a quello dei pagamenti di tutti i funzionari stipendiati; esercitava funzione giurisdizionale in primo e secondo grado non solo sul contenzioso tributario, ma anche in tutte le materie rette dalla Camera apostolica (annonna, grascia, acque e strade, zecca pontificia, archivi; assumeva eserciti al servizio della Santa Sede. Con l'occasione di questa stessa innovazione normativa, al camerlengo era data competenza di giudicare tutte le cause di interesse camerale insieme con i chierici di Camera (cui era dunque assegnata una competenza propria sulle materie loro

¹⁰⁴ Cit. *ivi*, p. 67.

delegate ed oggetto di diverse prefetture e presidenze). Ma gli ampi poteri dati al Camerlengo non nascondavano una prassi istituzionale ormai diversa. Al tesoriere generale, ai chierici prefetti o presidenti di particolari amministrazione venne nondimeno data per tutto il Sei e Settecento sempre più spesso piena facoltà di procedere autonomamente (facoltà detta *privativa*). Lo dimostra la serie *Diversorum Camerarii* dell'Archivio di Stato di Roma, che conserva i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali emanati dal Camerlengo, dal tesoriere, dai chierici presidenti e prefetti: i chierici presidenti e prefetti gestivano gli affari camerari loro affidati con sempre maggiore autonomia, anche siglando da soli i documenti; in più, il ruolo del tesoriere generale era in forte espansione. Ancora un motu proprio del 12 ago. 1741 di Benedetto XIV chiarì che la *privativa* guadagnata da chierici o dal tesoriere della Camera doveva intendersi nei confronti di altri tribunali e uffici, non certo nei confronti del Camerlengo. Ma il successo era poco più che formale: con il motu proprio del 1 mar. 1742 furono definitivamente separati i poteri del Camerlengo da quelli del tesoriere generale. La sua competenza esclusiva rimaneva solo nel governo delle poste pontificie, nella concessione di patenti per dotare bastimenti dello stendardo pontificio, per la nomina di consoli pontifici nei porti dell'Adriatico e del Mediterraneo, per l'apertura di nuovi mercati.

Come accennato, il Camerlengo, a partire dallo scorcio del XV secolo, dovette fronteggiare la rivalità di altri uffici emergenti: il Tesoriere generale, il vice-Camerlengo (che diventerà il Governatore di Roma), l'Auditor Camerae. Nella Camera apostolica, come è già in parte potuto emergere, erano presenti anche altri uffici che nel corso del Cinquecento avevano progressivamente preso una maggiore autonomia. Ogni anno, infatti, dopo un'estrazione a sorte, alcuni chierici di Camera erano nominati prefetti o presidenti di importanti branche dall'amministrazione. Le più importanti prefetture e presidenze erano quella dell'Annona, quella degli Acquedotti, quella delle Strade, quella della Zecca, quella della Visita delle Carceri di Roma, quelle per la dogana della Grascia e per la dogana di Ripa e Ripetta, quella per il governo delle Terre di Arnolfo, quella per il governo di Civitavecchia e Tolfa. Tale turnazione annuale dei chierici di Camera rimase in vigore sino agli

inizi del Settecento: ma assai prima di questa data, le presidenze affidate a chierici di Camera si erano cristallizzate in uffici del tutto autonomi. Progressivamente, anche il Tribunale della Piena Camera vide le sue competenze assorbite dalle attive prefetture e presidenze: nel XVIII secolo, la "Piena Camera" continuò ad avere competenza soltanto sulle patenti di esenzioni fiscali ai padri di 12 figli e sulla registrazione di atti normativi pontifici che riguardavano gli interessi della Camera.

Mentre il peso della carica del Camerlengo andava scemando, era il tesoriere generale ad acquistare peso sempre maggiore. Il tesoriere generale era il responsabile della contabilità, sia quella relativa alla fiscalità "spirituale" (decime e proventi delle collettorie), sia quella relativa alle entrate "temporali", in particolare ad alcune imposte: imposta del sale di Roma, imposta sulla carne, sussidio triennale, proventi delle dogane di Roma e Civitavecchia, proventi delle licenze di movimentazione di cereali (*tratte*). Il tesoriere era altresì competente sulle spese per il mantenimento della Curia e corte pontificia, dei contratti stipulati con appaltatori e mercanti, delle spese per il mantimento degli ordinamenti militari pontifici; egli riceveva i conti da tutte le tesorerie provinciali.

La centralità del tesoriere generale è evidente già all'inizio del '400. Rendite ecclesiastiche (come le *annate*, tasse che il titolare di un beneficio minore pagava *una tantum* al momento della collazione del beneficio) erano amministrate dal tesoriere sin dal terzo decennio del XV secolo. Egli emanava anche provvedimenti di dilazione o remissione di crediti camerale. Quando poi l'*Ordo Camerae* di Sisto IV del 1481 riorganizzò la Camera apostolica, al tesoriere furono attribuite competenze articolate, anche in autonomia dal camerlengo. Al tesoriere generale, ad esempio, in quell'occasione era data autorità di amministrare i proventi della collazione dei benefici minori (parrocchie etc.) «iuxta ordinem per summum pontificem eidem datum».¹⁰⁵ Più in generale, compito del tesoriere generale secondo l'*Ordo Camerae* era quello di controllare i registri che riportavano l'avvenuto versamento di annate e comuni servizi, come pure quello di rivedere giornalmente i conti del

¹⁰⁵ Cit. *ivi*, p. 169.

depositario generale e di sorvegliare l'operato di tesoriere provinciali, appaltatori, collettori, gabellieri. L'ordinamento prevedeva però nel contempo che il pontefice potesse decidere caso per caso. Così, sul finire del '500 (e in particolare con la costituzione di Sisto V del 23 genn. 1590 *In conferendis praecipue*), ferma restando la competenza del Camerlengo sulle disposizioni di spesa, si consolidò una competenza specifica del solo tesoriere su spese particolari (ad esempio, fabbriche di chiese e palazzi a Roma). Fu l'avvio di un processo di progressivo esautoramento del Camerlengo, soprattutto nelle spese dei settori più interessanti per il "sovrano pontefice". Lo dimostra il breve di nomina del tesoriere generale Bartolomeo Cesi. Con questo atto normativo, il tesoriere aveva pieno controllo del movimento finanziario, specialmente quello derivante dalle entrate ecclesiastiche e quello relativo all'amministrazione del debito pubblico, i cui titoli (chiamati «luoghi di monte») furono nel Cinquecento sempre più massicciamente messi sul mercato. Il tesoriere doveva inoltre curare la fase istruttoria degli appalti camerale, discutendo direttamente con il pontefice la redazione dei relativi capitolati; la "Piena Camera" (insieme con il Camerlengo) avrebbe conservato solo il potere di un'ultima approvazione formale degli appalti conclusi. Il tesoriere aveva infine autorità di costringere i debitori della Camera ad onorare i propri debiti. A conferma della crescita dell'importanza del ruolo del tesoriere generale negli anni Novanta del Cinquecento sta il fatto che allora si organizzò un suo autonomo archivio (conservato nell'Archivio di Stato di Roma), che si affiancò a quello dell'ufficio che a lui più strettamente si riferiva, la computisteria. Nella ricordata bolla *Romanum decet Pontificem* del 14 mag. 1621, la competenza *cumulativa* del Camerlengo nella materie già affidate al tesoriere tre decenni prima deve essere considerata un mero richiamo formale: era il tesoriere ad avere effettivo potere su appalti, gabelle, luoghi di monte. Nel contenzioso relativo a queste materie, con chirografo di Innocenzo XII del 7 dic. 1695, il tesoriere ebbe facoltà di procedere anche contro ecclesiastici e privilegiati. Un altro chirografo del 12 set. 1731 gli confermò competenza in materia di «esazione di

gabelle, tasse e imposizioni e qualunque altro interesse camerale». ¹⁰⁶ Con questo stesso atto, al tesoriere fu attribuita giurisdizione anche sulle dogane di Roma.

Il processo di riconfigurazione istituzionale si concluse negli anni '40 del Settecento. Con motu proprio del I mar. 1742, il tesoriere ebbe ampia competenza *privativamente* rispetto a qualsiasi altro ufficio su dogane, titoli di debito pubblico «e tutto altro che riguarda l'amministrazione ed economia della nostra Camera», con facoltà «di stipolare l'istromento di affitti, publicar bandi, affiger editti, e notificazioni, come anche di procedere come sopra civilmente, e criminalmente contro ogni, e qualunque persona». Il tesoriere ebbe nella stessa occasione anche competenza ad amministrare galere e torri costiere, Castel Sant'Angelo e le altre fortezze. Poi, con la costituzione *Apostolicae Sedis aerarium* del 18 aprile 1746: al tesoriere generale venne data facoltà di emanare ordini di spesa escludendone qualsiasi altro magistrato. In questo stesso testo normativo, furono dettate disposizioni che facevano del tesoriere un vero e proprio ministro delle finanze *ante litteram*, con potere di imperio su tutti i gestori di denaro camerale e sugli stessi chierici di Camera presidenti o prefetti dei diversi settori (Annona, Acque, Strade, Archivi etc.).

A questa data, a fianco del tesoriere si era già creato un ufficio composta da esperti computisti che ereditavano il lavoro dei notari camerale in merito a disposizioni e controllo della spesa. Nell'ufficio chiamato computisteria generale era compilato il «libro mastro generale», quadro riassuntivo della situazione economica dello Stato della Chiesa (il più antico conservato risale al 1477). La computisterie ebbe origine nel XV secolo, probabilmente durante il pontificato di Eugenio IV (1431-1447). Il primo pagamento testimoniato per un *computorum Camerae apostolicae calculator* è del 1434. Con la costituzione *Cum inter coeteras* di Pio IV la figura del computista venne messa particolarmente in risalto. Si dispose infatti nell'occasione che ogni gestore di denaro camerale fosse tenuto a presentare i conti nella Camera apostolica e che il notaio che li aveva presi in consegna dovesse subito trasmetterli «ad calculatores

¹⁰⁶ Cit. *ivi*, p. 176, nota 30.

seu computatores rerum Camerae». ¹⁰⁷ Il procedimento di controllo venne così definito: tutti i gestori di denaro camerale erano tenuti a tenere un registro contenente tutte le spese e l'annotazione della filza delle relative giustificazioni. Il computista confrontava questo registro con il registro delle giustificazioni (o di altre scritture originali, come strumenti notarili o contratti). Su questo registro egli apponeva la nota *cum registro concordat*. Così collazionati, i registri approdavano infine all'ultima revisione dei chierici di Camera che davano il giudizio finale di approvazione. Quindi, i registri tornavano ai computisti, che ne curavano l'archiviazione. La costituzione *Cum inter coeteras* ribadiva altresì l'obbligo per i computisti di tenere aggiornato il «libro mastro generale». Queste norme furono confermate e rinnovate dal chirografo di Urbano VIII del 30 mar. 1624. Nell'occasione furono date particolari disposizioni affinché i funzionari camerale non eseguissero pagamenti straordinari prima che i relativi ordini non fossero stati registrati dal computista in un apposito registro; affinché il computista registrasse anche i pagamenti a carico del depositario generale, come pure tutti i chirografi pontifici «in materia pecuniaria o di tratte o altro» consegnatigli dal tesoriere o dal commissario generale della Camera; affinché il computista si occupasse di redigere mandati e lettere a nome del tesoriere generale e di tenerne un inventario aggiornato. Urbano VIII in un successivo chirografo del 2 lug. 1627 prefigurò infine l'articolazione della computisteria in sezioni, dedicandone una alla registrazione dei mandati camerale relativi a Roma e al suo distretto. L'ufficio fu completamente riorganizzato da Benedetto XIV con chirografo del 31 dicembre 1743. Furono impiantate nuove serie di registrazioni (11, poi 14) per le diverse materie camerale, che tutte sarebbero confluite nel «libro mastro generale».

Continuando nella rassegna dei principali uffici della Camera apostolica, la depositaria generale amministrava la maggior parte del denaro camerale. Facevano capo al depositario generale tutte le rendite ecclesiastiche riscosse in tutta la Cattolicità, al pari di tutte le entrate temporali dello Stato della Chiesa (gabelle, censi, affitti,

¹⁰⁷ Cit. *ivi*, p. 185.

imposte). Di solito il depositario generale era un imprenditore del settore finanziario che anticipava mese per mese forti somme, ricevendo in cambio l'assegnazione di rendite camerale. Egli non aveva autorità di gestire il denaro della Camera: i suoi servizi si limitavano a normali operazioni di cassa. Egli ricava però un "aggio" bancario; inoltre, la sua posizione privilegiata gli consentiva di accedere tempestivamente ai prodotti finanziari (come i titoli del debito pubblico) o ai contratti di appalto che la Camera varava.

Resta da fare qualche cenno sull'Auditor Camerae (cioè l'uditore generale della Camera apostolica), noto anche con la semplice sigla "A. C.". Questa carica, che inizialmente coincideva con quella di giudice delle cause di cui la "Piena Camera" era investita, raggiunse presto una sostanziale autonomia. L'Auditor Camerae divenne, così, il presidente di un autonomo tribunale, con ampia giurisdizione sia in campo civile che penale, i confini della quale furono fissati dalla bolla *Apprime devotionis* del 22 dicembre 1485. L'Auditor Camerae aveva competenza su tutti i delitti compiuti «in Curia romana vel extra eam, per quoscumque, tam officiales Sedis Apostolicae, quam alios Curiales Romanam Curiam sequentes cuiusumque dignitatis, Ecclesiasticae vel mundanae»¹⁰⁸ e su tutte le cause «tam civiles, quam criminales et mixtas, spirituales, Ecclesiasticas et prophanas»¹⁰⁹ in cui una delle parti litiganti fosse costituita da membri della Curia romana. La documentazione processuale conservata dimostra, nondimeno, che l'attività dell'Auditor Camerae si dispiegò soprattutto in campo civile. La competenza dell'Auditor Camerae fu accresciuta dalla bolla *Ad eximiae devotionis* del 1° maggio 1564: all'Auditor Camerae fu data competenza a giudicare in appello le cause conosciute da qualsiasi giudice (anche da quelli esistenti nei feudi sottoposti alla Sede apostolica), se relative ai contenziosi sui contratti stipulati «in forma Camerae», cioè secondo le disposizioni contrattuali della Camera apostolica, o se relative a membri della curia romana (cardinali, prelati, funzionari di curia etc. L'Auditor Camerae poteva altresì dare esecuzione ai mandati apostolici che riguardavano interessi

¹⁰⁸ Cit. *ivi*, p. 211.

¹⁰⁹ Cit. *ibidem*.

camerali, colpendo se necessario i disobbedienti con censure ecclesiastiche. La più evidente peculiarità che si consolidava con la riforma di Pio IV vedeva assegnata al tribunale dell'Auditor Camerae un'ampia competenza nella giustizia penale. Se infatti l'imputato era un ecclesiastico o comunque un ufficiale (anche laico) della Curia o se un delitto era stato commesso all'interno della stessa Curia, avviare il procedimento e concludere il processo spettava all'Auditor Camerae. Inoltre, la persona stessa dell'uditore generale della Camera apostolica, partecipava con poteri deliberanti alle sedute della "Piena Camera", dove si dibattevano le questioni più importanti della vita amministrativa dello Stato della Chiesa.

14. La prefettura dell'Annona e la prefettura della Grascia

Si è avuto modo di anticipare che nella Camera apostolica erano presenti presidenze o prefetture competenti su specifiche branche dell'amministrazione. Uno di questi uffici era particolarmente dedicato alla regolazione degli approvvigionamenti annonari di Roma. Il problema del rifornimento di grano di Roma (che, pur essendo circondata da territori dove si sarebbe potuto produrre grano sufficiente per il consumo interno, soffriva spesso di carestie) fu affrontato dai pontefici sin dal XV secolo. Martino V, in particolare, affidò la direzione dell'amministrazione annonaria al Camerlengo. Nel corso dello stesso secolo furono altresì creati magazzini detti dell'«Abbondanza», nei quali il grano era conservato. La competenza su questo specifico settore, nondimeno, non fu subito regolarmente assegnata alla Camera apostolica: fra Quattro e Cinquecento, nel settore agivano non di rado commissari di diretta nomina pontificia. Solo all'inizio del Cinquecento (in particolare 1512, sotto papa Giulio II) si ha notizia della nomina di un chierico di Camera a prefetto dell'Annona. E soltanto dalla seconda metà del Cinquecento si decise che fosse il pontefice a nominare un prefetto non in carica annuale, ma a tempo indeterminato: in quel caso particolare, si trattava di Andrea Spinola, di importante famiglia genovese, nominato «frumentariae Annonae Almae Urbis et reliqui Status nostri Ecclesiastici generalem Praefectum ad nostrum, et dictae Sedis beneplacitum».¹¹⁰ Alla figura del chierico di Camera nominato prefetto dell'Annona, che durò (con poche parentesi) fino all'Ottocento, fu affiancata nel 1588 la congregazione cardinalizia *de Ubertate Annonae*, con competenze di direzione dell'intera politica di regolazione degli approvvigionamenti e con il dichiarato obiettivo di combattere le carestie. Tale congregazione era composta da cinque cardinali e dotata di un fondo di 200.000 scudi; essa era incaricata dell'approvvigionamento e della vigilanza sulle condizioni economiche non solo di Roma, ma di tutte le province dello Stato

¹¹⁰ Cit. in Pastura Ruggiero, *La Reverenda Camera Apostolica e i suoi archivi* cit., p. 79. Si tratta della costituzione *Inter coeteras* del 7 mag. 1576.

ecclesiastico. Innocenzo IX convocò una congregazione particolare in materia annonaria (1591); un'altra congregazione particolare fu costituita da Paolo V che confermò e richiamò la legislazione precedente (con la costituzione *Inter gravissimas curas* del 23 dic. 1605); lo stesso pontefice istituì una nuova congregazione cardinalizia il 19 ott. 1611 (costituzione *Pastoralis officii*). Ma le congregazioni istituite tra Cinque e Seicento non si sostituirono affatto all'Annona camerale. Anzi, proprio il prefetto dell'Annona mantenne i compiti operativi più importanti. Il prefetto doveva controllare la produzione cerealicola su tutto il territorio dello Stato della Chiesa: gli agricoltori dovevano infatti spedire ogni anno a Roma la dichiarazione («assegna») dei terreni coltivati e del prodotto ricavato. Lo stesso prefetto concedeva i permessi di esportazione di grano all'interno del *districtum Urbis*, cioè il territorio intorno a Roma. Al camerlengo, invece, spettava la facoltà di concedere analoghe licenze (chiamate «tratte») tra le varie provincie dello Stato della Chiesa o addirittura al di fuori di esso. Anche in questo campo, tuttavia, si evidenziò una concorrenza del tesoriere generale, che dall'ultimo trentennio del Cinquecento sempre più frequentemente amministrò le procedure per la concessione delle licenze di esportazione dei cereali, licenze per le quali doveva essere corrisposto il pagamento di una tassa alla Camera e che comunque venivano spedite a nome del Camerlengo.

Per tentare di tenere il mercato cerealicolo in equilibrio, l'Annona acquistava notevoli quantitativi di grano, soprattutto dalle altre regioni dello Stato della Chiesa (ma anche dalla Sicilia o dal Granducato di Toscana e persino dal Levante). A norma del provvedimento del 1576, inoltre, il prefetto dell'Annona aveva l'autorità non solo di concludere contratti per l'acquisto di cereali per Roma, ma anche di noleggiare i mezzi di trasporto necessari e addirittura – se necessario – di impegnare rendite camerale per il buon fine delle operazioni. Il grano così raccolto era poi venduto a Roma a prezzo calmierato (prezzo stabilito – dall'ultimo quarto del XVII secolo – dal prefetto dell'Annona, sentito il parere del papa). L'Annona poteva altresì prestare grano per la semina, chiedendo in cambio la restituzione differita della stessa quantità di frumento. Soprattutto nel corso del XVIII secolo, quando si moltiplicarono annate di raccolti favorevoli e la produttività parve migliore,

L'Annona procedette allo stoccaggio di quantità di grano certamente sovrabbondanti. Così, sin dal 1698, la quantità di grano di cui poteva essere fatta scorta fu ridotta a 20.000 rubbia (circa 4.300 tonnellate). Nel corso del Settecento si moltiplicarono gli interventi per ridurre le provviste di grano, utilizzando il denaro risparmiato per aprire il credito ai produttori. Tuttavia, sempre a partire dal Settecento, la crescita dei rendimenti faceva sì che i produttori chiedessero a gran voce l'aumento delle quantità da stoccare attraverso gli acquisti camerali. Infine, nel contempo, il prefetto dell'Annona si serviva di un giudice unico per l'amministrazione della giustizia penale (ovviamente relativamente ai reati di sua competenza).

Da ultimo, solo con il motu proprio di Pio VII del 3 settembre 1800, che istituiva un nuovo sistema annonario, il mercato e il prezzo del grano furono liberalizzati. Non si trattò ovviamente di una liberalizzazione assoluta. Il pontefice era preoccupato per le reazioni che le nuove norme potevano indurre nella schiera degli agricoltori, dei grandi affittuari, dei mercanti di cereali, dei fornai, abituati, per consuetudine secolare, ai meccanismi dell'Annona. Così, il papa dispose una serie di norme minuziose, perché gli organi pubblici avessero la costante percezione del prezzo del frumento. Era infatti facile prevedere che i mercanti avrebbero condotto frumento a Roma solo attratti dai prezzi elevati. Per questo, fu istituita una speciale Deputazione, che avrebbe presieduto all'erogazione di una sovvenzione ai fornai che producevano il pane destinato al consumo popolare. Inoltre, ai venditori fu disposto di comunicare agli uffici sussistenti nei due mercati cerealicoli di Roma (Campo dei fiori e Ripagrande), la quantità ed il prezzo di ogni transazione. Sulla base di questi dati la Deputazione delegata all'applicazione della legge avrebbe pubblicato il prezzo medio corrente del frumento.

Amministrazione parallela a quella dell'Annona fu quella cosiddetta della Grascia, attiva sin dagli anni '70 del Cinquecento e competente sulla regolazione degli approvvigionamenti di carni, grassi e olio. Vigilava sulla qualità dei generi, sui pesi utilizzati per la sua vendita, sulle relative licenze di movimentazione («tratte»). Il chierico di Camera presidente della Grascia era però competente solo su un'area geografica limitata (Campagna, Marittima, Patrimonio, Sabina),

più vicina alla città di Roma. Egli, per la natura stessa dei generi alimentari ai quali provvedeva, non poteva intraprendere azioni di accaparramento e stoccaggio; cercava piuttosto di attivare iniziative che ottenessero il risultato di calmierare il mercato, soprattutto offrendosi come mediatore tra produttori, commercianti al dettaglio e consumatori. Le carni consumate a Roma erano in particolare quella di agnello e castrato (che si macellava da Pasqua alla festa di san Giovanni, il 24 giugno); quella bovina, che si vendeva dopo la fine del periodo di produzione della carne di agnello e castrato; quella suina, la cui vendita era limitata al periodo tra novembre e il carnevale. Durante la quaresima, la macellazione e la vendita della carne erano proibite (tranne pochi punti di macellazione che fornivano carne agli ammalati).

Il sistema di controllo era simile a quello istituito per i cereali. Alcuni ufficiali «cavalcanti» della Presidenza della Grascia battevano il territorio: gli allevatori dovevano consegnare loro una dichiarazione giurata («assegna») di quanto bestiame avessero a disposizione per il mercato di Roma. Sulla base di queste «assegne», venivano confezionati ordini ai massari far confluire bestiame nei punti vendita (a Roma era il campo Vaccino, alle falde del Campidoglio). Da questa precettazione erano escluse quelle quote di bestiame che si riteneva dovessero servire per uso familiare degli allevatori e per consumo interno dei territori che subivano la precettazione. Da un bando del 21 gennaio 1610¹¹¹, si ricavano gli *Ordini da servarsi per il buon governo della Grascia*. Nessun mercante o macellaio poteva comprare bestiame da macello prima che esso fosse effettivamente giunto in Campo Vaccino, sotto pena di veder requisito il bestiame irregolarmente acquistato; nessun mercante poteva acquistare bestiame da far ingrassare o rivendere se non dopo che erano finite le contrattazioni per il bestiame da macellare (si poteva fare eccezione solo per i buoi da aratro); ed il bestiame da lasciare vivo non poteva lasciare il Campo Vaccino se non dopo pagate le imposte sul contratto di compravendita appena concluso. Le trattative per la compravendita di bestiame dovevano poi avvenire senza mediatori («sensali»), e non potevano svolgersi con

¹¹¹ Cfr. la minuta in Archivio di Stato di Roma, *Camerale II, Grascia*, b. 1, carte non numerate.

più acquirenti contemporaneamente (ma solo uno per volta). A tutti gli acquirenti era fatto obbligo di tenere fede agli impegni presi, minacciandoli – in caso di ritardato pagamento – di far loro pagare i danni ai mercanti di bestiame (soprattutto forestieri). Quanto ai caprini, essi potevano essere venduti solo nella piazza detta della Dogana. Gli animali venduti, infine, lasciavano i mercati solo dopo un giorno stabilito, al fine di verificare che tutti i dazi fossero stati pagati. Per favorire l'arrivo a Roma di bestiame di mercanti forestieri, il 13 novembre 1628 fu emanato un altro *Bando* affinché «quei che conducono la Grascia a Roma sieno per il viaggio, e qui ben trattati, né sieno trattieneuti, o impediti, come interviene ben spesso con molto lor danno, e pregiudizio anche della Grascia».¹¹² A questo scopo, essi non avrebbero dovuto versare pedaggi ai passi o ai ponti e sarebbero stati invece favoriti nel loro passaggio da tutti gli ufficiali delle amministrazioni locali dei territori che avrebbero attraversato.

Per le infrazioni a queste (e altre) norme, il presidente della Grascia disponeva di un giudice camerale che istruiva i processi e formulava le sentenze: sentenze che poi erano sottoscritte dallo stesso presidente della Grascia.

Il presidente della Grascia interveniva anche fissando il prezzo della carne, che doveva essere approvato anche dalla “Piena Camera” e dall'amministrazione capitolina, così come anche il prezzo degli altri prodotti secondari della macellazione (pelle, grassi). Numerosi settori di attività erano così sottoposti alla sua giurisdizione: le categorie dei pecorari, dei macellai, dei pellari, dei quantari, dei candelottari, dei cordari per la fissazione dei prezzi, per la concessione di licenze, per il contenzioso relativo al loro mestiere dovevano far capo al presidente della Grascia. Questa figura concedeva altresì le autorizzazioni ad aprire pizzicherie e banchi ambulanti di salumi.

Il già menzionato compito di sovrintendere alla concessione di licenze di movimentazione di carne fuori dal territorio romano era condiviso con il Camerlengo. Anche in questo caso, però, è possibile vedere una progressiva autonomia del chierico di Camera

¹¹² Cfr. la copia settecentesca *ivi*, fasc. 3^o, doc. 24, carte non numerate.

preposto alla Grascia nella spedizione finale dei provvedimenti: così, due chirografi pontifici di inizio Settecento (17 dic. 1701 e 10 gen. 1715) che autorizzavano a concedere simili licenze furono indirizzati direttamente al presidente della Grascia e non al Camerlengo. Del Camerlengo era invece la facoltà di concedere patenti per «conduttore di Grascie a Roma», cioè autorizzazioni per i mercanti di acquistare in tutte le città dello Stato della Chiesa bestie da macello di ogni genere e taglia da portare a Roma.¹¹³

Il presidente della Grascia aveva altresì competenza sullo studio e l'implementazione di provvedimenti di natura propriamente economica e rivolti in particolare all'obiettivo di migliorare gli allevamenti, di assicurare entrate certe dando in appalto le imposte sul commercio del bestiame, di regolamentare la macellazione della carne in tutte le città e i borghi dello Stato della Chiesa.

Un discorso a parte merita il controllo della cosiddetta Annona olearia. Si è detto che il presidente della Grascia non poteva promuovere l'accaparramento e lo stoccaggio dei beni alimentari di sua competenza. L'olio faceva però eccezione. La prassi di immagazzinare olio si consolidò all'inizio del Settecento, quando Clemente XI emanò il chirografo del 9 gen. 1712 che metteva a disposizione del presidente della Grascia 30.000 scudi per l'acquisto di olio, da restituire con i proventi delle successive vendite. Nel corso dello stesso XVIII secolo ripetutamente furono fatti simili prestiti. Nel Seicento e nel Settecento alla presidenza della Grascia era altresì unita la presidenza delle Dogane, che controllava la riscossione delle gabelle dette «del contratto» e della «scannatura», relative cioè alla compravendita e alla macellazione del bestiame. A questa data, si moltiplicarono le proposte di una revisione del sistema di dazi, guardando ad altre esperienze istituzionali non solo italiane (Venezia) ma anche d'Oltralpe (Parigi).

¹¹³ Un esemplare ivi, fasc. 3°, doc. 36, carte non numerate. Siglato dal camerlengo card. Silvio Valenti.

15. Le presidenze delle Ripe, delle Acque, delle Strade

La Presidenza delle Ripe si occupava di regolare l'intenso traffico sul fiume Tevere di imbarcazioni che trasportavano soprattutto generi alimentari. Anche in questo settore dell'amministrazione, nel Medioevo, le competenze erano state inizialmente delle magistrature cittadine e la penetrazione di organi della Curia romana nel settore fu lenta e graduale. Un primo punto fermo si può attribuire agli anni Venti del Cinquecento, quando Clemente VII, con la costituzione *Nuper felicitis* diede al chierico decano della Camera autorità di nominare un giudice per le liti fra i barcaroli di Ripetta. Forse in virtù di questo antecedente, quando nel 1547, con il motuproprio *Cum postquam*, Paolo III concedette un indulto ai mercanti di Ripa e Ripetta, il decano dei Chierici di Camera e presidente di Ripa Giulio Gonzaga aggiunse il suo "visto" all'atto pontificio citato. Lo stesso Giulio Gonzaga emanò un *Bando, et ordine di legne et altre cose del fiume subietti alla Camera apostolica*, che può essere considerato la prima testimonianza di un'autonoma legislazione da parte del presidente di Ripa. Le facoltà del presidente di Ripa furono infine confermate dal motuproprio di Benedetto XIII del 22 marzo 1725, compresa appunto quella di avocare al suo tribunale tutte «le cause derivanti, annesse e connesse e dipendenti dalla mercatura che si esercitava per il Tevere».¹¹⁴ Così un memoriale del 1816 le descriveva sinteticamente:

«Fra le molte attribuzioni inerenti alla Presidenza delle Ripe [...] vi è stata sempre quella di presiedere al buon ordine, polizia e regolamento della navigazione sul Tevere, e del commercio marittimo, nonché alla polizia, buon ordine, e regolamento della navigazione sul Tevere, e del commercio marittimo, nonché alla polizia, buon ordine, e regolamento delli rispettivi porti di Ripa Grande, e Ripetta e della foce di Fiumicino, di proteggere, ed animare il commercio, di reprimere gli abusi, che si potessero

¹¹⁴ Cit. in Carla Nardi, *La presidenza delle Ripe (secc. XVI-XIX) nell'Archivio di Stato di Roma*, in "Rassegna degli archivi di Stato", XXXIX (1979), pp. 33-106, p. 38.

introdurre a danno del medesimo, di provvedere al buon ordine del tiro delle bufale, dei piloti di fiume, e navicellari, e di emanare tanto a nome proprio, che delli eminenti cardinali Camerlenghi quelle leggi, regolamenti ed editti, che il bisogno e le circostanze richiedono».¹¹⁵

Primo obiettivo del presidente di Ripa era dunque il controllo del commercio fluviale. Ogni padrone di barca doveva ottenere dal presidente di Ripa l'autorizzazione a salpare o ad attraccare nei porti di Ripa e Ripetta, nei quali erano al lavoro facchini e magazzinieri che dovevano fornire le proprie generalità agli ufficiali della presidenza. Egli non riscuoteva le entrate doganali; invece, si faceva consegnare le «assegne» (cioè le dichiarazioni) delle merci che dovevano giungere ai porti di Ripa e Ripetta e qui scaricate, le «assegne» delle imbarcazioni che semplicemente transitavano sul Tevere, le «assegne» dei tagli di macchie soggette alla sua giurisdizione. Così, della merce che giugava ai porti, attraverso le registrazioni dei notai della presidenza di Ripa, è possibile avere per lunghi periodi una descrizione molto analitica. Si trattava in larga misura di generi alimentari (grano, olio, vino, uova, frutta, ortaggi, formaggi); di rilievo era altresì il commercio dei combustibili (legna da ardere e carbone). Il presidente di Ripa si occupava anche della manutenzione delle rive del fiume: tutti i proprietari di vigne, orti e terreni agricoli, dai porti di Otricoli e Orte fino a Fiumicino, dovevano tenere sgombra la riva del fiume per una distanza di 4 canne ed avevano divieto assoluto di scaricarvi qualsiasi materiale di scarto. In caso di inondazione, detti proprietari avevano obbligo di ripulire le rive entro un determinato periodo di tempo. Inoltre, per consentire alle barche la risalita del Tevere contro corrente, infatti, esse erano legate (da Fiumicino a Roma) a tiri di bufale, che percorrevano un sentiero sulla riva, sentiero costantemente minacciato dagli agenti metereologici e dagli smottamenti. La presidenza, come accennato, aveva anche competenza giurisdizionale sul contenzioso relativo a queste materie. Due corti erano insediate una a Ripa (presieduta da un

¹¹⁵ Cit. *ivi*, p. 42.

uditore dello stesso presidente), una a Ripetta (presieduta da un suo sostituto); entrambe erano supportate da un ufficio notarile. Le sentenze e ordinanze di queste corti potevano essere appellate prima al presidente di Ripa, infine al tribunale della “Piena Camera”. Di fine Settecento è un trattato del giurista Gaspare Calzamiglia *Del Camarlingato di Ripa Grande* (Roma, 1777).

Ebbe invece competenza più generale sul corso del fiume la congregazione sistina «pro viis, fontibus, et pontibus»: era questa a far effettuare lo scandaglio dei fondali, la pulizia del letto del fiume dai residui alluvionali, ad ordinare la costruzione di argini in legno e pietra («passonate»). Ma questa esperienza istituzionale rimase limitata agli anni tra la fine del Cinquecento e l’inizio del Seicento. Fra Sette e Ottocento, infine, fiorirono diversi progetti per migliorare la navigabilità del Tevere. I relativi memoriali furono presentati alla presidenza di Ripa, nell’archivio della quale sono conservati.

Chierici della Camera apostolica presiedevano anche autonomi uffici che si occupavano degli acquedotti di Roma (i più importanti dei quali erano l'Acqua Vergine di origini tardo-antiche e riadattato nel Quattrocento, l'acquedotto Felice, realizzato da Sisto V, l'Acqua Paola, realizzato da Paolo V Borghese). Anche in questo campo, la competenza della Camera apostolica si affermò lentamente a scapito di altre magistrature (innanzi tutto gli ufficiali dell'amministrazione municipale capitolina, ma anche congregazioni cardinalizie attive sin dalla metà del Cinquecento). Fra Cinque e Seicento, nondimeno, emerse il ruolo direttivo del Camerlengo; poco dopo, un chierico di Camera fu nominato soprintendente e giudice dell'Acqua Vergine: il chirografo che dava questo incarico a Luigi Omodei, nel 1645, gli conferiva autorità di controllare la quantità di acqua erogata, di verificare gli allacci dei privati, punendo eventuali abusi, di provvedere alla manutenzione, di pubblicare bandi, di firmare licenze con il titolo di «sovrintendente dell'Acqua Vergine». Queste stesse competenze furono passate nel 1655 al Camerlengo che le avrebbe mantenute per tutto il Seicento. Per la cura dell'acquedotto dell'Acqua Felice, invece, Sisto V si affidò alla nominata congregazione «pro viis, pontibus et aquis curandis». La congregazione, in virtù anche della bolla *Supremi cura regiminis* del 19 febbraio 1590, aveva potere di ispezione e controllo

sull'utilizzo delle acque ed autorità di procedere penalmente contro gli abusi. La congregazione (sostituita dopo il 1600 dal Camerlengo) si occupava di emanare le lettere patenti che davano in concessione o in vendita quantitativi di acqua. Sotto Urbano VIII (1623-1644), un chierico di Camera fu deputato «giudice» dell'Acqua Felice, con autorità di controllare la validità dei titoli di utenza esibiti dai privati, sanzionando se necessario le irregolarità. Quanto all'Acqua Paola, lo stesso papa Borghese il 13 settembre 1613 con bolla *In sede beati Petri* istituì una speciale congregazione, composta dal tesoriere generale e dal commissario generale della Camera apostolica e dal *praeceptor* dell'ospedale di Santo Spirito in Sassia. Essa aveva competenza sulla manutenzione dell'acquedotto, sul rilascio delle licenze di utilizzo ed autorità sulle infrazioni a quanto disposto. A due cittadini romani e a un chierico di Camera, nominati da questa stessa congregazione, erano demandati i compiti ispettivi.

La presidenza delle Acque fu riunita in un unico organismo alla metà del Settecento. Dapprima, il 26 novembre 1701 ad un solo chierico di Camera furono assegnate la cura e l'amministrazione dell'Acqua Vergine e dell'Acqua Paola. Poi con chirografo del 29 dicembre 1749 Benedetto XIV nominò un solo Presidente per tutti e tre gli acquedotti urbani.

Un chierico della Camera apostolica in età moderna assumeva anche la carica di presidente delle Strade. Una magistratura con competenza sulla viabilità di Roma, come pure sulla pulizia ed agibilità delle strade esisteva già nel '400, quando – per la prima volta – il pontefice era intervenuto in una materia precedentemente demandata alla esclusiva competenza delle autorità municipali capitoline. Con la bolla *Etsi in cunctarum* del 31 marzo 1425, infatti, Martino V aveva nominato due «magistri aedificiorum et stratarum Almae Urbis», assegnando loro, per espletare i compiti connessi alle loro vaste competenze, un autonomo ufficio notarile. I «magistri» avrebbero altresì potuto nominare dei sostituti che li coadiuvassero nella presenza sul territorio cittadino. La volontà di accentramento amministrativo manifestata dal potere pontificio trovò conferma, pochi decenni dopo, in alcune altre innovazioni istituzionali: nel 1452 i “maestri delle strade”, che risultavano prestare giuramento al papa, ebbero una versione in volgare del loro statuto siglato dal pontefice Niccolò

V; quindi, almeno a partire dal 1479, essi furono posti agli stipendi della Camera apostolica; infine, nel 1480, Sisto IV creò il Camerlengo come loro sovrintendente. In questo quadro, la figura di un chierico di Camera presidente delle Strade emerse progressivamente, tra Quattro e Cinquecento, prima affidandosi ai "maestri delle strade", poi sempre più palesemente invadendo la loro area di competenza. A complicare l'intreccio di queste diverse figure di ufficiali si aggiunse, nel 1588, la creazione della congregazione «super viis, pontibus et fontibus», che – composta da sei cardinali e competente su tutto il territorio dello Stato – sovrintendeva all'intero settore della viabilità e degli acquedotti. Solo nel 1692 si giunse ad una matura definizione dei poteri della presidenza delle Strade. Con la bolla *Sacerdotalis et regiae Urbis*, fu stabilito che il presidente delle Strade non fosse più estratto annualmente a sorte, ma che fosse designato dal pontefice e rimanesse in carica a tempo indeterminato. Era proprio il presidente delle Strade, ora, ad avere le maggiori competenze: la facoltà di nominare gli ufficiali e collaboratori della presidenza, il compito di sovrintendere alla cura delle strade e piazze di Roma, cui i "maestri delle Strade" attendevano operativamente; il compito di curare l'amministrazione stradale in tutto lo Stato ecclesiastico e in particolare nel *districtum Urbis* (cioè nel territorio per un raggio di 40 miglia intorno a Roma). Al cardinale Camerlengo, invece, era lasciata la sola competenza a giudicare le cause sorte dopo la vendita coatta degli immobili, mentre i "maestri delle strade" avevano obbligo di effettuare periodici sopralluoghi. Una importante mansione era attribuita agli stessi "maestri": quella di concedere licenze edilizie di ordinaria amministrazione. Le licenze urbanistiche e quelle edilizie di profilo più elevato (come quelle che comportavano la occupazione di suolo pubblico) dovevano però avere la firma del presidente delle Strade. Tali licenze, peraltro, apportavano anche discreti introiti alla Camera apostolica, essendo rilasciate dopo il pagamento di somme da parte degli interessati.

Dopo la bolla *Sacerdotalis et regiae Urbis* la presidenza delle Strade mantenne un assetto organizzativo stabile per tutto il Settecento. Queste le più importanti aree di intervento che si rilevano dall'esame della documentazione d'archivio conservata nell'Archivio di Stato di Roma (in particolare i fondi *Presidenza delle*

Strade, che conserva gli atti amministrativi, e *Tribunale delle Strade*, che conserva gli atti relativi al contenzioso su queste materie): la vigilanza sull'edilizia privata e sulla tutela del decoro architettonico della città di Roma, la viabilità urbana, la rete fognaria, la nettezza urbana. Per quanto riguardava la viabilità extraurbana, la competenza fu inizialmente demandata alla citata congregazione «super viis, pontibus et fontibus»: in un fondo dell'Archivio di Stato di Roma chiamato *Taxae viarum* sono conservati i documenti relativi ai pagamenti delle tasse imposte per il rifacimento delle strade consolari. A fine Seicento, queste contribuzioni avevano preso la forma di tasse imposte direttamente alle comunità localizzate lungo le strade consolari e talvolta date in appalto affinché fossero anticipate le somme del gettito previsto.¹¹⁶ Quando tale congregazione decadde, la competenza di curare strade consolari e ponti passò alla presidenza delle Strade. Solo nel 1817 un motuproprio pontificio operò una netta distinzione fra strade comunali, provinciali e nazionali, lasciando alla presidenza delle Strade la competenza anche sulle strade nazionali della Comarca di Roma (le strade nazionali oltre la Comarca di Roma erano invece competenza di legati e delegati delle diverse provincie).

¹¹⁶ Cfr. documenti in Archivio di Stato di Roma, *Presidenza Strade*, b. 247, fasc. 6 (carte non numerate).

16. La Congregazione della Consulta. Un profilo

Conclusa la rassegna sulla Camera apostolica e sulle sue prefetture, si accenna ora a importanti dicasteri che si occupavano ai più alti livelli del governo del dominio temporale pontificio.

La congregazione «pro consultationibus negociorum Status Ecclesiastici» (chiamata spesso semplicemente la Consulta) fu organizzata stabilmente nel 1588 sotto Sisto V, con la già segnalata bolla *Immensa aeterni Dei*. La storiografia, sin dal XVII secolo, antepone nondimeno la data della sua istituzione al 1559, quando il pontefice Paolo IV – allontanati i nipoti dal governo – volle insediare una giunta esecutiva chiamata “Sacro Consiglio” al vertice della direzione politica dello Stato della Chiesa. A fine Cinquecento così descriveva la Consulta l’ambasciatore veneziano Paolo Paruta:

«presso la Consulta «rimane la cura e il governo, quanto alle cose particolari, di ciò che appartiene all’abbondanza del vivere, alle gabelle, ai giudizi criminali, alla creazione e nominazione di alcuni magistrati. A questo consiglio indirizzano le loro lettere i presidenti delle provincie e i governatori particolari delle città, dando conto di quanto succede degno di notizia, e ricercando da essa le risoluzioni o maggiore autorità della loro ordinaria nelle così importanti, essendo l’autorità dei magistrati provinciali nel più delle cose assai ristretta».¹¹⁷

Come si vede, la Consulta aveva vasta competenza civile, penale e mista sui ricorsi dei vassalli contro i feudatari, sui ricorsi contro l’operato dei governatori, sugli appelli contro sentenze di pena capitale; aveva inoltre competenza *ratione materiae* sul mantenimento dell’ordine pubblico, sulla sanità, sugli ordinamenti pubblici locali; ad essa tutti gli ufficiali dello Stato, legati, governatori generali delle provincie, governatori, podestà dovevano riferire a questo

¹¹⁷ Cit. in Andrea Gardi, *Lo Stato in provincia. L’amministrazione della Legazione di Bologna durante il Regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna: Ist. per la storia di Bologna, 1994, p. 73.

organismo ogni evenienza di rilievo. La Consulta era di solito diretta dal sovrintendente generale dello Stato ecclesiastico, cioè dal cardinal nipote del pontefice, mentre al pontefice erano sottoposti soltanto gli affari di maggior rilievo. Essa era inoltre composta da cinque cardinali, da un segretario (che provvedeva alla spedizione e registrazione di lettere e decreti e aveva cura di far citare le parti interessate nei procedimenti civili innanzi al ponente della provincia in cui risultassero residenti), da un numero di prelati *ponenti* che variò da sei ad otto, ciascuno competente per territorio.

La corrispondenza di questa congregazione raggiunse presto dimensioni cospicue. Il primo registro di minute conservato risale al 1596: esso dimostra che la congregazione spediva a tutti gli ufficiali e funzionari delle provincie fino a 1.100 lettere all'anno, le quali contenevano disposizioni generali o particolari, richieste di informazioni, nomine a determinati incarichi. Nel corso del Seicento il volume di questa corrispondenza ancora aumentò: furono più di 2.400 le minute di lettere registrate nel 1633. Tutte le aree territoriali dello Stato erano raggiunte dalle lettere della Consulta, ad eccezione dello stato avignonese e delle legazioni di Bologna e di Ferrara: come riferiva il cardinale De Luca, «in quelle Province le quali hanno li cardinali legati», la Consulta procedeva «con qualche circospezione, e non vi s'ingeri[va] così frequentemente come negl'altri luoghi».¹¹⁸

Le migliaia di lettere che circolavano tra città e *terre* dello Stato e la congregazione della Consulta contribuivano a rendere più uniforme l'applicazione sul territorio delle norme che il potere pontificio emanava da Roma. Con una grande quantità di interventi concreti, l'azione dei governatori era pressoché quotidianamente sostenuta; d'altro canto, proprio nella congregazione tutti i sudditi potevano individuare un referente per i loro ricorsi contro l'operato degli ufficiali pontifici delle provincie. Quanto alle lettere in arrivo alla congregazione, il registro tenuto dal *ponente* mons. Fabio Biondo, competente per la provincia del Patrimonio di San Pietro, mostra (per il periodo 1599-1603) un gran numero di lettere e memoriali. Di questi, oltre il 40% proveniva da singoli sudditi, poco

¹¹⁸ Cit. *ivi*, p. 75.

più del 20% da organi delle comunità, il 30% proveniva da funzionari provinciali di governo, l'8% da ecclesiastici, il rimanente 2% circa da nobili e feudatari. Assumendo come esemplare il lavoro di questo membro della congregazione, si può stimare in 750 all'anno il numero di "pratiche" per ogni *ponente* e questo farebbe salire la cifra complessiva annuale per le "pratiche" sbrigate dall'intero collegio dei *ponenti* a 5-6.000.

La Consulta era dunque in grado di esercitare un controllo capillare sul governo nelle periferie su una notevole quantità di materie, dai procedimenti della giustizia civile, penale, ecclesiastica ai ricorsi contro l'operato di feudatari ed ufficiali pontifici, alle misure per la regolazione degli approvvigionamenti alimentari, dai conflitti di competenze tra giudici sul territorio, alle questioni di confine fra comunità, ai controlli sul buon andamento delle amministrazioni locali. La Consulta interveniva anche nelle vicende giudiziarie che interessavano singoli sudditi, non di rado anche determinandone l'esito. Essa infatti rispondeva a dubbi procedurali, sollecitava i tribunali periferici a garantire i diritti della difesa, innanzi tutto istruendo procedimenti completi di tutte le investigazioni necessarie, invitava ad un uso moderato della tortura; sollecitava altresì i governatori a dare esecuzione ai provvedimenti di esilio (pena comminata più frequentemente) e a registrare i salvacondotti e le "paci". In aggiunta a questi temi, l'esame particolare di un altro volume della corrispondenza della Consulta, relativo a Umbria, Patrimonio e Campagna per il periodo tra la fine del 1595 e il marzo 1596¹¹⁹, evidenzia numerosi interventi in materia di alloggiamento dei soldati, di servizi postali, persino di traduzione dei condannati alle galere. Lo stesso registro mostra che la Consulta si occupava non solo di finanze delle comunità, ma anche controllare di appalti di singoli servizi essenziali di città e *terre* dello Stato. Infine, dalla Consulta dipendeva la nomina di gran parte dei funzionari pontifici in periferia: almeno 130 governatori di particolari località dello Stato, oltre a podestà, castellani, bargelli, senza contare l'approvazione – più o meno formalizzata – che la Consulta dava a nomine effettuate dalle amministrazioni locali.

¹¹⁹ Sta nell'Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Borghese*, s. III, 36.

17. La Congregazione del "Buon governo". Un profilo

La congregazione detta del «Buon Governo» era anch'essa competente su un particolare aspetto del governo dei domini temporali della Chiesa, vale a dire il controllo delle finanze delle comunità. La bolla di Clemente VIII *Pro Commissa* del 15 agosto 1592 innanzi tutto definì in dettaglio la materia oggetto di riforma, quindi, con il breve del 30 ottobre, i cardinali Anton Maria Salviati, Mariano Pierbenedetti e Alessandro Damasceni (che componevano anche la congregazione della Consulta) furono nominati esecutori delle nuove norme. La bolla *Pro commissa* innanzi tutto regolamentava la formazione dei bilanci preventivi delle comunità (detti «tabelle»): essi dovevano riportare sia le spese obbligatorie che quelle facoltative, e insieme anche l'indicazione di una somma da destinare alle spese straordinarie. Il governatore locale avrebbe dovuto effettuare un primo controllo sulle voci di spesa previste, ma poi ogni «tabella» sarebbe stata inviata a Roma, per essere rivista dal Camerlengo e dal tesoriere generale della Camera apostolica. Solo dopo questi altri controlli, essa sarebbe stata rispedita indietro e definitivamente approvata. Le seguenti disposizioni della bolla si sforzavano di raggiungere il risultato di un'effettiva conformità di quanto previsto dal bilancio preventivo con quanto effettivamente speso ed introitato. Un'altra sezione della bolla dava disposizioni generali per gestire le finanze comunitative contenendo la spesa. Erano vietate le vendite (e comunque le alienazioni) degli immobili di proprietà delle comunità, erano proibiti gli aumenti non autorizzati degli stipendi degli ufficiali comunitativi, così come i donativi per personaggi illustri (vescovi e funzionari del governo pontificio compresi). Un'ultima parte della bolla aggiungeva la revoca di tutte le esenzioni fiscali concesse dalle comunità e dava autorità ai governatori di procedere in via sommaria contro i debitori delle comunità. La *Pro commissa* doveva avere massima pubblicità fra gli amministratori locali, che all'inizio del loro mandato avrebbero dovuto giurare di osservarla.

La bolla del 1592 non si limitava a prospettare controlli sulle finanze delle comunità. A ben vedere, essa proponeva una precisa

immagine del potere pontificio, che si proponeva di rimediare ai guasti che i ceti dirigenti locali spesso arrecavano alle finanze delle proprie comunità. A partire da questo specifico obiettivo, l'istituzione pontificia riuscì gradualmente a creare una pratica di pervasivi controlli sulla vita politica delle comunità. Fu questo però un processo complesso, durato quasi due secoli. Inizialmente, nell'ultimo scorcio del Cinquecento, i cardinali incaricati dell'esecuzione della bolla, insieme con il tesoriere generale si adoperarono congiuntamente per rimediare al disordine finanziario delle comunità: diedero disposizioni per limitare le spese, per far riscuotere eventuali crediti delle comunità (in campo fiscale o per altre concessioni), per sottoporre a revisione l'operato di quegli ufficiali che avevano avuto parte nella gestione delle finanze comunitative. Furono altresì date istruzioni affinché ovunque si adottasse il sistema di appaltare le imposte da versare alla Camera apostolica, in modo da evitare ritardi e sanzioni. Gli amministratori locali, non di rado, tentarono di resistere al nuovo corso politico: limitare le spese (eliminando uffici stipendiati o diminuendo le elemosine alle istituzioni ecclesiastiche o sopprimendo iniziative pubbliche fino a quel momento a carico delle finanze comunali, come le occasioni cerimoniali) voleva dire, per loro, minare le basi del consenso guadagnato nella società; dare poi le proprie entrate in appalto a un depositario sul quale il potere pontificio avrebbe esercitato uno stretto controllo avrebbe a loro giudizio comportato un'evidente perdita di autorità in un campo (la fiscalità) di non secondaria importanza. I governatori insediati in città e *terre* tentarono di proporsi come mediatori con Roma: talvolta furono però necessarie azioni più decise, come l'invio di commissari deputati proprio ad implementare le nuove disposizioni normative. A questo proposito, si può citare l'esempio dell'ispezione ordinata al chierico di Camera Alessandro Glorieri nel 1593 in Romagna. Un traguardo di rilievo fu comunque presto raggiunto, in gran parte dello Stato: i bilanci delle comunità, a partire dagli ultimi anni del Cinquecento, furono tenuti più in ordine, sulla base di una nuova struttura, basata sulla distinzione tra un "conto camerale", che serviva a pagare i tributi imposti da Roma e un "conto comunitativo", che restava a disposizione dell'amministrazione locale.

La fisionomia dell'istituzione, mentre cresceva il ruolo del cardinal nipote Pietro Aldobrandini (nominato nel 1593 sovrintendente generale dello Stato della Chiesa), si precisava. All'inizio del Seicento fu tentato un primo bilancio: un documento intitolato *Effetti buoni della Congregazione de Bono Regimine*¹²⁰ calcolò che l'indebitamento totale delle comunità fosse sceso da circa 1.700.000 scudi a circa 445.000 scudi. Nuova forza all'azione del "Buon Governo" fu data dalla bolla *Cupientes* di Paolo V (4 giu. 1605), che ripeteva le disposizioni della *Pro Commissa* e nominava i sei nuovi cardinali della congregazione. Essi avevano competenza su

«omnes et quasquas causas, tam civiles quam criminales et mixtas ad Communitates, et Universitates quascumque Status nostri Ecclesiastici nobis mediate et immediate subiectas, tam active, quam passive pertinentes, per se vel alios ab eis subdelegandos audiendi, discutendi, examinandi, expediendi, et terminandi, ac omnia alia et singula in eadem constitutione *Pro Commissa* contenta executioni demandanda»¹²¹

Era dunque riconosciuta alla congregazione una funzione specificamente giurisdizionale. I cardinali ebbero nella stessa occasione di ricorrere all'ausilio di consultori e di scegliere un prelado come segretario della congregazione. La competenza del "Buon governo" fu poi meglio precisata: la congregazione giudicava innanzi tutto le cause relative a redditi e proventi delle comunità, quelle relative alla loro politica annonaria, quelle relative al saldo dei conti degli amministratori di entrate e beni comunitativi. Esplicando questi poteri, il "Buon Governo" si trovò non di rado in contrasto con altre istituzioni di molto peso, quali la congregazione della Consulta, e la stessa Camera apostolica. Ancora meno chiari rimasero i confini con le congregazioni che tutelavano in tutta la Cattolicità i diritti degli ecclesiastici: qualsiasi azione del "Buon governo" avverso enti o persone ecclesiastici provocò sempre vivaci reazioni. Questo assetto istituzionale fu mantenuto sostanzialmente

¹²⁰ Cit. in Stefano Tabacchi, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma: Viella, 2007, p. 138.

¹²¹ Cit. *ivi*, p. 145.

per tutte l'età moderna. Mutarono di più i suoi aspetti organizzativi interni. Per gran parte del Seicento, il cardinal nipote sovrintendente dello Stato ecclesiastico prese il titolo di “prefetto del Buon Governo”: egli presiedeva la congregazione composta da un numero variabile di cardinali, da un segretario, da altri 6-8 prelati. Ad essi erano aggiunti alcuni alti ufficiali della Camera apostolica (il commissario, il tesoriere generale, il chierico decano di Camera) e alcuni “agenti” (cioè rappresentanti) delle comunità.

Tra Sei e Settecento, si contano due importanti innovazioni: nel 1693, un anno dopo l'abolizione di tutte le cariche solitamente assegnate ai nipoti dei pontefici, la *Pro Commissa* fu nuovamente pubblicata aggiungendo una più chiara competenza anche su persone ed enti ecclesiastici. Con l'occasione, al posto del cardinal nipote, il “Buon Governo” fu dotato di un “presidente” o “prefetto”, dotato delle stesse funzioni da quegli esercitate. In particolare, il “prefetto” poteva gestire le materie finanziarie senza attendere che fosse convocata una seduta plenaria della congregazione. Quindi, nel 1704, la giurisdizione territoriale del “Buon Governo” fu ampliata alle comunità dei domini feudali. Nella prassi, a partire dallo stesso torno di anni, è da notare il crescente ruolo del segretario della congregazione, sempre più spesso un tecnico esperto che arrivava a quella carica dopo una solida carriera amministrativa. Infine, la giurisdizione del “Buon Governo” su tutte le cause di interesse delle comunità fu ribadita da una bolla del 12 febbraio 1734 emanata da Clemente XII, che riportava in un unico testo le precedenti (e già citate) *Pro Commissa* e *Cupientes*, insieme a due decreti del 1680-81 che affermavano la competenza del “Buon Governo” a decidere sulle esenzioni fiscali agli ecclesiastici. Il quadro delle leggi in materia di controllo sulle finanze delle comunità era così consolidato in un unico testo. Nella prassi, nel Settecento si moltiplicarono le ispezioni (dette «visite»), che ponevano sotto controllo della congregazione non solo le politiche fiscali e di bilancio della comunità, ma tutta la più generale gestione amministrativa. La riforma dei catasti e la perequazione delle imposizioni fiscali furono gli obiettivi ora più tenacemente perseguiti.

18. Cenni sui principali tribunali di Roma e dello Stato ecclesiastico.

Il sistema giudiziario dello Stato della Chiesa e di Roma appariva decisamente influenzato dalle molteplici figure formali presenti nella persona del pontefice (capo della Chiesa, vescovo di Roma, sovrano dei domini temporali pontifici). Inoltre, la giustizia pontificia si sovrapponeva a quella preesistente degli antichi Comuni e feudi. Gli organismi giudicanti erano molti, le competenze e le aree giurisdizionali si intrecciavano non di rado anche in modo conflittuale.

Nelle provincie, i tribunali di legati e governatori dovettero superare la concorrenza dei tribunali insediati in tutte le città e terre dello Stato ecclesiastico. L'obiettivo non fu realizzato attraverso l'abolizione o la soppressione formale di queste corti. Piuttosto, in virtù dei principi di concorrenza e di prevenzione, i tribunali pontifici - presieduti appunto dai governatori e dai legati - furono sempre più di frequente in grado di assorbire tutte le cause che di volta in volta emergevano, riducendo al minimo l'attività delle corti locali. A Roma, invece, il Tribunale del Senatore (suprema autorità legislativa, giudiziaria ed esecutiva del Comune) fu progressivamente depotenziato attraverso diversi interventi legislativi. Con le bolle *Decret romanorum pontificum* del 28 marzo 1512 e *Dum singolare* del 19 marzo 1513, seguite dal motu proprio di Pio IV *Dilectos filios Senatorem* del 1561, esso vide progressivamente ridotte le proprie competenze. Parallelamente, le più importanti magistrature romane venivano potenziate: a riguardo, furono emanate la bolla *Pastoralis officii* del 13 dicembre 1513 e la bolla *Cum ab ipso nostri* del 31 giugno 1562 (ancora di Pio IV). Questi numerosi interventi servivano anche a contrastare l'alta conflittualità che esisteva tra i diversi centri giurisdizionali, anche all'interno della stessa Curia romana. A Roma infatti esistevano tribunali veri e propri, nei quali si tenevano giudizi in vari gradi e forme, ma anche (come si è avuto modo di notare) un discreto numero di congregazioni con funzione giurisdizionale unita alle funzioni di governo.

Il supremo tribunale della Curia romana era la Segnatura di giustizia, competente a giudicare ogni tipo di contenzioso civile e di

procedimenti penali, sia avverso laici che ecclesiastici. Era composta dal cardinale prefetto, dall'uditore di segnatura, dall'uditore del prefetto, dai votanti, dai referendari e dal decano. Doveva il suo nome alla «segnatura» o sottoscrizione apposta dal primo dal pontefice, poi da un cardinale da lui designato. Fatta oggetto di numerose riforme tra il 1540 e il 1744, la Segnatura non giudicava il merito dei processi, ma decideva se si potesse o meno ammettere un nuovo ricorso e, in caso di contrasti, quale corte fosse competente a giudicare. La Segnatura, altresì, istruiva giudizi di revisione di processi già conclusi presso le Rote provinciali, insediate presso le maggiori città dello Stato della Chiesa. C'era poi la Rota, grande tribunale la cui organizzazione e procedura era nettamente distinta da ogni altra. In età moderna, da tribunale supremo per le cause ecclesiastiche, essa diventò tribunale anche per le cause civili dello Stato della Chiesa. Dal tribunale della Segnatura potevano essergli commesse delle cause dette perciò "rotali". Le cause chiamate "fuori Rota" erano invece assegnate ai giudici della Rota da cardinali, da congregazioni o da commissioni dello stesso pontefice. La Rota giudicava in appello le cause civili giudicate dall'Auditor Camerae, dal tribunale del Vicario, o da altri corti di Roma. Riceveva altresì appelli per le sentenze delle corti di legati o nunzi e dei governatori generali delle provincie dello Stato ecclesiastico. Talvolta, le sentenze emesse dai giudici periferici erano appellate al tribunale dell'Auditor Camerae e poi dalla Rota in ultima istanza.

V'era poi il tribunale dell'Auditor Camerae, cui si è già accennato, con vasta competenza sul personale della Curia. Anche il Camerlengo aveva una sua propria corte, con competenza sul contenzioso relativo a questioni amministrative e finanziarie.

Di assoluto rilievo era il tribunale del Governatore di Roma. Atto costitutivo della carica può essere considerata la nomina di Giuliano Ricci arcivescovo di Pisa ad *almae Urbis eiusque comitatus, et districtus pro nobis et Romana ecclesia in temporalibus Gubernator* (da parte di Eugenio IV, in data 17 gennaio 1436). Le funzioni attribuite erano innanzi tutto quelle giurisdizionali: conoscere tutte le cause civili, penali e miste «summarie, simpliciter et de plano, sine strepitu et figura iudicii, sola facti veritate inspecta», con poteri di avocarle e di affidarne ad altri la cognizione. I poteri delegati riguardavano poi il mantenimento dell'ordine pubblico e tutto ciò che convenisse «ad

honorem et commodum praefatae Ecclesiae, et utilitatem ac prosperum et tranquillum statum Urbis, Comitatus, terrarum, castrorum, territorii, et districtus praefatorum». La giurisdizione del governatore subì modificazioni (e riduzioni) nel 1473, quando Sisto IV ridefinì le competenze degli organi giudiziari di Roma. Nel secondo Quattrocento la carica era spesso sovrapposta a quello di vice-Camerlengo, cioè all'alto prelado della Camera apostolica, subordinato al solo Camerlengo, che anzi lo assisteva nelle funzioni di governo delle temporalità pontificie e in particolare di Roma. Una nuova definizione dei poteri del governatore si ebbe con la costituzione *Decet Romanum Pontificem* del 28 marzo 1512, ad opera di Giulio II. Al governatore fu disposto nell'occasione di rimettere le cause a lui non spettanti ai tribunali competenti. Ma gli fu data anche autorità di istruire i procedimenti contro i baroni romani, i procedimenti che comportassero pena capitale, i procedimenti per reato di *fractae pacis*, di giudicare le lite concernenti mercedi e salari, di visitare le carceri romane. Una nuova definizione si ebbe con la bolla *Esti, pro cunctarum* di Leone X (28 giugno 1514). La sua competenza sul mantenimento dell'ordine e sulla prevenzione dei reati in città fu notevolmente ampliata, al pari della sua competenza in materia di processi penali. I processi celebrati dal governatore furono dichiarati inoppugnabili (sia in ambito penale che di mercedi e civile sotto i dieci ducati d'oro di valori contesi) e non avocabili se non per espresso *motu proprio* del pontefice. Fu riconfermata competenza su cause civili, penali, miste, spirituali e temporali, fu riconosciuto il potere di comminare scomuniche, di esercitare il braccio secolare anche nei confronti dei privilegiati, di istruire i processi con rito sommario «sola facti veritate inspecta». Nuove attribuzioni furono concesse da Giulio III con la costituzione *Cum sicut accepimus* e da Paolo IV che con il motuproprio *Cupientes ubilibet* dispose che al governatore venisse data una nuova sede con due aule, una per i processi civili, una per i processi penali. L'autorità del governatore venne infine potenziata con il motuproprio *Cum apostolica Sedes*, che obbligava al rispetto di bandi ed editti emanati dal governatore. Il Tribunale del Governatore poteva condannare alla pena di morte (ma la dispensa pontificia era necessaria quando si trattava di ecclesiastici). Per il diritto di prevenzione su tutti gli

altri tribunali di Roma, qualsiasi reato commesso nel raggio di quaranta miglia intorno alla città poteva essere di sua competenza.

Per quanto riguarda la composizione dei suoi collegi giudicanti, in sede civile (in cui si trattavano anche cause d'appello contro le sentenze dei vari governatori dello Stato pontificio), il tribunale del governatore era composto da un uditore e da un luogotenente; la cancelleria era affidata a due notai. In sede penale, esso era composto da due luogotenenti cosiddetti di «cappa negra», da due sostituti-luogotenenti, da dieci sostituti fiscali addetti alla istruzione dei processi; la cancelleria era affidata a dodici notai.

Due importanti riforme per il sistema della giustizia pontificia furono varate nel Seicento: Paolo V nel 1612 emanò la già citata bolla *Universi agri dominici* di Paolo V, che riformava le procedure e i ruoli dei diversi attori nel processo. Quindi, una nuova riforma dell'ordinamento giudiziario si ebbe con Innocenzo XII che con la costituzione del 16 settembre 1692 volle limitare i privilegi di foro e deferire il maggior numero di cause ai magistrati ordinari. In questa direzione andavano anche le riforme introdotte a metà Settecento da papa Benedetto XIV, cui parimenti si è già accennato trattando dell'evoluzione delle istituzioni pontificie.

19. L'esercito del papa

Per quanto riguarda gli ordinamenti militari pontifici dell'età moderna, la presenza, accanto alle compagnie dei soldati di professione, regolarmente stipendiati, di una struttura di milizie "paesane", organizzate regionalmente e sottoposte alla competenza di organismi amministrativi militari, costituì senza dubbio la caratteristica più saliente degli ordinamenti dello Stato della Chiesa nel periodo considerato.

Anche nello Stato della Chiesa, mantenere soldatesche in servizio permanente significava stipendiare, con una spesa che toccava le cifre di 7-8.000 scudi annui per una compagnia di fanteria e di 5-6.000 per una di cavalleria, un certo numero di ufficiali e soldati, da impiegare nelle guarnigioni dei presidi o in compiti di polizia all'interno dello Stato. In occasione di guerre, inoltre, si procedeva a massicci arruolamenti, coinvolgendo spesso sudditi di altri Stati italiani ed ultramontani. Le spese, in questi casi, diventavano certamente ingenti. Tuttavia, nel periodo considerato, il governo pontificio non era in grado di condurre direttamente gli arruolamenti per allestire i propri eserciti. Per questo, la mediazione di personale militare professionista, per molti versi indipendente, e talvolta non originario del paese per il quale serviva, si mostrava ancora ben necessaria. Il sistema più comune permaneva quello della *condotta*, comparso in Italia a cavallo dei secoli XIV e XV, e diffusosi rapidamente in tutt'Europa. Tuttavia, la pratica più antica di assoldare compagnie o bande armate già formate ed esperte, ancora esistente all'inizio del XVI secolo, alla metà dello stesso era stata soppiantata dall'uso di impegnare, mediante un contratto, capitani o colonnelli all'arruolamento di quei soldati che avrebbero servito il principe sotto il loro comando. Un'estensione di questo sistema si ebbe allorché fu possibile assoldare interi reggimenti, piccoli eserciti di 2-3.000 soldati, completi di ogni servizio logistico.

Nello Stato della Chiesa il sistema della *condotta* veniva utilizzato per l'arruolamento *ad hoc* di quegli eserciti che combatterono all'insegna dello stendardo pontificio. Esso non mancò, peraltro, di informare le modalità di assoldamento delle

compagnie impegnate nel mantenimento dell'ordine pubblico e di quei soldati che, nella prima metà del Seicento, sempre più spesso vennero posti alla difesa dello Stato ecclesiastico. Conviene quindi delineare un quadro del contratto di *condotta*, tale che, prescindendo dalle condizioni occasionali in cui tali arruolamenti venivano effettuati in verità le più disparate possa evidenziarne gli elementi peculiari. Innanzitutto, gli ufficiali dovevano prestare giuramento di servire il sovrano pontefice: era questo un prologo essenziale, in quanto il servizio delle soldatesche arruolate, soprattutto se forestiere, non poteva formalmente basarsi su altri obblighi che questo. Quindi, il delegato che soprintendeva alla stipulazione dell'accordo, che poteva essere un alto ufficiale pontificio, un commissario della Camera apostolica, o addirittura un nunzio o legato apostolico, pattuiva con gli ufficiali, colonnelli o capitani, il numero dei soldati che sarebbero stati arruolati. La fornitura di armi, armature e munizioni alle soldatesche poteva avvenire a carico della Camera apostolica. Le armi venivano distribuite al momento della rassegna generale ed il loro costo sarebbe stato detratto dalle paghe corrisposte alle compagnie. Le rassegne generali costituivano l'unico punto di contatto concreto tra i singoli soldati ed il governo committente. Esse erano anche l'occasione dei maggiori dissidi. Venivano effettuate mensilmente, compagnia per compagnia, ad opera di ufficiali della Camera apostolica inviati a presiederle; i soldati venivano descritti sommariamente uno per uno e registrati in un libro (chiamato *rolo* o *rollo*) in modo da poter essere effettivamente riconosciuti e quindi pagati. Per quanto atteneva alle modalità del pagamento, la Camera apostolica, man mano che aumentava la pressione per il controllo sulle strutture militari di cui si serviva, preferì far dare le paghe direttamente nelle mani dei soldati, al momento della *banca* alla presenza cioè degli ufficiali camerale del pagamento secondo il ruolo dell'intera compagnia redatto nell'ultima rassegna.

Alcune differenze, in questo quadro, si presentavano negli arruolamenti di soldati per servizio all'interno dello Stato. Infatti, soprattutto verso la fine del periodo che qui viene preso in esame, la mediazione dei capitani si iscriveva ormai nel quadro di un apparato permanente di comando e di controllo di cui lo Stato della Chiesa aveva dotato le proprie milizie territoriali e soldatesche. Così, il

rilascio agli ufficiali di una *patente* da parte del generale di Santa Chiesa sostituì la stipulazione di un vero e proprio contratto tra capitani e potere centrale. Ma la sostanza del sistema della *condotta*, non poté, anche in queste situazioni, dirsi affatto mutata. Tra Cinque e Seicento si pensò anche a sviluppare altri ordinamenti militari, che consentissero di diminuire la distanza tra il potere temporale e le sue forze in armi.

Nello Stato della Chiesa esisteva, sin dalla prima metà del Cinquecento, una struttura di milizie "paesane" organizzata su tutto il territorio e sottoposta al comando del capitano generale o generale di Santa Chiesa. Queste milizie ebbero la denominazione dapprima di *ordinantiae, ac battalliae*, quindi di milizie. Furono ordinamenti molto longevi, la cui struttura rimase, nelle linee essenziali, inalterata per gran parte del XVII e XVIII secolo.

Esenzioni fiscali, privilegi di porto d'armi, immunità dalla giurisdizione del foro usualmente competente erano garantite ai sudditi che si arruolavano, ed essi non disattesero l'opportunità. Per il 1608 è infatti attestata la cifra di 64.172 iscritti ai ruoli, che parve molto elevata anche agli ufficiali pontifici. Sotto Gregorio XV, nel 1622, i fanti erano 60.170 e i cavalieri 6.000. Nel 1628, dopo il riordinamento voluto dal generale Carlo Barberini, le compagnie di fanteria contavano 46.435 uomini, escluse però le milizie dello Stato di Ferrara, mentre i cavalieri erano 5.176. Il 1640 poi, alla vigilia della guerra di Castro, vedeva un aumento molto considerevole di questi soldati, anche perché si erano aggiunti nel frattempo circa 18.000 uomini del ducato (devoluto) di Urbino: i fanti erano a quel tempo 78.170 e i cavalieri 5.160.

Organismi militari decentrati, per il comando ed il controllo di queste decine di migliaia di soldati, vennero istituiti sul territorio dello Stato. Si diede così origine a vere e proprie "regioni militari", le quali si inserivano in un quadro già molto complesso di suddivisione regionale politica, amministrativa e fiscale. In particolare, per quanto riguarda le province militari, si attuò una netta divisione della Marca in due parti, Marca del Tronto e del Chienti, mentre dalla Marittima e Campagna, venne definitivamente scorporata la Sabina, unita quindi alla Montagna. Nell'Umbria invece la regionalizzazione militare poté sovrapporsi a quella politico-amministrativa completata, nonostante forti spinte

centrifughe, entro il XVI secolo. Solo le "regioni militari" del Patrimonio e della Romagna potevano dirsi realmente corrispondenti alle omonime province. Accanto a questa regionalizzazione possiamo notare la persistenza delle giurisdizioni speciali dei presidi di Ancona e di Civitavecchia, le cui tendenze autonomistiche travalicavano peraltro il piano puramente militare. Anche alcune altre *terre* dello Stato della Chiesa potevano vantare una certa autonomia nella gestione di queste strutture. A Bologna, le milizie della città e del contado erano sottoposte al Reggimento, il suo organo di governo, che provvedeva a stipendiare i tre capitani che le erano preposti; nello Stato di Camerino esse erano rette dai Priori, i quali firmavano le patenti degli ufficiali; infine, nei confronti di Benevento, la competenza di Roma si limitava alla conferma delle nomine dei capitani. Nei territori pervenuti alla Santa Sede dopo le devoluzioni, gli ordinamenti miliziani dovettero essere attivati in concomitanza con l'insediamento di governatori e legati ai quali era stata data anche facoltà di soprastare agli ordinamenti militari. In tutte le diverse province l'unità di base di tali ordinamenti era, come per le soldatesche "pagate", la compagnia. L'ampio apparato di queste strutture, diffuse peraltro capillarmente, rispondeva ad una precisa esigenza insita negli scopi della creazione della milizia. Si trattava cioè di allestire una forza di riserva, sia di fanteria che di cavalleria, della quale ci si potesse servire nelle diverse eventualità. Ciò avrebbe permesso, nei programmi della corte di Roma, di avviare e sviluppare progressivamente un censimento globale, in tutte le *terre* dello Stato, degli abili alle fazioni militari.

L'iscrizione nei *ruoli*, che avveniva nelle rispettive comunità di residenza, secondo gli ordinamenti stabiliti, riguardava tutti i sudditi dello Stato ecclesiastico, riconosciuti abili, dai 18 ai 45 anni. Non erano ammessi a farvi parte quei soggetti socialmente inaffidabili, cioè banditi, mendicanti, e persone condannate a pene *infami*, mentre venivano concesse esenzioni ai preziosi titolari delle professioni, quali medici e notai, e persino ai capi di famiglie numerose. Il *rollo*, cioè il libro che conteneva la registrazione dell'iscrizione alla milizia, veniva compilato, compagnia per compagnia, a cura di un funzionario dalle competenze amministrativo-militari, il *collaterale*. La compilazione e la trasmissione alle autorità civili e militari di questi *ruoli* erano molto

importanti, perché il particolare *status* giuridico dei soldati delle milizie ed i loro privilegi potevano essere comprovati in ultima istanza solo da questi. Ai militari venivano consegnati dei "bollettini", documenti di riconoscimento strettamente personali, nei quali erano segnati il nome, il cognome e la specialità di appartenenza. Una volta superato il momento dell'arruolamento, gli ordinamenti della milizia prevedevano di fornire agli iscritti quelle conoscenze essenziali che ne permettessero un efficace impiego. L'addestramento, infatti, veniva considerato l'attività più consona al soldato. Esso era compito precipuo di tutti gli ufficiali e doveva venire curato e supervisionato fin da quelli di grado più alto. L'occasione era costituita dalle stesse rassegne della soldatesca (dette *mostre*).

Bibliografia

Alberto Caracciolo, *Sovrano pontefice e sovrani assoluti*, in “Quaderni storici”, 18, 1983, pp. 279-286

Mario Caravale, Alberto Caracciolo, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino: Utet 1978 (*Storia d'Italia*, a cura di Giuseppe Galasso, vol. 14)

Giampiero Carocci, *Lo Stato della Chiesa nella seconda metà del sec. XVI. Note e contributi*, Milano: Feltrinelli, 1961.

Sandro Carocci, *Governo papale nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, in *Principi e città alla fine del Medioevo*, a cura di Sergio Gensini, Ministero dei Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, Roma; Pacini, Pisa; Comune di San Miniato, 1996, pp. 151-224

La città e il fiume (secoli XIII-XIX), a cura di Carlo Travaglini, Rome: École française de Rome, 2008

Luigi Dal Pane, *Lo Stato pontificio e il movimento riformatore del Settecento*, Milano: Giuffrè, 1959

Angela De Benedectis, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa*, Bologna: Il Mulino 1995

Giovan Battista De Luca, *Relazione della romana curia forense*, in *Il Dottor volgare*, libro XV, parte III, Roma: nella stamperia di Giuseppe Coruo, 1675

Jean Delumeau, *Les progrès de la centralisation dans l'Etat pontificale au XVIIe siècle*, in «Revue historique», CCXXVI (1961), pp. 399-410

Niccolò Del Re, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, 3ª ed., Roma: Edizioni di storia e letteratura, 1970

Niccolò Del Re, *Monsignor Governatore di Roma*, Roma: Istituto di studi romani editore, 1972

Pietro Andrea De Vecchis, *Collectio constitutionum, chirographorum, et brevium diversorum Romanorum pontificum, pro bono regimine universitatum, ac communitatum status ecclesiastici*, 4 voll., Romae: Maynardi, 1732-1743

Filippo Ermini, *Gli ordinamenti politici e amministrativi nelle Constitutiones Aegidianae*, Torino: Bocca 1894

Filippo Ermini, *I parlamenti provinciali dello Stato ecclesiastico nel Medioevo*, Roma: Tip. Un. Coop. Ed., 1903

Irene Fosi, *La giustizia del papa. Sudditi e tribunali nello Stato Pontificio in età moderna*, Roma-Bari: Laterza, 2007

Leopoldo Galeotti, *Della sovranità e del governo temporale dei papi*, Capolago: Tipografia elvetica; Losanna: Bonamici, 1847

Andrea Gardi, *Lo Stato in provincia. L'amministrazione della Legazione di Bologna durante il Regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna: Ist. per la storia di Bologna, 1994

Andrea Gardi, *Il mutamento di un ruolo. I Legati nell'amministrazione interna dello Stato pontificio dal XIV al XVII secolo*, in *Offices et Papauté (XIVe-XVIIe siècle). Charges, hommes, destins*, a c. di Armand Jamme e Olivier Poncet, Rome : École française de Rome, 2005, pp. 371-437

Andrea Gardi, *Gli archivi periferici dello Stato pontificio. Il caso di Bologna tra XIV e XVII secolo*, in *Offices, écrit et papauté (XIIIe-XVIIe siècle)*, études réunies par Armand Jamme et Olivier Poncet, Rome: École française de Rome , 2007, pp. 789-837.

L'informazione in Italia (secoli XVI-XVIII), Atti del seminario organizzato presso la Scuola Normale Superiore (Pisa 23 e 24 giugno 1997), Scuola Normale Superiore: Pisa 2001

Vito La Mantia, *Storia della legislazione italiana*, vol. I: *Roma e Stato Romano*, Torino: Bocca, 1884

M. Laurain Portemer, *Absolutisme et népotisme. La surintendance de l'État ecclésiastique*, in "Bibliothèque de l'École des Chartes", 131 (1973), pp. 487-568

Elio Lodolini, *L'ordinamento giudiziario civile e penale nello Stato pontificio (sec. XIX)*, in "Ferrara viva", I (1959), fasc. 2, pp. 43-73

Girolamo Lunadoro, *Relatione della corte di Roma, e de' riti da osseuarsi in essa, e de' suoi magistrati, e offitij: con la loro distinta giurisdittione*, Padova: Appresso Paulo Frambotto, 1635

Monica Martinat, *Le juste marché : le système annonaire romain aux XVI^e et XVII^e siècles*, Roma : Ecole française de Rome, 2004

Alberto Melloni, *Il conclave. Storia di un'istituzione*, Bologna: il Mulino, 2005

Antonio Menniti Ippolito, *Il tramonto della Curia nepotista. Papi, nipoti e burocrazia curiale tra XVI e XVII secolo*, Roma: Viella, 1999.

Carla Nardi, *La presidenza delle Ripe (sec. XVI-XIX) nell'Archivio di Stato di Roma*, in "Rassegna degli archivi di Stato", XXXIX (1979), pp. 33-106

Thomas F. X. Noble, *La Repubblica di San Pietro: nascita dello Stato pontificio, 680-825*, Genova : ECIG, 1998

Maria Grazia Pastura Ruggiero, *La Reverenda Camera Apostolica e i suoi archivi (secoli XV-XVIII)*, Roma: Archivio di Stato in Roma. Scuola di Archivistica, Paleografia e Diplomatica, 1984

Maria Grazia Pastura Ruggiero, *Lo Stato e la «res frumentaria» a Roma nella prima metà del Cinquecento*, in "Dimensioni e Problemi della Ricerca Storica", n. 2, 1990, pp. 17-70

Paolo Prodi, *Il Sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna: Il Mulino 1982

P.J. Rietbergen, *Problems of Government. Some observations upon a 16th-century "Istruzione per li governatori delle città e luoghi per lo stato ecclesiastico"*, in "Mededelingen van het Nederlands Instituut te Rome", XLI (1979), pp. 173-201

Riforme, religione e politica durante il pontificato di Innocenzo XII. 1691-1700, Atti del Convegno di studio, Lecce, 11-13 dicembre 1991, a cura di Bruno Pellegrino, Lecce: Congedo, 1994

Jader Spizzichino, *Magistrature dello Stato pontificio (476-1870)*, Lanciano: Carabba, 1930

Stefano Tabacchi, *Il Buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma: Viella, 2007

Walter Ullmann, *Principi di governo e politica nel Medioevo*, Bologna: Il Mulino, 1972.

Alfonso Ventrone, *L'amministrazione dello Stato pontificio dal 1814 al 1870*, Roma: Edizioni universitarie 1942

Roberto Volpi, *Le regioni introvabili: centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna : Il Mulino, [1983]

Daniel Waley, *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Storia d'Italia* diretta da G. Galasso, vol. VII/2: Girolamo Arnaldi ... [et alii], *Comuni e Signorie nell'Italia nord-orientale e centrale. Lazio, Marche e Umbria, Lucca*, Torino: Utet, 1987, pp. 231-320

Christoph Weber, *Legati e governatori dello Stato pontificio (1550-1809)*, Roma : Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994