

per la storia  
del pensiero  
giuridico  
moderno

45

LUCA MANNORI

**IL SOVRANO  
TUTORE**

*PLURALISMO ISTITUZIONALE  
E ACCENTRAMENTO AMMINISTRATIVO  
NEL PRINCIPATO DEI MEDICI  
(Secc. XVI-XVIII)*

UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

BIBLIOTECA  
promossa e diretta da PAOLO GROSSI

---

---

VOLUME QUARANTACINQUESIMO

LUCA MANNORI

# IL SOVRANO TUTORE

PLURALISMO ISTITUZIONALE  
E ACCENTRAMENTO AMMINISTRATIVO  
NEL PRINCIPATO DEI MEDICI  
(Secc. XVI-XVIII)



*Milano - Giuffrè Editore*

ISBN 88-14-05009-0

Il presente volume è stato pubblicato  
grazie ad un contributo 40% del Ministero dell'Università  
e della Ricerca scientifica

*TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA S.I.A.E.*

© Copyright 1994 Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

## PREFAZIONE

*L'origine remota della ricerca qui presentata — che assorbe e completa un primo studio sul tema pubblicato nel 1988 — deriva da una serie d'interrogativi nati su un terreno assai lontano da quello della 'Storia degli antichi Stati italiani': per la precisione, da certe indagini sul diritto amministrativo italo-francese durante l'età napoleonica. Quella fase di studi mi consentì di toccare con mano una verità di per sè certo non nuova, ma forse non sempre avvertita in tutte le sue complesse implicazioni: che cioè il mondo dell'amministrazione ottocentesca si fonda e funziona in base ad un sistema referenziale totalmente difforme da quello che presiedeva alla vita degli apparati d'antico regime (ancorchè non sempre altrettanto nuovi siano poi i singoli contenuti in esso confluiti). Di qui, l'esigenza di meglio definire le differenti logiche formali alle quali avevano ubbidito per secoli le amministrazioni dell'ordine antico. E di qui anche l'incontro col sistema mediceo, che con il suo inossidabile impianto cittadino è sembrato un terreno ideale per verificare in concreto i percorsi di una mentalità giuridica agli antipodi rispetto a quella contemporanea.*

*All'atto pratico, l'esplorazione di questo universo premoderno si è rivelata ben più faticosa di quanto l'ignaro viaggiatore (abituato ai comodi tracciati dell'amministrazione ottocentesca) avesse in origine preventivato. Il progetto iniziale di ricavare un modello di lettura il più lineare possibile si è scontrato, di fatto, con un particolarismo giuridico spesso refrattario a lasciarsi inquadrare sotto qualunque schema, ma al tempo stesso titolare di un pieno diritto a mantenere un ruolo da protagonista. Alla fine, ne è risultata una ricostruzione ben più legata alle rilevanze regionali di quanto i programmi di partenza avessero previsto. Al lettore, comunque, l'onere di giudicare se essa può offrire un suo contributo alla costruzione di quella 'teoria generale' del potere premoderno verso la quale sembrano sempre più risolutamente orientarsi gli sforzi della recente storiografia.*

*Per il momento, preme ringraziare alcuni amici che al buon esito di questa fatica hanno variamente contribuito: cominciando da Mario Montorzi, Luigi Blanco e Stefano Mannoni, che hanno messo a mia disposizione i manoscritti di alcuni loro importanti saggi non ancora pubblicati durante il periodo della stesura, e da Lucia Bonelli Conenna, che mi ha aiutato ad orientarmi tra le fonti archivistiche senesi. Un sincero ringraziamento va anche a Bernardo Sordi, Fernanda Pepe e Roberto Mantelli, che hanno accettato di leggere e discutere con me varie parti del dattiloscritto. E qualcosa di più di un semplice grazie vorrei esprimere a Paolo Grossi, al cui stimolo continuo questo lavoro deve molto. Un ringraziamento affettuoso, infine, a mia madre e a mio fratello, che mi hanno aiutato nella fase conclusiva della messa a punto del testo.*

## ABBREVIAZIONI

- Th. = *Selectarum Rotae Florentinae decisionum Thesaurus ex bibliotheca Iohannis Pauli Ombrosi*, Florentiae, 1772-1787.
- RDR = *Raccolta delle decisioni della Rota fiorentina dal 1700 al 1808*, a cura di Bartolomeo Artimini e Celso Marzucchi, Firenze, 1836-1843, serie 1a e 2a.
- DARF = *Decisiones almae Rotae florentinae*, raccolta di 'volanti' conservata presso la biblioteca del Dipartimento di Teoria e Storia del diritto della Facoltà di Giurisprudenza di Firenze.
- CANTINI = *Legislazione toscana raccolta e illustrata da Lorenzo Cantini*, Firenze, 1800-1808.
- Leggi* = *Leggi di Toscana*, Firenze, 1774-1776 (materiale normativo in cc. non num. ordinato cronologicamente e ripartito in sette 'classi' di materie).
- ASF = Archivio di Stato di Firenze.
- ASS = Archivio di Stato di Siena
- ASPI = Archivio di Stato di Pisa
- ASPT = Archivio di Stato di Pistoia

(\*) Tutti i documenti anteriori al 1749 sono sempre stati citati, sia nelle note come nel testo, conservando la data del calendario fiorentino, che com'è noto faceva iniziare l'anno dal 25 marzo, posticipando sul computo attuale di due mesi e ventiquattro giorni. Solo con la legge 20 novembre 1749 il calendario del Granducato sarà ragguagliato allo stile comune.



## INTRODUZIONE

1) La storiografia amministrativa più recente sembra aver avvertito con crescente consapevolezza una verità peraltro da sempre ben nota: che cioè fare la storia delle istituzioni amministrative significa anche (e forse prima di tutto) fare la storia della loro immagine riflessa nella coscienza dei contemporanei. Ciò vale in modo particolare per chi si applica allo studio degli apparati d'antico regime: il cui funzionamento ed il cui stesso significato effettivo difficilmente possono esser compresi se non si riesce a ricostruire in qual modo gli operatori che li facevano muovere se ne rappresentassero struttura e scopi in rapporto al contesto d'appartenenza. A questa rappresentazione essi rapportavano i loro comportamenti e le loro scelte concrete, con cui avvaloravano a loro volta la 'verità' del modello prescelto.

Ora, tale rappresentazione ieri come oggi era fraseggiata essenzialmente per mezzo del linguaggio giuridico. Con la differenza che mentre a partire dagli inizi dell'Ottocento le amministrazioni continentali adatteranno uno statuto giuridico *ad hoc* — corrispondente appunto al diritto pubblico-amministrativo —, gli apparati dell'età moderna utilizzavano ancora come quadro di riferimento quello offerto dal diritto comune: attingendo da esso i paradigmi per esprimersi e per definire il proprio rapporto col resto dell'ordinamento. Per quanto molte norme del diritto amministrativo di oggi affondino le loro radici in un passato a volte anche remoto <sup>(1)</sup>, quel

---

<sup>(1)</sup> Secondo l'intuizione di G. LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif français*, in AA.VV., *L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, 1956, p. 395 ss., poi sviluppata per es. da Pierre Legendre in molti suoi contributi (raccolti ora nel suo *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Paris, 1992) o ancora da Jean Louis Mestre in una sua vasta ricognizione (*Introduction historique au droit administratif français*, Paris, 1985).

che conferisce loro intrinseca organicità è il riferirsi ad un soggetto unitario: cioè allo Stato-potere-esecutivo, allo Stato dei Ministeri e delle Prefetture, allo Stato dei 'funzionari' e delle burocrazie compiutamente professionalizzate — in una parola, a quello che i giuristi di oggi definiscono 'Stato-persona' o 'Stato-apparato'. Un simile soggetto istituzionale comincia già a prender corpo durante il Sei-Settecento in alcune grandi monarchie europee; ma nella maggioranza degli Stati dell'età moderna — ed in particolare in quasi tutti gli Stati regionali italiani (2) — esso farà la sua comparsa solo molto tardi, con l'età delle riforme o addirittura con il decennio napoleonico. In questi contesti, dunque, l'attività di governo continua a svolgersi per secoli in forme contigue a quelle rinascimentali e tardo-medievali. E tali forme risultano a loro volta solidali con una concezione dello spazio politico che è ancora quella della 'società tradizionale europea' (3), intesa come società di corpi preesistenti a qualsiasi atto di posizione da parte del sovrano.

Proprio perchè così antitetico rispetto alle logiche della moderna razionalità burocratica, questo universo concettuale che i vecchi apparati tendono a perpetuare è stato a lungo trascurato dagli storici dell'antico regime: i quali hanno preferito rivolgere la loro attenzione sui fenomeni e sulle culture preparatorie della statualità contemporanea. Condannati presto o tardi ad uniformarsi ai paradigmi vincenti o a perire, i molti 'attardati' dell'età moderna non sono sembrati un oggetto particolarmente stimolante per una storiografia impegnata a dar conto della nascita del presente.

In realtà, l'ormai compiuta disgregazione dell'immagine della statualità ottocentesca, con le sue vocazioni totalizzanti e la sua pretesa implicita di costituire una tappa definitiva dello sviluppo politico, induce oggi a ripensare la storia istituzionale in una prospettiva diversa da quella della legittimazione dello Stato contem-

---

(2) Con la segnalata eccezione del Piemonte, che abbastanza per tempo tende a modellare la propria struttura organizzativa su quella del più maturo assolutismo francese (cfr. da ultimo G. RICUPERATI, *Gli strumenti dell'assolutismo sabaudo: Segreterie di Stato e Consiglio delle Finanze nel XVIII secolo*, in *Rivista storica italiana*, CII (1990), p. 796 ss.).

(3) Mutuiamo questa espressione da A.M. HESPANHA, *Tradizione letteraria del diritto e ambiente sociale*, in AA.VV., *Giustizia, potere e corpo sociale*, a cura di A. DE BENEDICTIS e I. MATTOZZI, Bologna, 1994, p. 23.

poraneo (4). Ed in questo ripensamento non c'è dubbio che si avviino a trovare uno spazio più ampio gli esperimenti statuali minori o 'deboli': la cui marginalità è destinata ad acquistare un nuovo significato alla luce di una realtà odierna sempre più distante da quell'ordine monolitico, perfettamente autoconsapevole e razionale, in cui la cultura giuspolitica degli ultimi due secoli ha per lo più indicato il carattere saliente della modernità.

Di ciò si è ben resa conto la storiografia modernistica italiana degli ultimi anni: che poco a poco ha spostato il baricentro della sua attenzione dal terreno dei 'lumi' e delle 'riforme' settecentesche (tradizionali soglie della modernizzazione) a quello delle istituzioni degli 'antichi Stati italiani' (5), privilegiando tra l'altro l'osservazione dei loro aspetti meno tipicamente 'statali' (le periferie, le reti clientelari, i poteri domestici, la vita di corte e via dicendo) (6).

---

(4) Tra i vari inviti recenti in questo senso, si veda ancora A.M. HESPANHA, *Storia delle istituzioni politiche*, in AA.VV., *Politica. Enciclopedia tematica aperta*, a cura di L. ORNAGHI, Milano, 1993, p. 75 ss.. Dello stesso, cfr. anche *Para una teoria de história institucional do Antigo Regime*, in AA.VV., *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, 1984, p. 7 ss.. Una riflessione critica a tutto campo sui vari paradigmi storiografici della nozione di Stato, con conclusioni assai stimolanti, in M. FIORAVANTI, *Stato: dottrine generali e storiografia*, in ID., *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, 1993, p. 16 ss. (già in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 708 ss., sotto la voce 'Stato' (storia)).

(5) Cfr. l'itinerario tracciato da M. MIRRI, *Dalla storia dei 'lumi' e delle 'riforme' alla storia degli 'antichi Stati italiani'*, in AA.VV., *Pompeo Neri. Atti del colloquio di studi di Castelfiorentino, 6-7 maggio 1988*, Castelfiorentino, 1992, p. 401 ss. Ma certamente, la tendenza a soffermarsi sugli aspetti 'non moderni' dell'età moderna è il carattere dominante di tutta la storiografia istituzionale degli ultimi anni (com'è stato evidenziato per es. da un'ampia rassegna dedicata proprio alla controversa nozione di Stato moderno: L. BLANCO, *Tra 'genesi', 'crisi' e 'fantasmi' storiografici: note sulla più recente storiografia in tema di 'Stato moderno'*, in corso di pubblicazione su *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'I.S.A.P.*, II (1994)).

(6) La rassegna critica più recente della produzione storiografica in materia è quella offerta dalla relazione di Elena Fasano Guarini dal titolo *Centro e Periferia*, presentata al convegno di Chicago del 26-29 aprile 1993 sul tema « Le origini dello Stato moderno in Italia. Secoli XIV-XVI », a cura di G. Chittolini, A. Molho e P. Schiera, i cui atti sono in procinto di essere pubblicati. Tra i molti scritti ricognitivi e di dibattito attorno a questi temi che sono apparsi negli ultimi anni segnaliamo: E. FASANO GUARINI, *Gli Stati dell'Italia centro-settentrionale tra Quattro e Cinquecento: continuità e trasformazioni*, in *Società e storia*, VI (1983), p. 617 ss.; EAD., *Modellistica e ricerca storica. Alcuni recenti studi sulle corti padane del Rinascimento*, in *Rivista di letteratura italiana*,

D'altra parte, le ormai cospicue indagini di storia amministrativa e costituzionale aventi ad oggetto questi ordinamenti ne mettono a fuoco per lo più i profili sostanziali — cioè il loro 'reale' modo di essere e di funzionare —. Quel che invece qui si vorrebbe indagare — ripetiamo — è la loro autorappresentazione giuridica; qual'è dato ricavarla dalla stessa prassi dei loro apparati.

2) Per consentire un dialogo produttivo tra la cultura giuridica ed il suo substrato istituzionale, è parso innanzitutto inevitabile concentrare l'attenzione su di un'esperienza specifica, che al tempo stesso potesse però costituire un modello significativo. Sotto questo profilo, il caso toscano-mediceo offre parecchi vantaggi. Tipico Stato regionale a base cittadina, esso presenta uno sviluppo perfettamente alternativo rispetto a quello delle monarchie feudali/cetuali/assolute nelle quali si riconosce la via maestra della statualità europea. La forma di governo monocratica, d'altra parte, attribuisce al suo spaccato un aspetto meno atipico di quello delle residue Repubbliche cittadine italiane; mentre la conservata autonomia politica permette di eliminare quelle specificità ordinamentali indotte da una subordinazione para-coloniale a potenze straniere che sono proprie di altri Stati italiani del tempo. Al centro, troviamo un gruppo di autorevoli magistrature che, pur avendo formalmente natura onoraria, risultano fin dall'inizio del Principato saldamente controllate da

---

I (1983), p. 605 ss.; C. POVOLO, *Per una storia delle comunità*, in *Annali Veneti. Società cultura, istituzioni*, I (1984), p. 11 ss.; E. ROTELLI, *Introduzione generale* a AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio I.S.A.P. n. s., Milano, 1985, vol. I, p. VII ss.; C. MOZZARELLI, *Introduzione a L'Italia d'antico regime: l'amministrazione prima dello Stato* (prima sottosezione dell'Archivio I.S.A.P. ora citato), *ibidem*, p. 5 ss.; P.MERLIN, *Il tema della corte nella storiografia italiana ed europea*, in *Studi storici*, XXVII (1986), p. 203 ss.; A.DE BENEDICTIS, *Stato, comunità, dimensione giuridica: una riflessione su recenti dibattiti*, in *Società e storia*, IX (1988), p. 379 ss.; G. CHITOLINI, *Stati padani, 'Stato del Rinascimento': problemi di ricerca*, in AA.VV., *Persistenze feudali e autonomie comunitative in Stati padani fra Cinque e Settecento*, a cura di G. TOCCI, Bologna, 1988, p. 9 ss.; L. MARINI, *Stati, comunità, poteri*, *ibidem*, p. 339 ss.; G. TOCCI, *Introduzione* a AA.VV., *Le comunità negli Stati italiani d'antico regime*, a cura dello stesso, Bologna, 1989, p. 9 ss.; J.C. WAQUET, *Le Grand-Duché de Toscane sous les derniers Médicis. Essai sur le système des finances et la la stabilité des institutions dans les anciens états italiens*, Rome, 1991, in part. pp. 10-51; J.M. PORTILLO, *La administración en la reciente historiografía italiana*, in *Anuario de historia del derecho español*, LII (1992), p. 633 ss.

un cetto di giuristi sempre più compatto; esso nel corso del Seicento tende ad autonomizzarsi dalla stessa figura del sovrano a cui deve le sue fortune, fino a trasformarsi in una specie di « Respublica sovra-statale di giureconsulti, cementata dalla comune adesione a parametri culturali e professionali specifici » (7). È questa categoria di personaggi che, tramite i propri atti di esercizio del potere, definisce poco a poco un'immagine 'ufficiale' dello Stato, dotata di una sua indubbia coerenza e costruita in termini essenzialmente romanistici.

Compiuta questa scelta, l'indagine ha trovato il suo baricentro nel tema del rapporto centro-periferia, costituente il principale banco di prova di ogni esperimento statale moderno o premoderno. Tenendo presente questo ambito problematico, in primo luogo abbiamo passato al vaglio quella multiforme produzione pratica che va sotto il nome generico di 'giurisprudenza forense'. In questa espressione, com'è noto, si sussume una sterminata varietà di tipologie documentali (8) — dalla motivazione giudiziaria vera e propria (com'è tipicamente, nell'ordinamento toscano, quella che la Rota fiorentina è tenuta a far seguire ad ogni suo dispositivo (9)); al

---

(7) E. FASANO GUARINI, *I giudici della Rota di Firenze sotto il governo mediceo (problemi e primi risultati di una ricerca in corso)*, in AA.VV., *Convegno di studi in onore del giurista faentino Antonio Gabriele Calderoni (1652-1736)*, Atti del convegno di Faenza del 30 aprile 1988, Faenza, 1989, p. 106; e ancor più ampiamente EAD., *I giuristi e lo Stato nella Toscana medicea cinque-seicentesca*, in AA.VV., *Firenze e la Toscana dei Medici nell'Europa del Cinquecento*, vol. I, Firenze, 1983, p. 229 ss.

(8) Per un orientamento generale, G. GORLA, *I tribunali supremi degli Stati italiani fra i secoli XVI e XIX, quali fattori della unificazione del diritto nello Stato e della sua uniformazione fra Stati*, già in AA.VV., *La formazione del diritto moderno in Europa*, 'Atti del terzo Congresso internazionale della società di storia del diritto', Firenze, 1977, vol. I, p. 477 ss., ora anche in ID, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, p. 543 ss. e soprattutto M. ASCHERI, *Tribunali, giuristi e istituzioni dal medioevo all'età moderna*, Bologna, 1989, part. cap. III, p. 85 ss.

(9) Ciò già ai sensi della nota provvisoria istitutiva del 1502, (il cui testo in L. CANTINI, *Saggi storici d'antichità toscane*, vol. II, Firenze, 1796, p. 168): G. PANSINI, *La Ruota di Firenze al tempo del Principato mediceo*, in AA.VV., *La formazione storica del diritto moderno in Europa*, cit., vol. II, p. 541, nonchè ancora ASCHERI, *Tribunali*, cit., p. 55 ss. che ha segnalato la singolarità di quest'obbligo legale di motivazione *ex post*, nel quadro di una prassi italiana ed europea in cui la 'decisio' aveva per lo più un'efficacia endoprocessuale. Stesso obbligo vigeva per la Rota di Siena già prima della sottomissione ai Medici. La Rota fiorentina — ricordiamo — era fin dall'origine il tribunale civile ordinario di prima e seconda istanza per la città e per il suo contado, alla cui

molto più comune ‘ voto legale decisivo ’ (di norma vincolante, ma non sempre) formulato da quegli ‘ assessori ’ addottorati assegnati al servizio delle varie magistrature ‘ laiche ’ del Dominio o dagli auditori rotali stessi su delega di altri magistrati <sup>(10)</sup>; fino al semplice parere *pro veritate* del giurista privato o alla comparsa avvocatizia <sup>(11)</sup>. Tutte queste specificità, ovviamente imprescindibili quando

---

giurisdizione in grado d’appello furono sottoposti, a partire dal 1532, anche i luoghi non privilegiati del Distretto. Le cause di prima istanza erano devolute a due dei cinque giudici del collegio, mentre gli altri tre erano competenti per gli appelli; nel caso che questi ultimi non raggiungessero l’unanimità, si apriva un ulteriore grado di giudizio di fronte al *plenum*.

<sup>(10)</sup> A parte le due Rote formate da giuristi dotti, quasi tutte le altre magistrature centrali dello Stato mediceo erano ricoperte da cittadini delle due dominanti a cui non era richiesta una specifica preparazione legale e che quindi solevano deferire la soluzione della *quaestio iuris* ad appositi giudici togati o ad altri giurisperiti designati dalle parti (che talvolta potevano anche essere semplici avvocati). La grande maggioranza delle cosiddette ‘ decisioni ’ rese dai tribunali medicei, perciò, non hanno la forma di pronuncie definitive, ma si presentano piuttosto come delle proposte di decisione indirizzate al magistrato delegante. Anche la Rota finiva per pronunciarsi più in questa veste di organo delegato, trascelto per la particolare competenza dei suoi membri, che non in quella di supremo tribunale civile del Dominio, poiché il suo foro generale era enormemente ridotto dal grandissimo numero di giurisdizioni speciali o privilegiate esistenti nell’ambito dello Stato (G. PANSINI, *Le cause delegate civili nel sistema giudiziario del Principato mediceo*, in AA.VV., *Grandi tribunali e Rote nell’Italia di antico regime*, a cura di M. SBRICCOLI e A. BETTONI, Milano, 1993, p. 605 ss.). Infine, era anche frequente la commissione di cause da parte del sovrano stesso, quando le parti ricorressero direttamente alla sua persona sia in revisione di una sentenza definitiva sia in corso di causa, oppure per chiedere la verifica della legalità di un rescritto.

<sup>(11)</sup> Un tipo di produzione, quest’ultima, durante l’età moderna non riconducibile ad una categoria socio-professionale distinta da quella degli autori delle motivazioni giudiziarie: stante il fatto che i c.d. ‘ giureconsulti di Stato ’ chiamati a far parte delle pubbliche magistrature erano regolarmente trascelti nell’ambito dei quadri della professione forense e spesso continuavano ad esercitare attività consulente anche durante il loro incarico. Mentre d’altro canto era relativamente normale che un giudice imperito delegasse la decisione del punto di diritto ad un avvocato di comune fiducia delle parti (cfr. da ultimo le osservazioni sul punto di G. GORLA, *Antonio Gabriele Calderoni e la giurisprudenza del suo tempo*, in AA.VV., *Antonio Gabriele Calderoni*, cit., p. 11 ss.).

Per una pur sommaria identificazione delle singole figure di giuristi, oltre al contributo di Elena FASANO, *I giudici della Rota di Firenze*, cit., recante in appendice l’elenco dei componenti di questo tribunale fino al 1736, cfr. il manoscritto dal titolo *Magistrati e giureconsulti toscani*, conservato presso la Biblioteca Marucelliana di Firenze sotto la segn. D. 228-229 (l’indicazione di questa fonte ci è stata fornita dal Prof. Piero Fiorelli, che qui ringraziamo).

si studi il funzionamento degli apparati giudiziari, hanno una rilevanza minore per chi punti a ricostruire i tratti comuni di una certa tradizione giuridica — come testimoniano i contemporanei stessi, dando alle stampe raccolte miscellanee e variamente rimaneggiate di questo materiale, destinato a sua volta ad esser riutilizzato come generica ‘ dottrina ’ (12). Ciò non toglie che nei limiti del possibile si sia cercato di contestualizzare al massimo i singoli prodotti utilizzati.

Per attingere queste fonti, oltre ad uno spoglio sistematico delle raccolte a stampa (13) e ad una ricerca sui *libri motivorum* della Rota fiorentina (14), abbiamo soprattutto condotto un’indagine sui fondi di alcune magistrature centrali competenti in ordine al governo del territorio — quali, per Firenze, i Nove Conservatori del Dominio e della Giurisdizione ed i Capitani di Parte Guelfa, nonchè i loro omologhi senesi e pisani. Questi organismi entreranno come principali protagonisti nella nostra ricostruzione, sicché è inutile indugiare ora sui loro profili istituzionali. Qui basti dire che i loro archi-

---

(12) Ancora ASCHERI, op. cit., pp. 130-143.

(13) Tra queste le più utili per il periodo considerato sono rispettivamente quella curata da Gian Paolo Ombroso sotto il titolo *Selectarum Rotae Florentinae decisionum thesaurus* (che citeremo dalla sua seconda e più completa edizione fiorentina, pubblicata tra il 1772 e il 1787, in dodici tomi corredati da un ampio indice analitico), contenente soprattutto materiale compreso tra gli ultimi decenni del Seicento e la metà del secolo successivo; e l’altra pubblicata in Firenze tra il 1836 e il 1843 a cura di Bartolomeo Artimini e Celso Marzucchi, dal titolo *Raccolta delle decisioni della Rota fiorentina*, che comprende pronuncie relative al periodo 1700-1808 (di essa utilizzeremo le prime due serie, rispettivamente relative alle *tranches* 1700-1749 (voll. I-IX) e 1750-1784 (voll. I-XI). Com’è noto, si tratta di due raccolte tipologicamente simili, costituite da motivi rotali e da relazioni decisorie rese a diversi magistrati centrali (sia fiorentini che senesi) presentate in forma autentica. Un’altra collezione compulsata, analoga a queste sotto il profilo contenutistico ma composta da ‘ volanti ’ in parte a stampa in parte manoscritte, è quella conservata presso il Dipartimento di teoria e storia del diritto dell’Università di Firenze, recante il titolo *Decisiones almae Rotae florentinae*, in ben 127 volumi. Meno interessanti per noi le altre raccolte generali sette-ottocentesche, comprendenti giurisprudenza successiva alle riforme leopoldine e dunque ormai estranea all’ambiente istituzionale indagato. Ovviamente fondamentali, invece, le tante raccolte di decisioni, allegazioni o consulti di singoli giuristi che richiameremo nel corso del lavoro.

(14) Ricerca sviluppata soprattutto seguendo il repertorio tematico di Matteo Neroni (M. NERONI, *Promptuarius elenchus motivorum rationum ex controversiis per dominos Rotae florentinae auditores diffinitis*, Florentiae, 1634), che costituisce l’unico strumento conosciuto per accedere all’archivio del Proconsole.

vi <sup>(15)</sup>, oltre a rimpinguare il nostro carnet di giurisprudenza forense <sup>(16)</sup>, hanno fornito il grosso delle altre fonti utilizzate nel corso del

---

<sup>(15)</sup> Per un primo orientamento sui quali, A. ANZILOTTI, *Cenni storici sugli archivi delle magistrature fiorentine soprintendenti al Dominio*, in *Archivio storico italiano*, XXVII (1909), p. 357 ss.; P. BENIGNI, C. VIVOLI, *Progetti politici e organizzazione di Archivi*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, XLIII (1983), p. 32 ss.; per il Senese, C. ZARRILLI, *Quattro Conservatori*, in AA.VV., *Leggi, magistrature, archivi. Repertorio di fonti normative ed archivistiche per la storia della giustizia criminale a Siena nel Settecento*, a cura di S. ADORNI FINESCHI e C. ZARRILLI, Milano, 1990, p. 65 ss.

<sup>(16)</sup> Per quanto riguarda i Nove, che erano l'organismo esclusivamente competente sul contenzioso comunitativo del Contado e della maggior parte del Distretto di Firenze, non esiste un fondo di motivazioni corrispondente a quello che troviamo nell'archivio della Rota. Come ci informa il conservatore stesso dell'archivio del Magistrato in una relazione del 1745, benchè in origine tutte le sentenze civili dei Conservatori venissero motivate in scritto a cura dei suoi due assessori (*rectius*: benchè il voto assessorile in base al quale si decideva la causa venisse in origine reso per iscritto), l'aumento dell'attività contenziosa fece ben presto cadere in desuetudine questa prassi; sì che da gran tempo le uniche pronuncie motivate erano quelle per cui «veniva fatta premurosa istanza dalle parti di avere detto motivo alligato» (ASF, *Regia Consulta*, f.454, c.648r.). La stessa relazione segnala che queste rare motivazioni si troverebbero allegate ai fascicoli processuali di ogni causa (conservati nella sottosezione dell'archivio dei Nove denominata 'Atti civili'): ma un'indagine su questo tipo di materiale, pur consentendo di acquisire memorie avvocatizie e consulti legali di un certo interesse, non ha permesso di reperire un nucleo apprezzabile di motivi. In realtà, sembra sicuro che almeno nel corso del Cinque-Seicento le sporadiche (e sempre più stringate) motivazioni venissero allegate ai dispositivi stessi delle sentenze magistratuali, a loro volta trascritti in ordine cronologico nel fondo 'Domande e sentenze' dei Nove.

Per quanto riguarda i Capitani di Parte Guelfa, invece, competenti in materia di lavori pubblici, sembra che il fondo del loro archivio dal titolo 'Sentenze civili' conservi esclusivamente dispositivi più o meno scarni. Gli strumenti repertoristici di cui diremo tra breve, tuttavia, hanno permesso di individuare un certo numero di relazioni a sentenza nell'ambito del grande fondo dei 'Rapporti', che, pur contenendo prevalentemente perizie e progetti tecnici, comprende anche un certo numero di 'voti' assessorili. Assai utili anche le filze inventariate sotto il titolo di 'Processi civili' (dal n. 1283 al n. 1293 dell'inventario c.d. dei 'Numeri neri'), contenenti atti processuali in carte non num. relativi al periodo 1617-1768; come pure quelle comprese nello stesso inventario dal n. 1692 al n. 1706, corrispondenti agli atti della Congregazione delle Strade.

Stessa assenza di una sede specificamente destinata ad accogliere eventuali voti decisori redatti in iscritto nei due archivi dei Quattro Conservatori di Siena — che costituivano il *pendant* dei Nove per lo Stato 'Nuovo' — e dell'Ufficio dei Fossi e Surrogati di Pisa — competente sia in materia comunitativa che di opere pubbliche in questa parte dello Stato. Purtroppo, la repertoristica di corredo a questi due archivi non ci ha aiutato ad individuare esempi significativi di questo tipo di documentazione.

lavoro: che sono poi quelle classiche della storia istituzionale d'età moderna (circolari, memoriali, deliberazioni, e soprattutto informative preparatorie di rescritti sovrani). Da segnalare il fatto che a molti atti particolari di questo tipo (e soprattutto ai rescritti) le cancellerie dei vari magistrati riconoscevano un valore di precedente del tutto omologo a quello delle pronunce giudiziarie: ricavandone regolarmente, ad uso degli operatori interni, certi massimari che consentono di ripercorrere gli itinerari della prassi seguendo i sentieri battuti dai loro stessi artefici. In alcuni casi, anzi, questi manuali cancellereschi divengono così sofisticati da trasformarsi in veri trattati — e pensiamo soprattutto a quella compilazione redatta verso gli anni Settanta del Seicento da Pier Licinio Serrati, che non solo costituisce una guida indispensabile per orientarsi all'interno dell'archivio dei Nove, ma che offre anche una dettagliata immagine 'autentica' dei rapporti centro-periferia nel Granducato taro-mediceo (17). Questo tipo di 'casuistica' (come sprezzantemente la

---

Nel complesso, per quanto il supporto dei giuristi fosse assolutamente essenziale nella vita di queste magistrature, solo sporadicamente esso sembra tradursi in documenti molto elaborati; concretizzandosi per lo più in relazioni orali o nella redazione di brevi note inserite negli stessi dispositivi (il che è del resto conforme al carattere della sommarietà e della relativa economicità di questo contenzioso paleo-amministrativo).

(17) L'opera — costruita 'cucendo' insieme un numero impressionante di massime ricavate dalla precedente attività del Magistrato — ci è pervenuta grazie ad una copia senza titolo specifico del 1697 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3596) e si articola in ben quarantasette capitoli, riguardanti i vari aspetti dell'amministrazione comunitativa. Sull'autore, che fu cancelliere del Magistrato dal 1677 al 1680, ma che ricoprì anche il ruolo di consultore dei Nove nonché, a varie riprese, quello di membro del collegio (secondo un'osmosi tra ruoli tecnici e ruoli onorari non infrequente nelle magistrature centrali del Dominio nel periodo più tardo), cfr. le notizie offerte da Benigni e Vivoli nell'art. cit. alla nota 15. Lo strumento (utilissimo soprattutto per i puntuali rinvii marginali al materiale archivistico esaminato) sarà di qui in poi citato sinteticamente come *Manuale Serrati*. Non così organici, ma altrettanto preziosi per il reperimento del materiale i ricchissimi massimari alfabetici conservati nell'archivio dei Capitani di Parte Guelfa (soprattutto le filze da 19 a 29 del fondo c.d. dei 'Numeri bianchi'). Per le magistrature addette al governo territoriale pisano cfr. *l'Istruzione appartenente al Magistrato delli SS. Officiali de' Fossi della città di Pisa e sua Ministri, con alcune cose particolari attenenti al Magistrato de' Si.ri Surrogati, e Fabbriche e Cultivazioni, estratta e raccolta per G. Grossi dottore in Legge suo cancelliere dalla riforma e da molti negozi del Magistrato medesimo, approvata da esso il 1 ottobre 1672*, in ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 3706; mentre per i Quattro di Siena, ASS, *Quattro Conservatori*, ff.1669-1670 e 2014.

definiva Antonio Anzilotti) costituisce in realtà un ottimo esempio della tendenza delle amministrazioni premoderne a crearsi autonomamente un sistema concettuale uniforme, supplendo per questa via agli enormi 'vuoti' legislativi in cui di solito si svolgeva la loro attività.

L'obbiettivo del lavoro e il carattere delle fonti prescelte definiscono già l'arco cronologico della ricerca, dato che l'ordinamento di cui s'intende restituire il profilo si consolida definitivamente verso la metà del Cinquecento e sopravvive senza alcuna formale soluzione di continuità fino alle riforme settecentesche. Una scelta di lungo periodo tanto più naturale se si considera il parallelo continuismo culturale che caratterizza il mondo giuridico-pratico, del tutto fedele — nei suoi linguaggi e nel suo sistema simbolico — ad una tradizione romanistica che assorbe senza traumi la carica potenzialmente eversiva di fenomeni quali l'umanesimo giuridico e lo stesso giusnaturalismo pre-illuminista (18).

3) Così precisato l'ambito dell'indagine, resta da tracciare il piano di lavoro che seguiremo.

Va da sé, intanto, che i nostri testi non ci offrono alcuna traccia per ricondurre ad un ipotetico 'sistema' le regole politico-amministrative vigenti nella Toscana granducale. Come già accennato, queste regole non hanno alcuna autonomia rispetto a tutto il resto del diritto. Non solo sarebbe inutile cercare, nell'esperienza italiana, qualcosa di simile ad una 'scienza della polizia' omologa a quella del Sei-Settecento tedesco o francese (19); ma anche la stessa nozione

---

(18) In generale, cfr. per tutti R. AIELLO, *Arcana iuris*, Napoli, 1976; mentre per quanto riguarda specificamente l'esperienza toscana cfr. ad es. D. MARRARA, *Le cattedre e i programmi d'insegnamento dello studio di Pisa nell'ultima età medicea (1712-1737)*, in *Bollettino storico pisano*, LI (1982), p. 105 ss.; Id., *La giustificazione del diritto romano comune in alcuni autori dell'età moderna con particolare riguardo al Settecento toscano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIII (1984), p. 287 ss.; F. COLAO, *Giuristi pratici, università, cultura giuridica a Siena nel Settecento*, relazione presentata al convegno « Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna. Giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini », Firenze, 4-5 dicembre 1992, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

(19) In tema di *Polizeiwissenschaft* basti rinviare a P. SCHIERA, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, 1968, p. 273 ed a M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen*

di diritto 'pubblico', in una società di corpi a potere diffuso, resta priva di un vero valore categoriale almeno fino al tardo Settecento<sup>(20)</sup>. Le sole « grandi dicotomie » che i giuristi riconoscono sono quelle di sempre, tra norme civili e norme canoniche e soprattutto tra 'ius positum' e 'ius inventum'.

Ciò non significa, d'altra parte, che i pratici non fossero ben consapevoli di muoversi all'interno di un contesto politico dotato di una sua precisa fisionomia, e riconducibile anzi ad un complesso d'istituti ben radicati 'in corpore iuris'. Niente di più legittimo, quindi, che isolare questa parte del loro universo mentale per farne oggetto di un esame autonomo. A patto che, in assenza di uno schema ordinatorio fornito da loro stessi, le categorie impiegate per scandagliarne e ricomporne il pensiero non finiscano per tradirne lo spirito.

Ad evitare rischi del genere, si è scelto di organizzare tutto il materiale raccolto secondo una scansione molto 'neutra', quale quella 'soggetti-compiti-funzioni'.

Il problema di qualunque ordinamento consiste nell'assicurare ai consociati determinati benefici. Ciò presuppone l'esistenza di certi *soggetti*, a cui sono imputati dei *compiti* istituzionali, l'assolvimento dei quali dà luogo ad una serie di *funzioni*. Queste semplici nozioni erano sicuramente familiari anche al pensiero d'antico regime, per quanto diversi potessero poi essere i contenuti che esso loro attribuiva. Fin dal basso medioevo, in particolare, ci si era abituati a

---

*Rechts in Deutschland*, Bd. I, München, 1988, p. 335 ss.; mentre sul 'droit de police' e sulla letteratura correlativa cfr. M. BOULET SAUTEL, *Police et administration à la fin de l'Ancien Régime. Observations terminologiques*, in AA.VV., *Histoire comparée de l'administration*, Actes du XIV Colloque historique franco-allemand, Zurich-Munich, 1980, p. 47 ss.; MESTRE, *Introduction historique*, cit., pp. 163-175 e 178-179; ID., *Administration, police et enseignement des disciplines administratives en Allemagne, France et Italie au XVIIIe et XIXe siècle*, in *Annuaire européen d'administration publique*, XI (1988), p. 637 ss.; A. CREMER, *L'administration dans les encyclopédies et dictionnaires français du XVIIIe et XVIIIe siècle*, in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, I (1989), p. 1 ss.

<sup>(20)</sup> Tanto che per es. di essa non si fa menzione nello schema di classificazione delle norme giuridiche offerto nel 1673 da Gian Battista De Luca in testa al *Dottor Volgare* (G.B. DE LUCA, *Il Dottor Volgare, ovvero il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale e municipale*, ed. Firenze, 1839, vol. I, pp. 30-40). Su questa perdurante assenza cfr. P. CAPPPELLINI, *Privato e pubblico (diritto intermedio)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, part. pp. 670-672.

conferire un autonomo rilievo legale ad ogni gruppo permanente di interessi collettivi mediante la nozione della personalità giuridica; e fin dalla stessa epoca la dottrina disponeva di una teoria dei 'munera publica' e di una raffinata concettualizzazione delle pubbliche funzioni. Facendo leva su questi elementi omogenei, si può allora avviare un dialogo corretto con i nostri interlocutori, incentrato su queste tre domande fondamentali: quali sono i soggetti dell'ordinamento pubblico; quali sono i loro compiti; nell'esercizio di quali funzioni si risolve l'espletamento di questi ultimi.

Lungi dal soffocare l'autonomia delle fonti, uno schema del genere sembra anzi capace di esaltare la loro specificità, consentendo un raffronto a distanza con la concezione contemporanea dello spazio politico.

In primo luogo, quindi, esamineremo in qual modo la giurisprudenza rappresentasse la struttura complessiva dell'ordinamento statale, percepito ancora — lo vedremo — come un complesso di enti originari, vincolati ad un comune signore da rapporti di natura para-convenzionale. Nel definire poi quali fossero le potestà tipiche di questi enti verremo alla conclusione che già durante il primo secolo dell'età moderna esse subiscono una forte tarpatura rispetto alla loro originaria estensione tre-quattrocentesca, grazie all'affermarsi di un'ideologia paternalistica costituente il tratto più tipico dell'esperienza di governo medicea. Quanto ai compiti che l'autorità centrale si auto-assegnava in relazione alle necessità dei suoi sudditi, risulterà che fin dall'età cosimiana il loro catalogo tende ad espandersi sensibilmente rispetto a quello di un monarca medievale, senza che però si sviluppi alcuna forma di responsabilizzazione economica del centro in ordine ai nuovi 'servizi'. Sul piano della rappresentazione giuridica, il risultato è quello di un sistema di governo interamente risolto nella 'amministrazione indiretta' degli interessi sociali<sup>(21)</sup>, che pone a carico del principe-padre il solo onere di prescrivere ai sudditi i modi più adeguati per sovvenire ai loro bisogni.

Da ultimo, infine, ci porremo il problema di come la prassi

---

(21) Per una definizione a carattere generale del concetto, H. Kelsen, *Giurisdizione e amministrazione*, ora in *Id., Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, p. 122 ss.

magistratuale pensasse se stessa nel suo momento dinamico. E constateremo che, fedele ancora una volta al dettato del diritto comune, essa riconduceva formalmente ogni suo atto autoritativo allo schema di un ' iudicium ', indipendentemente dal tipo o dagli scopi dell'attività volta per volta perseguiti. Si tratta di una presentazione datatissima, che affonda le sue radici nel più puro ontologismo legale del medioevo. E tuttavia, essa è perfettamente aderente al carattere ' consociativo ' di un territorio come quello toscano: che prima d'ogni altra cosa chiede al principe di garantire un giusto equilibrio tra le sue varie componenti interne, assicurando il rispetto dei diritti quesiti di ognuna di esse. Né lo sviluppo della vocazione ' amministrativa ' e paterna del centro implica un superamento di questa esigenza basilare, ma ne segna semmai un ulteriore acuirsi, dal momento che ogni nuova prestazione imposta alla periferia si risolve inevitabilmente in un ulteriore motivo di conflitto orizzontale tra i correlativi gravati. Amministrare e giudicare confondono perciò i loro profili in un'unica funzione, la cui intrinseca inscindibilità trova conferma nella prassi più quotidiana.

Ciò che emerge alla fine è un disegno complessivo lontanissimo dai profili più correnti dello Stato ' moderno ' (in qualunque senso si assuma questa espressione); eppur caratterizzato da un alto grado di coerenza interna e capace di interpretare con grande efficacia la realtà istituzionale del suo tempo.



PARTE PRIMA

**UNA COSTITUZIONE « FEDERATIVA »**



CAPITOLO PRIMO  
L'ISTITUZIONE INESISTENTE

1. Lo Stato che non c'è. — 2. La comunità territoriale e le sue sottoarticolazioni. —
3. Un ordinamento contrattuale: la teoria dei patti di soggezione.

1. *Lo Stato che non c'è.*

Cominceremo la nostra esplorazione del lessico forense toscano rilevandovi subito una macroscopica assenza: quella, cioè, di qualsiasi termine capace di connotare sinteticamente l'ordinamento territoriale nella sua totalità.

È subito evidente, in effetti, come una tale capacità semantica manchi ancora del tutto alla parola che nel linguaggio giuspubblicistico contemporaneo assolve tipicamente a questa funzione. Per quanto il termine 'stato', usato in senso assoluto, ricorra con relativa frequenza nel discorso dei nostri giuristi, è indubbio che esso non evoca minimamente nè l'idea di un ente sovrano, né quella di un centro d'imputazione d'interessi generali e comuni. Né tantomeno, quindi, l'immagine di una persona giuridica individuata in base a un territorio, a una popolazione e a un governo. Il lessema, in realtà, ha per lo più lo stesso significato di parole come 'dominio', 'principato', 'dizione'; ed indica dunque semplicemente un aggregato di territori politicamente sottoposti ad un unico 'potente'. Parlando di 'stato' non s'intende insomma riferirsi in alcun modo ad un soggetto pubblico, titolare di sovranità o di altri diritti politici; ma semmai proprio al suo reciproco, cioè all'*oggetto* di un atto di appropriazione politica, secondo un uso del termine già noto a partire dal tardo medioevo e chiaramente metagiuridico <sup>(1)</sup>. Senza

---

(1) Sul quale cfr. per tutti M. ISNARDI PARENTE, *Appunti per la storia di État*,

aggiungere che nemmeno in questo senso la parola ha per i toscani un significato univoco giacché, come si sa, i possedimenti medicei nella regione son costituiti da almeno due grandi 'stati' — il 'Vecchio' ed il 'Nuovo', corrispondenti rispettivamente all'antico dominio fiorentino ed a quello della Repubblica di Siena, destinati a rimanere istituzionalmente distinti lungo tutta l'età moderna — (2).

Incapace, dunque, di elevarsi oltre la soglia del linguaggio comune, il termine risulta regolarmente ignorato dagli indici analitici dei trattati e delle raccolte di giurisprudenza, che non lo riconoscono ancora come un elemento del loro specifico sistema linguistico-concettuale.

Ben diverso è invece il trattamento riservato all'espressione 'respublica': che, forte di una tradizione millenaria, occupa in quel sistema un posto d'onore.

Il guaio è però che 'respublica' — parola notoriamente polisensa nel lessico dei dottori medievali (3) — in nessuna delle varie accezioni comunemente impiegate dai nostri giuristi sembra capace di connotare ancora quella nuova totalità politica, intermedia tra gli ordinamenti particolari e il vecchio impero universale, che è appunto

*République, Stato*, in *Rivista storica italiana*, LXXIV (1962), p. 372 ss.; A. MARONGIU, *La parola 'Stato' in alcuni documenti del Tre-Quattrocento*, già in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, L (1973), poi in *Id.*, *Dottrine e istituzioni politiche medievali e moderne. Raccolta*, Milano, 1979, p. 62 ss.; G. MIGLIO, *Genesi e trasformazione del termine-concetto 'Stato'*, in *AA.VV.*, *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, p. 65 ss.; A. TENENTI, *La nozione di 'Stato' nell'Italia del Rinascimento*, in *Id.*, *Stato: un'idea, una logica. Dal Comune italiano all'assolutismo francese*, Bologna, 1987, p. 53 ss. Con questo, beninteso, non s'intende negare che nell'ambito della letteratura esaminata 'Stato' possa comparire occasionalmente anche in accezioni di carattere più moderno: il fatto è però che nell'economia del discorso giuridico esso non svolge ancora un ruolo portante ed ufficialmente riconosciuto.

(2) Ad essi si aggiungono poi altri dominî personali della famiglia Medici, risultato di acquisti o infeudazioni ulteriori, come Portoferraio, Filattiera, Castiglion della Pescaia, governati separatamente dai dominî maggiori (cfr., per un esempio delle modalità di amministrazione di una di queste terre, lo studio di Danilo BARSANTI, *Castiglion della Pescaia. Storia di una Comunità dal XVI al XIX secolo*, Firenze, 1984). Il caso di Pontremoli (acquistato per infeudazione nel 1647) fa eccezione, in quanto la terra venne aggregata al Dominio fiorentino, anche se con una serie di particolari privilegi.

(3) Basti rinviare a M. STASZKOW, *'Civitas' et 'Respublica' chez les Glossateurs*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di E. Volterra*, Milano, 1971, vol. III, p. 605 ss.

lo Stato territoriale (4). Come ci ricorda ancora la trattatistica più tarda, 'respublica' sta infatti o « pro toto et universo Imperio romano », o « pro qualibet civitate... superiorem non recognoscens », o ancora « pro quolibet municipio, castro et villa » sottoposta ad un qualunque potere superiore (5). E nel linguaggio forense, il significato di gran lunga più comune del termine è proprio quest'ultimo; nel senso che qualsiasi ordinamento locale, per quanto modesto e del tutto subordinato ad una complessa gerarchia di padroni, viene ritenuto per lo più « habere rempublicam » (6) ed abilitato così a godere di quei benefici che il diritto giustiniano riconosceva alla 'Respublica romana' — quali la « restitutio in integrum propter laesionem » e il diritto ad un foro riservato (7). Quando poi l'espressione è assunta ad indicare una 'civitas libera', essa si limita ad evocare rigorosamente *quel solo* ordinamento cittadino, senza abbracciare anche tutti gli altri enti territoriali eventualmente compresi

---

(4) In ciò diversamente dalla tradizione degli Stati regnicoli in genere, e della Francia in particolare: ove, almeno a partire dal Cinquecento, la 'Respublica' per antonomasia è quella del Regno (basti ricordare la celebre definizione offertane da Bodin, come « legitima plurium familiarum et rerum inter se communium cum summa potestate gubernatio »: *De Republica libri sex*, Lutetiae Parisiorum, 1586, p. 12).

(5) Così, per tutti, la citatissima silloge del savoiardo Niccolò LOSEO, *De iure universitatum tractatus*, Augustae Taurinorum, 1601, pt. I, cap. 2, n. 34, pp. 30-31, riprendendo una precisazione lessicale risalente ad Accursio (glo. 'Reipublicae', in *l. Occupatis, Auth. De haeredibus et Falcidia*: il quale, per vero, aggiungeva a questa trilogia anche il quarto significato di 'civitas romana tantum') e quindi riproposta senza sostanziali varianti da tutta la tradizione successiva.

(6) Cfr., tra i tanti, BALDO DEGLI UBALDI (1327-1400), *In primum, secundum et tertium Codicis libros commentaria*, Venetiis, 1577, in *l. Respublica, C. Quibus ex causis maiores* (C. 2,54,4), n. 2 f. 173r.; A. TARTAGNI (1424-1477), *Consiliorum sive responsorum libri*, Venetiis, 1570, vol. VI, cons. 13, n. 4, f. 8v., e da ultimo Tiberio Deciani in un *consilium* su cui avremo da ritornare, ove si rileva appunto « quod hoc nomen Reipublicae dupliciter sumi potest, et pro libera, et pro subdita », sì che « universitates cuiuscunque civitatis dicuntur Respublicae » (T. DECLANI (1509-1585), *Responsa*, Venetiis, 1602, L. III, resp. 19, n. 113, f. 57v.). Si tratta, del resto, di un impiego del termine pienamente autorizzato da tutto il titolo *De iure Reipublicae* del *Codex*, che utilizza il vocabolo prevalentemente in questa seconda accezione.

(7) Il primo dei due privilegi, soprattutto, attribuito alla *Respublica* da alcuni luoghi del Codice (C. 11,29,3 e C. 2,54,4) e correntemente osservato a tutte le comunità toscane fino alla sua soppressione da parte dei Pietro Leopoldo, dava diritto ai Comuni di chiedere la rescissione dei contratti stipulati quando si rivelassero particolarmente svantaggiosi per l'*universitas*.

nella sua sfera di egemonia. Così, tipicamente, parlando di 'Respubblica florentina' o 'senarum', il riferimento è sempre limitato alla sola città di Firenze o Siena e non anche a tutto il resto della compagine politica gravitante attorno ai due centri, che si presenta a sua volta come un 'puzzle' di altre 'respublicae'. La parola risulta così del tutto incapace di individuare univocamente un certo soggetto istituzionale, e viene usata piuttosto come predicato di formazioni politiche altrimenti definite.

Nel vocabolario giuridico tradizionale, in realtà, esiste da sempre un termine atto a designare un ordinamento territoriale intermedio di ampie dimensioni, politicamente autonomo o semiautonomo e di natura intrinsecamente unitaria. Si tratta del vocabolo 'regnum' (8): che fin dal medioevo evoca « quoddam totum suas partes integraliter continens tam in personis quam in rebus » (9) e comprendente « in se nedum territorium materiale, sed etiam ipsas gentes regni, quia ipsi populi collective regnum sunt » (10). Omologato ad un « corpus » la cui indivisibilità è « ad similitudinem corporis humani, a quo si abscinditur auricula, non esset corpus perfectum, sed monstruosum » (11), il regno è un sistema politico in cui tutti i sudditi sono legati al comune signore da un uniforme vincolo di subordinazione (« circumscripta oboedientia populorum — infatti — regnare non potest Rex » (12)).

Ora, in astratto il fatto che il principe mediceo non si qualificasse formalmente come un 'rex' non precludeva, di per sé, la possibilità di utilizzare questa figura di riferimento anche per l'or-

---

(8) I cui significati sono registrati con la consueta diligenza da D. TOSCHI (1535-1620), *Practicarum conclusionum in omni foro frequentiorum tomi octo Romae*, 1605-1608, t. I, lett. 'R', concl. 87, pp. 874-875. Su quest'opera cfr. ora le considerazioni di M. ASCHERI, *Le Practicae conclusiones del Toschi: uno schedario della giurisprudenza consulente*, in AA.VV., *Giustizia, potere e corpo sociale*, cit.: che invita a rileggerla come una « mappa toponomastica... della complessità e frammentazione del potere in età moderna ».

(9) BALDO DEGLI UBALDI, *Consilia*, Venetiis, 1602, L. I, cons. 333, n. 1, f. 105r.

(10) *Ibidem*, L. III, cons. 159, n. 3, f. 45v.

(11) Così il giurista cinquecentesco ROLANDO DELLA VALLE, *Consilia sive responsa*, Venetiis, 1572, L. II, cons. 1, n. 117, f. 15r. Sulla concezione organicistica del *regnum* medievale è d'obbligo il rinvio a E.H. KANTOROWICZ, *The King's two bodies. A study in medieval political theology*, Princeton, 1957.

(12) Sempre Baldo, loc.cit. a nota 9.

dinamento toscano. La monarchia — insegnano infatti i giuristi dell'età moderna — è qualunque « principatus unius », indipendentemente dal titolo di legittimazione di chi lo regge. Se il monocrate è « dominus universalis », l'ordinamento a cui egli presiede prende il nome di « Imperium »; « si vero particularis, aliquando appellatur Regnum, aliquando Ducatus, Marchia, vel Comitatus », senza che queste etichette, utili solo per definire la posizione di ogni signore rispetto agli antichi poteri universali, comportino alcuna differenza sul piano della struttura del 'regimen' (13). La nozione di Granducato, quindi, avrebbe ben potuto surrogare, agli effetti del diritto pubblico interno, quella di 'regnum'. Il fatto è però che i sovrani di casa Medici, pur essendosi intensamente adoperati per la conquista di quel titolo, furono molto prudenti nell'utilizzarlo. E non se ne servirono affatto, in particolare, per riunire i propri dominî in un ordinamento anche solo formalmente unitario, preoccupandosi piuttosto di tener ben distinta la loro signoria su Firenze da quella su Siena. Sulle ragioni di questa politica, peraltro assai note, torneremo più oltre. Per ora, basti constatare come l'instaurazione di una monocrazia regionale non coincise, in Toscana, con l'affermazione di un nuovo ente giuridico, distinto da quelli preesistenti. Né questi ultimi, a loro volta, subirono alcuna decisiva mutazione genetica a seguito della loro sottoposizione ad un comune signore, posto che il processo di formazione territoriale si era già da tempo concluso prima di quel momento in entrambi i contesti (14).

Naturale, perciò, che i giuristi d'età moderna, rinunciando a racchiudere la Toscana medicea in un unico *nomen iuris*, si contentino di descriverla per quel che è: uno Stato di città, formatosi per aggregazioni progressive delle une alle altre e costituente quindi un mosaico di ordinamenti minori tenuti insieme da una fitta trama di vincoli pattizi (15).

---

(13) Così, per tutti, in un altro parere legale di cui ripareremo più oltre, il giurista vicentino Francesco MARZARI (giudice della Rota fiorentina dal 1566 al 1569), *Consilia*, Venetiis, 1580, cons. 26, nn. 31-32, f. 97r.

(14) Sulla differenza tra la figura del re — titolare originario di un ordinamento dotato di una sua strutturale coesione — e quella del semplice monarca basti rinviare a R. MOUSNIER, *Monarchies et Royautés de la préhistoire à nos jours*, Paris, 1989, soprattutto pp. 9-11.

(15) Così almeno a noi è sembrato. In parte diversa la lettura delle fonti giuri-

I veri termini-chiave impiegati per descrivere la struttura politica medicea sono ancora — come nel medioevo cittadino — quelli di 'commune' e 'communitas'. I quali, pur evocando un ente territoriale dotato di personalità giuridica e governato dai suoi stessi componenti (16), hanno una capacità referenziale non comparabile con quella di 'regnum' o 'respublica' (in senso bodiniano). Tutte le definizioni dei 'nomina communitatis', infatti, si fondano su elementi empirici che ne limitano drasticamente il 'diametro'. A cominciare dal termine stesso di 'civitas', che pure indica l'ordinamento comunitario di maggior ampiezza e dignità. « Appellatione alicuius civitatis venit id — recita la giurisprudenza — quod intra eiusdem civitatis moenia continetur », o al massimo la fascia di territorio corrispondente al suo immediato contado (17). Appena fuori dalle mura urbane o dai confini comitatini si apre un'area necessariamente occupata da *altre* 'civitates', aventi un'identità ordinamentale distinta. E poco importa che la città in questione, avendo sottomesso le sue vicine, abbia acquisito su di esse una definitiva supremazia politica. Soggettivamente, essa resta un ordinamento particolare accanto ad altri ordinamenti particolari, giacché l'instaurarsi di un rapporto dominativo non implica affatto una fusione tra i due soggetti o l'incorporazione dell'uno nell'altro. La confluenza, così, di un gran numero di comunità in un'unica compagine statale, guidata da una di esse, non dà luogo ad alcuna

---

sprudenziali offerta da Mario Montorzi nel suo recente lavoro su Pontedera: ove si valorizzano gli sforzi della cultura giuridica di dar corpo ad un ente statale « autofondato » e titolare di un proprio « diritto di supremazia primigenio sul territorio » (M. MONTORZI, L. GIANI, *Pontedera e le guerre del Contado, una vicenda di ricostruzione urbana e di instaurazione istituzionale tra territorio e giurisdizione (secc. XVI-XVIII)*, Pisa, 1994, pp. 108-109). Senza assolutamente negare la presenza di simili spunti nelle costruzioni dei nostri dottori, ci pare che essi non giungano comunque a compromettere la tradizionale rappresentazione 'consociativa' dello Stato, ancor vitale — come vedremo — fino all'età delle riforme.

(16) P. MICHAUD-QUANTIN, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Paris, 1970, pp. 147-153, che sottolinea i connotati prevalentemente tecnico-giuridici di 'communitas' rispetto al suo quasi-sinonimo 'commune'.

(17) Così Gian Paolo Ombroso, massimando una sentenza resa nel 1607 dagli auditori Pietro Cavallo e Niccolò dell'Antella relativa ai rapporti tra Pisa e Livorno (Th., t. XI, dec. 4, p. 20).

‘ novazione ’ istituzionale né alla nascita di alcun protagonista ulteriore rispetto a quelli originari (18). Piuttosto, la stessa omogeneità tipologica dei soggetti che costituiscono l’ordinamento induce, per forza di cose, l’idea che i loro rapporti siano regolati in forma para-contrattuale. Diverse nei loro attributi, ma obbiettivamente uguali per configurazione istituzionale e per origini storiche, le singole componenti cittadine di questo territorio si vedono legate assieme essenzialmente in virtù degli antichi ‘ foedera subiectionis ’ stipulati alla fine del medioevo. Di qui, la straordinaria fortuna giurisprudenziale di quell’immagine dello Stato post-cittadino come ‘ federazione ’ di comunità che fino al Settecento offrirà ai giuristi il modello più naturale per inquadrare il rapporto centro-periferia dei domini medicei.

Tale immagine — si noti — non è certo compromessa dal fatto che già nell’età comunale città libere come Firenze o Siena si dichiarino correntemente ‘ sibi principes ’, attribuendosi quindi tutto quell’imponente complesso di poteri (svincolato da ogni fondamento convenzionale) che il *Corpus Iuris* assegnava al Sacro Romano Imperatore (19). La titolarità della ‘ potestas principis ’, infatti, non si riverbera sulla struttura organica della città dominante, che sebbene investita di un’amplissima autorità rimane pur sempre un Comune tra i tanti, sovraordinato ma non diverso da quelli a lei sottoposti. ‘ Potestas principis ’ e fondamento pattizio del potere convivono e crescono assieme, come due facce di una stessa medaglia istituzionale, integrandosi in quel gioco dialettico che sta

---

(18) Sul piano istituzionale, l’effetto che si produce è piuttosto quello di un marcato dualismo politico, che per certi versi richiama quello esistente nell’ambito delle monarchie cettuali del resto dell’Europa (così per tutti G. CHITTOLINI, *The Italian City-State and its Territory*, in AA.VV., *Athens and Rome, Florence and Venice. City States in classical antiquity and Medieval Italy*, ed. by A. MOLHO, K. RAAFLAUB, J. EMLÉN, Ann Arbor-Stuttgart, 1991, p. 600).

(19) Cfr. per tutti D. MARRARA, *I rapporti giuridici tra la Toscana e l’Impero (1530-1576)*, in AA.VV., *Firenze e la Toscana dei Medici nell’Europa del Cinquecento*, vol. I, cit., specialm. pp. 217-218. Più in generale, sulle origini della nozione di « civitas sibi princeps », F. ERCOLE, *Dal Comune al Principato. Saggi sulla storia del diritto pubblico del rinascimento italiano*, Firenze, 1929, pp. 254-259, a cui si deve la prima valorizzazione storiografica della formula. Tra la letteratura meno antica, con specifico riferimento a questa figura nel pensiero del Maestro perugino, J. CANNING, *The political thought of Baldo de Ubaldi*, Cambridge, 1987, pp. 113 ss.

alla base, del resto, di un po' tutti gli ordinamenti premoderni. E neppure la circostanza che nei decenni centrali del Cinquecento le due principali città toscane abbiano finito per perdere la loro indipendenza, cadendo in soggezione di un principe in carne ed ossa, altera in modo decisivo il quadro di riferimento precedente. Semplicemente, quella pienezza di potere che esse avevano esercitato tramite i loro organi di governo finquando non avevano avuto alcun superiore, passa ora al dinasta che se ne è assicurato il dominio. E sia che il nuovo signore venga indicato come l'erede politico del preesistente ordinamento repubblicano, o come colui che si è 'surrogato' nei diritti di quell'ordinamento, o addirittura (per Firenze) come un ulteriore elemento aggiunto alla sua stessa organizzazione costituzionale, questa 'translatio imperii' si consuma tutta all'interno del perimetro delle mura urbane, senza ripercuotersi direttamente sul resto dell'impianto statuale. Per entrambi i dominî medicei, tale impianto (eccezion fatta per qualche sporadica sacca feudale) continuerà ad esser descritto come una consociazione di Comuni sottoposti ad una stessa città e governati da un monocrate che ha assunto poi il controllo di quest'ultima.

Questo dunque il profilo giuridico dell'ordinamento granducale, al cui esame è dedicata la prima parte del libro. Seguendo la traccia tematica già sbazzata, ci chiederemo prima di tutto a cosa corrisponda per la giurisprudenza questa nozione di 'commune' o 'communitas' in cui si identifica la cellula-base dell'ordinamento; esaminando poi i vari modelli di aggregazione intercomunale messi a fuoco dalla prassi forense. Il secondo capitolo si pone come un'appendice di questa prima indagine: essendo dedicato a valutare fino a che punto, oltre ai rapporti di subordinazione esistenti tra le singole comunità e la dominante comune, non sopravvivano ancora altre forme di dipendenza di certe parti del territorio nei confronti di quelle città un tempo a loro volta autonome, e dotate di un loro contado. Nel terzo capitolo ripercorreremo infine il dibattito sull'incardinamento del 'princeps' all'interno dello Stato regionale, per verificare la già accennata continuità formale tra il regime del Principato e l'assetto dei rapporti centro-periferia definitosi in età repubblicana.

## 2. *La comunità territoriale e le sue sottoarticolazioni.*

Precipitato storico, dunque, di una progressiva sottoposizione di Comuni ad altri Comuni, lo Stato dei Medici pone innanzitutto il problema di capire che cosa si nasconda dietro al termine 'comunità'. Si tratta di un'esigenza che non è acutamente avvertita solo dagli storici di oggi<sup>(20)</sup>, ma che era già ben presente agli stessi operatori giuridici dell'epoca: spesso sollecitati a dichiarare quali tra i moltissimi gruppi sociali insediati sul territorio fossero dotati di un loro rilievo giuridico, e quali invece non fossero altro che semplici aggregati di fatto. Proprio in quanto la comunità — definita come quella *universitas* a base territoriale « quae ab ipsa hominum communitate principaliter regatur »<sup>(21)</sup> — costituiva un ente originario rispetto ad ogni potere superiore né abbisognava perciò di alcun riconoscimento sovrano<sup>(22)</sup>, era frequente che la sua stessa esistenza costituisse materia di contendere. Materia che giudici e dottori risolvevano per lo più ricorrendo ad indici sintomatici rivelatori di un'organizzazione corporata sottostante — quali l'esistenza di statuti scritti, l'amministrazione di un patrimonio comune e la presenza di un estimo tramite il quale far fronte alle obbligazioni collettive<sup>(23)</sup>.

<sup>(20)</sup> Per un panorama dei vari tentativi generali di tipizzazione cfr. G. TOCCI, *Storia delle comunità in età moderna. Prolegomeni di una ricerca*, in AA.VV., *Ricerca storica e territorio: un ruolo per gli enti locali?*, Bologna, 1986, part. pp. 37-38; ID., *Introduzione* a AA.VV., *Le comunità negli Stati italiani d'antico regime*, cit., pp. 18-21; S. ZAMPERETTI, *Lo spiegare e il comprendere. Ipotesi per uno studio socio-istituzionale delle comunità rurali d'antico regime*, in *Annali veneti*, I (1984), pp. 87-95. Per la nostra regione, tra le ricerche più recenti segnaliamo quella coordinata da Lucia Carle dal titolo 'Progetto identità urbana in Toscana', i cui primi risultati sono stati editi in *Ricerche storiche*, XXI (1991), p. 255 ss..

<sup>(21)</sup> Così una definizione bartoliana riferita da LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. I, cap. 2, n. 33, p. 30.

<sup>(22)</sup> Solo per i 'collegia', infatti (cioè per le « congregationes personales quae fiunt sine aliqua constructione murorum »), il Testo richiedeva una 'adprobatio' specifica da parte del principe (D. 47,23, *De collegiis et corporibus illicitis*); mentre ogni corporazione a carattere territoriale si riteneva fosse già legittimata dal diritto comune stesso (così in base al frammento di D. 1,1,5, che elenca tra gli istituti di 'ius gentium' anche le « discretæ gentes »: cfr. per tutti PAOLO DI CASTRO (...1394-1441...), *Commentaria in primam Digesti veteris partem*, Lugduni, 1540, in *l.Ex hoc iure, ff. De iustitia et iure*, f. 7v.).

<sup>(23)</sup> « Per estimo — com'è noto — s'intendono i catasti formati dalle comunità,

Certo, di regola la sussistenza di questi indici era così manifesta da eliminare ogni dubbio — così per le città (queste, sì, tali solo in forza di un riconoscimento del principe <sup>(24)</sup>), per le ' terre ' (come venivano indicati i Comuni « più cospicui e popolati » <sup>(25)</sup>) ed anche per tutti quegli organismi di minor rilievo designati dalla pratica amministrativa col nome appunto di ' comunità ', ' leghe ' o ' Comuni generali ' <sup>(26)</sup>. Il problema poteva porsi invece per certi aggregati sovra o infra-comunitativi, in cui i caratteri della personalità giuridica erano meno marcati.

---

... nei quali da ogn'una delle medesime sono stati in diversi tempi descritti i beni stabili posti dentro il recinto de' rispettivi lor territorj con i nomi di quelli che li posseggono, colla stima, e valuta loro, e colla rata o cifra esprimente la proporzione, che hanno alla quantità o massa totale della valuta e stima di stabili di quel territorio » (F. PAGNINI, *Memoria sopra il modo da eseguirsi nella distribuzione delle gravezze*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 4, c. 39).

<sup>(24)</sup> La qualifica di città (riservata dalla canonistica medievale ai soli insediamenti cinti da mura e coincidenti con una sede vescovile) nella prassi italiana continuò in effetti ad essere attribuita *ex novo* essenzialmente ai soli capoluoghi di diocesi, e sempre per privilegio (G. CHITTOLINI, « *Quasi città* ». *Borghi e terre in area lombarda nel tardo medioevo*, in *Società e storia*, IX (1990), p. 2 ss.). Nel Granducato, com'è noto, questo titolo era particolarmente ambito in quanto abilitava le famiglie che avessero coperto il gonfalonierato dei Comuni corrispondenti a chiedere l'ammissione all'Ordine di Santo Stefano, che costituiva a sua volta la più alta distinzione civile esistente nell'ordinamento toscano. Accanto a Pisa, Pistoia, Arezzo, Volterra, Cortona e Montepulciano — che già godevano *ab antiquo* della qualifica — vennero erette successivamente in città nobili anche Prato e Livorno: mentre Borgo San Sepolcro, Colle, San Miniato e Pescia, pur essendo state dichiarate città, non ricevettero il titolo di ' patrie nobili ', necessario ai fini dell'accesso all'Ordine.

<sup>(25)</sup> E. REPETTI, *Dizionario geografico, fisico e storico della Toscana*, Firenze, 1833-1846, vol. I, p. XIII.

<sup>(26)</sup> Il primo termine era prevalentemente usato per indicare gli enti territoriali rurali nell'ambito del Distretto; mentre il secondo e il terzo si impiegavano soprattutto con riferimento al Contado Fiorentino, in conformità alla legislazione statutaria del 1415 che aveva appunto raggruppato in una serie di ' leghe ' quelle entità territoriali di base che erano i ' popoli ', corrispondenti a loro volta alle circoscrizioni parrocchiali (*Statuta populi et Communis Florentiae publica auctoritate collecta, castigata et praeputa a.s. MCCCCXV*, Friburgi (ma Firenze), 1783, L.V, tract. IV, rubr. 94, vol. III, p. 692 ss.). Anche nel Distretto, comunque, capita di imbattersi ancora in età moderna in organismi comunitativi che si autodefiniscono ' leghe ' (come per es. le due comunità che compongono la Podesteria di Montale e Agliana, nel Pistoiese, formate ognuna da un certo numero di comuni più piccoli: A. MARUCELLI, *Introduzione a Inventario dell'archivio storico comunale di Montale*, Firenze, 1990, p. 22).

Si pensi innanzitutto a quegli enti amministrativi di secondo e terzo livello che con le loro intricate circoscrizioni rendono tanto complicata la carta della Toscana medicea. Podesterie da una parte, Vicariati, Capitanati, Commissariati dall'altra, oltre ad essere infatti circoscrizioni di carattere giurisdizionale, hanno anche funzioni amministrative (27): nel senso che, raggruppando tra loro un certo numero di comunità, funzionano sempre da centri d'imputazione di alcuni tipi di spese comuni, hanno di norma statuti ed organi rappresentativi propri e talvolta dispongono di entrate patrimoniali autonome. Diciamo, però, che quando essi vedano circoscritti i loro compiti al pagamento del salario del giudicante, alla raccolta delle imposte centrali e alla gestione di pochi altri servizi enumerati, senza magari possedere nulla di proprio (com'è la regola per le istituzioni di terzo livello), i contemporanei hanno qualche imbarazzo a riconoscere loro una compiuta personalità. Riferendosi, per esempio, al Capitanato della Montagna di Pistoia (comprendente dodici Comuni rappresentati tutti in un Consiglio generale), un osservatore settecentesco rilevava che « il nome di Capitanato non è una cosa punto diversa da quel che sia il dire le Comunità della Montagna. Queste separatamente prese si chiamano comunità, e prese assieme formano quel tutto che chiamasi Capitanato, con questa diversità, che dove ciascun Comune è tale in sostanza ed in figura di un corpo che lo rappresenta, il Capitanato è un semplice collettizio, che si risolve nel

---

(27) Su questa organizzazione, di cui sarebbe troppo lungo riassumere il profilo, vd. E. FASANO GUARINI, *Lo Stato mediceo di Cosimo I*, Firenze, 1973, p. 83 ss.. Ai fini di un'informazione essenziale, basti qui ricordare come la maglia amministrativa del Granducato fosse caratterizzata da un'elevata difformità di moduli aggregativi. Il Contado fiorentino, in particolare, era strutturato su quattro livelli circoscrizionali ('popoli', 'leghe', 'Podesterie', 'Vicariati'), secondo il disegno tracciato dagli statuti quattrocenteschi ora citati. Mentre nel Distretto e nello Stato senese, invece, ove la figura della 'lega' non era uniformemente presente, gli enti primari (città, terre o comunità) si accorpavano solitamente per Podesterie e Vicariati (la circoscrizione corrispondente a questi ultimi prendeva talvolta il nome di Capitanato o Commissariato, a seconda della qualifica dell'ufficiale giudicante che vi risiedeva, con sostanziale invarianza di significato). Si trattava comunque di una distrettuazione molto irregolare: che poteva, per esempio, ignorare talvolta il livello intermedio della Podesteria (come capitava spesso nello Stato di Siena) ovvero farlo coincidere con un'unica comunità. A loro volta, come vedremo, le comunità distrettuali e senesi accorpavano sovente soggetti istituzionali minori, secondo vari tipi di schemi aggregativi.

puro titolo, da niuno è rappresentato, né agisce sotto suo nome che un Camerlengo, il quale esige e tien cassa dei pagamenti di quei Comuni che vi circoscrive » (28). In questo caso, addirittura, lo stesso consiglio dell'ente, composto dai sindaci dei vari Comuni (29), non deliberava a maggioranza ma all'unanimità (30), contrariamente alla regola valida per ogni ' persona ficta ' a struttura associativa (31).

A ciò si aggiunga che i confini di questi enti, coincidenti con quelli che la dominante ha assegnato alle varie giurisdicenze territoriali, non hanno spesso « veruna relazione... col sistema delle comunità conquistate », ma costituiscono un reticolo arbitrariamente sovrimposto rispetto a quello comunitativo (32).

Resta il fatto però che anche questi soggetti derivano la loro identità istituzionale non da un atto costitutivo sovrano, ma dai loro stessi statuti; e soprattutto che sono amministrati « ab ipsa hominum communitate » e non da un qualche funzionario centrale. Se è naturale, quindi, che i loro osservatori si sentano talvolta a disagio nell'assimilarli ad una ' vera ' comunità, il vocabolario giuridico-istituzionale dell'epoca non sembra fornire altri termini capaci di connotarli in modo diverso.

Le questioni realmente controverse, tuttavia, nascono soprattutto in margine alla qualificazione delle formazioni territoriali minori e minime situate all'interno degli enti comunitativi veri e propri. Quasi mai, infatti, la comunità toscana è un ente istituzionalmente

(28) Così una anonima *Descrizione dello stato presente della Montagna di Pistoia* (1767), cc.non num., in ASPT, *Acquisti e doni, Carte Fazzuoli*, f. 2.

(29) Secondo una regola spesso seguita per le amministrazioni vicariali, la rappresentanza era fissata pariteticamente nella misura di un membro per ciascun Comune (solo il Comune di Cutigliano, date le sue più ampie dimensioni, a partire dal 1527 si vide riconosciuti due seggi).

(30) ASF, *Statuti delle Comunità autonome e soggette*, f. 607, Capitoli del 15 luglio 1527 tra la Città di Pistoia e il suo Contado e Montagna, c.18v.

(31) Cfr. per tutti J. GAUDEMET, ' *Unanimité* ' et ' *majorité* ', in AA.VV. *Études historiques à la mémoire de Noël Didier*, Paris, 1960, p. 149-162; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano 1976; P. GROSSI, ' *Unanimitas* ': alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico, in *Annali di Storia del diritto*, II (1958), p. 229 ss..

(32) Così P. NERI, *Relazione delle magistrature della città di Firenze fatta l'anno 1763*, in appendice a M. VERGA, *Da ' cittadini ' a ' nobili ' . Lotta politica e riforma delle istituzioni nella Toscana di Francesco Stefano*, Milano, 1990, p. 582.

‘ compatto ’: risultando per lo più composta da quelle micro-entità che il linguaggio amministrativo indica come ‘ popoli ’, ‘ comunelli ’ o ‘ ville ’ (33) e che di solito costituiscono qualcosa di più delle sue semplici frazioni geografiche — sia che amministrino un patrimonio fondiario separato, sia che abbiano un estimo autonomo, sia infine che godano del diritto d’inviare un certo numero di rappresentanti in seno al consiglio generale (il che accade nella maggioranza dei comuni rurali, caratterizzati da una struttura interna di tipo ‘ federativo ’ (34)). In casi del genere, è doveroso riconoscere a questi soggetti uno statuto giuridico proprio o invece la loro personalità resta tendenzialmente assorbita in quella dell’ente di afferenza? Tale problema — su cui già gli interpreti medievali si erano a lungo affaticati — continua a riproporsi regolarmente anche nel corso dell’età moderna, costringendo i giuristi ad analizzare a fondo certe strutture elementari del territorio toscano.

Si consideri ad esempio la ricostruzione proposta da Borgnino Cavalcanti — giurista fivizzanese tardo-cinquecentesco, autore di una raccolta di decisioni molto nota — per risolvere una situazione di conflitto assolutamente tipica delle società contadine premoderne (35).

---

(33) Il primo termine — già lo si è visto — è tipico del Contado fiorentino, il secondo è prevalentemente usato nel senese; di un impiego del terzo vedremo un esempio tra breve. La parola ‘ villa ’, in particolare, corrisponde letteralmente ad uno dei vocaboli tecnici con cui il linguaggio giuridico colto designa appunto quelle formazioni territoriali di minima entità che si trovano al limite tra la ‘ communitas ’ ed il semplice aggregato sociale privo di rilevanza giuridica. E ciò in stretta correlazione col termine ‘ castrum ’, che evoca esattamente la stessa idea di un piccolo insediamento rurale, con la differenza che mentre la villa è una semplice « unitas quarundam domorum », il secondo ha una struttura arroccata ed una vocazione tendenzialmente difensiva (così ancora per tutti LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. I, cap. II, nn. 36-39, pp. 32-33; per le origini di questa terminologia, MICHAUD QUANTIN, *Universitas*, cit., p. 124 ss.).

(34) Soprattutto tipica del Contado fiorentino (ove i singoli popoli sono rappresentati nel consiglio di ogni lega proporzionalmente alla loro importanza), questa struttura è riscontrabile in un’infinità di altri comuni del Distretto, come puntualizza ancora FASANO GUARINI, *Lo Stato medico*, cit., p. 61.

(35) B. CAVALCANTI, *Decisiones fori fivizanensis et aliorum insignorum locorum* (1581), Venetiis, 1592, pt. II, dec. 1, f. 21r. ss.. L’autore (1530-1607), appartenente ad una grossa famiglia di giuristi fivizzanesi, ricoprì tra l’altro la carica di giudice ordinario a Siena e poi quella di membro della Rota senese. Il responso qui preso in esame,

La vicenda ha per teatro il Comune di Comano — comunità rurale di medie dimensioni compresa nel Capitanato fiorentino di Fivizzano e composta da un certo numero di 'ville' (nel 1646, per l'esattezza, ne verranno rilevate quattordici, tra cui quella stessa di Comano <sup>(36)</sup>). Diversamente dalle ben più popolose ventisei ville della 'terra' di Fivizzano, capoluogo zonale, esse non solo erano prive di statuti propri, ma anche di una soggettività patrimoniale e fiscale autonoma, non avendo un estimo distinto da quello della comunità <sup>(37)</sup> — tanto che la loro esistenza non è stata rilevata neppure da un censimento storiografico eccezionalmente scrupoloso, come quello condotto da Elena Fasano per un'epoca grosso modo corrispondente a quella della nostra decisione <sup>(38)</sup>. Probabilmente, si tratta di una situazione comune ad un'infinità di altre realtà istituzionali coeve. Del tutto analoga, tanto per non andar lontano, a quella del limitrofo comune di Groppo San Pietro (la cui struttura ci è meglio nota grazie ad uno studio specifico <sup>(39)</sup>): costituito anch'esso da sei ville senz'altro rilievo giuridico apparente che quello di eleggere, raggruppate per tre, i due consoli del comune, uno per terna <sup>(40)</sup>.

Orbene: in un momento imprecisato della seconda metà del Cinquecento sorge una controversia tra il Comune tutto di Comano ed una di queste sue ville — quella di Sommo Comano — circa il diritto o meno dei rappresentanti comunali di « follare » certe terre

---

tuttavia, è un prodotto dell'intensa attività consulente esercitata da Cavalcani nell'ambito della sua terra d'origine.

<sup>(36)</sup> Cfr. la *Descrizione universale della Terra, Corte e Capitanato di Fivizzano, fatta l'anno 1646 da Giovanni Maria Baroni, Cancelliere*, in ASF, *Mediceo del Principato*, f. 2770, c. 100v.

<sup>(37)</sup> Così risulta non solo dalla relazione del cancelliere Baroni (che mentre assegna una rata d'estimo distinta a ciascuna delle ville del capoluogo, per Comano si limita ad indicare l'estimo complessivo della comunità), ma dall'espressa testimonianza dello stesso Borgnino: secondo il quale nell'estimo di Comano « et homines aliarum villarum habent eorum propria aestima suorum bonorum simul et promiscue descripta ».

<sup>(38)</sup> *Lo Stato mediceo*, cit., p. 100: ove Comano è presentato come un ente a struttura 'compatta'.

<sup>(39)</sup> *Gli Statuti di Groppo San Pietro del 1677*, a cura di V. RICCI e P. FIORELLI, Firenze, 1986, con introduzione di P. FIORELLI.

<sup>(40)</sup> Cfr. la seconda rubr. dello Statuto di Groppo, pp. 32-33 ed.cit.

collettive tradizionalmente godute dai soli uomini di Sommo. Sul tema dei beni comunali torneremo in seguito. Basti qui ricordare che col verbo 'follare' o 'bandire' s'intende l'atto di limitare autoritativamente il godimento di queste superfici agrarie da parte dei singoli comunisti, a favore di altri tipi di sfruttamento, più vantaggiosi per la comunità nel suo complesso.

La controversia ha probabilmente radici profonde nella storia del paese. Esse rimontano quantomeno al 1523: quando la gente di Comano avvertì il bisogno di modificare la rubrica sulle 'folle' del vecchio statuto comunale, che prevedeva una procedura assai complessa e 'garantista' per la costituzione di nuove bandite <sup>(41)</sup>, sostituendola con una norma che abilitava semplicemente console e consiglieri della comunità generale a « fare le folle et bandite in tutti quei luoghi che a loro parrà conveniente, et per quel tempo, et sotto quelle pene che a loro piacerà » <sup>(42)</sup>. Di fronte, dunque, alla pretesa dei rappresentanti comunitativi di esercitare questa facoltà statutaria rispetto a certi beni collettivi siti nel territorio di Sommo, gli uomini della villa ricorrono al giudice locale; il quale, a relazione appunto di Cavalcani, accoglie in pieno la loro opposizione, dichiarando l'invalidità della delibera <sup>(43)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> Tale statuto anteriore, risalente al 1478, alla sua rubr. 69 disponeva infatti che la delibera istitutiva della nuova bandita dovesse essere resa pubblica mediante forme particolari « in villa, seu territorio in quo bona follata existunt », assegnando un termine di otto giorni ad opporsi in giudizio a chiunque non fosse d'accordo: nel frattempo il 'partito' comunale rimaneva sospeso (ASF, *Statuti delle Comunità autonome e soggette*, f. 270)

<sup>(42)</sup> *Ibidem*, c. 31v. (ove, in verità, si riproduce una riforma ancora successiva del 1564, confirmatoria ed estensiva di quella del '24, di cui si riporta il testo). La norma è in stridente contrasto con quella corrispondente del limitrofo Comune del Groppo, che per questo tipo di decisioni richiede la convocazione dell'assemblea generale di tutto il popolo (rubr.ottava, ed.cit. p. 40).

<sup>(43)</sup> Il testo pubblicato non esplicita a quale titolo Borgnino si pronunciasse sulla controversia. Essendo, comunque, il tenore della 'decisio' quello di una vera e propria sentenza, pare sicuro di trovarsi di fronte ad un voto decisivo, reso quasi certamente su commissione dei Consoli stessi del Comune (Comano era infatti una di quelle comunità del Granducato a cui per privilegio era stata lasciata una certa autonomia giurisdizionale nelle cause civili di primo grado). Molte altre decisioni della raccolta, riferite specificamente alla realtà fivizzanese, hanno del resto la stessa forma di *consilia sapientis iudicialia*; mentre Borgnino stesso cita precedenti 'iudicia' del padre Carlo pronunciati in sede locale e poi confermati dalla Rota in appello.

Il presupposto su cui si fonda la decisione è assai semplice — ancorché non così pacifico, per la dottrina dell'epoca, come Borgnino vuol far credere — : ed è quello della completa parificazione qualitativa della ' villa ' ad un qualsiasi altro ente territoriale di più vaste dimensioni. « Villa — infatti — est quid universale, continens in se iura universitatis, scilicet iurisdictionem, honorem et territorium, sive districtum, et pertinentias » (44). Sommo Comano si presenta dunque come un soggetto giuridico strutturalmente identico — poniamo — alla città di Firenze, con cui condivide tutti i caratteri derivanti dalla comune appartenenza al genere ' universitas '. Ed avendo, in particolare, un proprio territorio, ne discende che i beni d'uso collettivo ivi ubicati non appartengono — in principio almeno — al comune generale, ma alla villa stessa ed ai suoi abitanti. Certo: unendosi ad altre università simili, essa ha messo in comune il suo patrimonio con il loro, accettando che esso sia amministrato « pro indiviso ». Ma il vincolo associativo da cui trae origine la comunità di Comano non abilita di sicuro i rappresentanti di quest'ultima a disporre dei beni sociali « invitis dominis »: « quia quando sunt plures villae, et sic plura corpora coniuncta simul, omnes videntur requiri ad aliquid faciendum, et debet intervenire maior pars cuiuslibet villae, et aliter facta non tenent » (45). Né si dica — aggiunge il giurista prevenendo una facile obiezione — che tutte le ville del Comune « sint unum corpus et unum castrum » in quanto « omnes continentur sub hoc vocabulo (Cumano) », poiché « licet sub una clausula, commune, et corporis

---

(44) Dec. cit., n. 1. Borgnino ricava questa definizione, più che da alcuni passi baldiani e da una glossa assai poco significativa, soprattutto da una pagina del giureconsulto pavese Rocco CURZIO (...1470-1515...), *Tractatus de iure patronatus*, Venetiis, 1607, § *Ipse vel is*, n. 45, p. 84 e da una *consilium* di Aymone CRAVETTA, *Consilia sive responsa* (1543), Venetiis, 1581, L. III, cons. 377, n. 4, f. 85r. In realtà, la tendenza a riconoscere una personalità giuridica alle aggregazioni subcomunali è molto risalente e può essere ricondotta senza fatica già ad un passo di Alberto da Gandino, ove si nota che « quodlibet municipium facit sibi ius, et villa dicitur municipium... et villa est universitas et universitas habet arcam communem et ordinat actorem » (A. DA GANDINO (1278-1310), *Quaestiones statutorum*, in *Scripta anecdota glossatorum vel glossatorum aetate composita*, a cura di SOLMI et alii, Bononiae, 1901, vol. III, p. 177).

(45) *Ibidem*, n. 44, f. 26v. « Socius non potest aliquid disporre in praeiudicium alterius socii — aggiunge ancora Cavalcani —, et si male utatur potest accusari de damno dato et tenetur ad interesse ».

communione habebant; tamen inducunt in diversitatem domorum, et locorum » (46). La morfologia del territorio, insomma, è di per sé costitutiva di una obbiettiva differenziazione giuridica.

Ecco allora che questo modesto microcosmo valligiano, pressochè puntiforme allo sguardo di un osservatore esterno, si rivela in realtà come una vera e propria associazione di enti dotati di personalità autonoma, a dispetto del fatto che le singole comunità non siano neppur titolari di beni individualmente propri. Mentre di riflesso risulta drasticamente ridimensionato il ruolo degli uffici comunitativi: i quali, ad eccezione di quell'assemblea generale in cui siedono tutti i membri del 'consorzio', non hanno che compiti di ordinaria amministrazione.

Che questa non sia una tesi isolata, ma che corrisponda invece ad un modo di sentire abbastanza diffuso, ce lo dimostrano altre decisioni del medesimo segno, facilmente ricavabili da un esame a campione della prassi dei Nove Conservatori (47).

Certo: non sempre l'organizzazione comunitativa si richiama allo schema 'federale' ora evocato. Accanto alla miriade di comuni rurali caratterizzati da questa struttura, non mancano anche « castelli o grosse terre o... città, circondati da ville che rientrano nella

(46) *Ibidem*, n. 53, f. 27v.

(47) Si consideri per es. il caso del piccolo comune di Mangona, nella Podesteria di Barberino, anch'esso con estimo unitario e proprietà collettive indistinte, ma composto da quattro 'popoli' ciascuno dei quali è pronto a far valere la propria autonoma soggettività non appena si profilino conflitti d'interesse di un certo rilievo. Così, appunto, nel 1567: quando i rappresentanti comunitativi emanano uno statuto che aumenta le 'fide' di pascolo per le 'bestie forestiere', in pregiudizio del popolo di San Niccolò a Migneto, che da sempre chiama le mandrie delle terre limitrofe a pasturare sui propri fondi per mantenerne la fertilità. Di fronte alla minaccia degli uomini di San Niccolò di separarsi dal resto del Comune se lo statuto non sarà revocato, il principe — a cui gli interessati hanno fatto ricorso in via di supplica — lo annulla senz'altro, conformandosi ad un parere dei Nove Conservatori secondo il quale i quattro « governatori » di Mangona sono deputati, ognuno dal rispettivo popolo, ad amministrare solo « le cose ordinarie »; e se possono aver titolo per regolamentare l'uso delle terre collettive, costituenti il patrimonio comune di tutta la comunità, non ne hanno certo alcuno per statuire sulle proprietà « delli huomini particolari di ciascun popolo », come pretendono di fare in questo caso (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 25). Si noti che lo statuto in questione era già stato regolarmente approvato dal centro, come prescritto dalle leggi granducali. Sulle vicende di Mangona relative ad anni precedenti cfr. ancora FASANO GUARINI, *Lo Stato mediceo*, cit., p. 62.

stessa organizzazione comunitativa». In questi casi, non solo il 'comunello' appare « patrimonialmente fuso » col suo capoluogo, non avendo estimo e beni separati rispetto ad esso; ma si vede anche limitato nella propria capacità di partecipare alla sua vita amministrativa — fino a poterne restare completamente escluso quando gli statuti riservino tutti i seggi dei consigli ai membri della 'terra' o della città, come accade nei centri più importanti — (48).

Ci si può chiedere, allora, se il nostro Borgnino, trovandosi di fronte ad uno di questi 'popoli' completamente inglobati in un altro soggetto istituzionale, gli avrebbe attribuito ugualmente le prerogative dell' 'universitas'. In realtà, non si può certo escludere che in un caso del genere egli avrebbe optato per presentare la 'villa' come un semplice lembo del territorio della città o della terra. E ciò senza particolare imbarazzo: dato che, accanto alle definizioni che fanno del villaggio rurale una specie del genere 'communitas', esiste in dottrina un'altra tradizione ancor più antica secondo la quale non solo « potest... castrum esse sine universitate, idest sine districtu, territorio et iurisdictione » (49), ma tale qualificazione deve sempre presumersi finché la consuetudine o lo statuto non provino altrimenti (50).

Come sempre accade nell'universo testuale del diritto comune, queste due presentazioni antitetiche non si escludono, ma convivono l'una accanto all'altra, vedendosi riconosciuta una pari dignità da parte della repertoristica. Ciascuna di esse coglie in effetti un lato

(48) *Ibidem.*

(49) Così di nuovo LOSEO, *De iure universitatum*, loc. ult. cit., n. 37, p. 33. In questo senso si era espressa la prima dottrina sul tema, manifestando un tendenziale sfavore nei confronti delle diffuse istanze autonomistiche degli agglomerati minori (cfr., sulla scorta del Michaud Quantin, ROFFREDO BENEVENTANO (...1222-1243...), *Quaestiones Sabbatinae*, q. 28, n. 5, in ID., *Tractatus*, Lugduni, 1561, p. 723).

(50) Così, riassuntivamente, TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. I, lett. 'C', concl.116 («Castrum appellatione quid veniat»), n. 7, p. 667. Secondo questo diverso orientamento — che Toschi ricava da alcuni luoghi di Baldo (*Consilia*, Venetiis, 1575, vol. III, cons. 245, f. 69r.), di Alessandro Tartagni (*Consilia*, cit. vol. I, cons. 43, n. 1, f. 53r.) e di Iacopo Menochio (1532-1607: *Consilia sive responsa*, Venetiis, 1609-1620, L.V, cons. 498, n. 34 ss., f. 251v.) —, 'de iure communi' 'castra' e 'villae' non sarebbero altro che entità frazionarie di soggetti diversamente definiti, prive di rilievo giuridico; e solo « per homines, vel per eorum statuta » essi potrebbero acquisire un proprio territorio, con i conseguenti poteri su di esso.

complementare della realtà istituzionale, offrendo al giurista due diversi schemi di qualificazione tra i quali egli può scegliere a seconda delle sue esigenze argomentative.

Nell'ambito della produzione giuridica toscana un buon esempio di applicazione di questo secondo modello — anche se collocato in un contesto ormai estraneo alla tradizionale dialettica *castrum*-comunità — può essere indicato nella bellissima serie di suppliche presentate a Pietro Leopoldo nel 1779 a nome delle ville della Comunità di Pontremoli, al fine di evitare in extremis l'allivellazione forzata dei loro beni fondiari <sup>(51)</sup>. Non v'è dubbio — rilevano gli estensori di questi testi — che per tutto il corso dell'antico regime « non vi era in Pontremoli che una sola Comunità e Università », quella appunto costituita dall'insieme della 'terra' e delle sue quaranta ville, visto che « tutti gli assegnamenti pubblici e comunitativi formavano una sola borsa e un sol patrimonio » affidato ad un'amministrazione unitaria (peraltro controllata saldamente dai terrazzani <sup>(52)</sup>), con un unico estimo <sup>(53)</sup>. Le singole ville o parrocchie non avrebbero perciò mai goduto di una soggettività giuridica autonoma, e sarebbero state solo delle semplici entità topografiche: dovendosi ritenere che le pur cospicue terre comuni del contado pontremolese non amministrate dagli organi comunali fossero da sempre appartenute a varie « società di abitatori » locali, a carattere privatistico e volontario, piuttosto che ad ipotetiche 'universitates' titolari di fini generali <sup>(54)</sup>.

<sup>(51)</sup> ASF, *Soprintendenza alle Comunità, Rescritti Nelli*, f. 138, c. 160 ss.. L'esistenza di questo materiale è stata segnalata da L. TOCCHINI, *Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine*, in *Studi storici*, II (1961), pp. 246-248.

<sup>(52)</sup> Dei vari organismi amministrativi della Comunità, infatti, solo il Consiglio generale, che si riuniva una volta all'anno, era composto pariteticamente da quaranta 'rurali' e quaranta 'oppidani': mentre sia il consiglio ristretto (a cui spettava la capacità impositiva) sia il magistrato collegiale che aveva la rappresentanza della terra erano occupati quasi esclusivamente da terrazzani (*Relazione della Provincia di Pontremoli fatta da G. Pelli (1762)*, in ASF, *Carte Gianni*, f. 9, ins. 158). Sulla vita comunitativa pontremolese durante il periodo che ci interessa, P. PIRILLO, *Popolazione e zoning urbano: il centro di Pontremoli dal medioevo all'età moderna*, in *Ricerche storiche*, XXI (1991), p. 313 ss.

<sup>(53)</sup> Supplica n. 12, c. 238.

<sup>(54)</sup> Si sarebbe perciò trattato di organismi del tutto simili alle varie 'vicinie', 'comunanze', 'regole' o 'società di originarii' diffuse in varie parti del Nord Italia ed

Difficile dire fino a che punto l'adozione di questo diverso schema qualificatorio dipenda davvero da circostanze obiettive — cioè dal minor rilievo istituzionale del 'comunello' immediatamente sottoposto a una 'terra' rispetto a quello pariteticamente 'federato' — o non piuttosto dalla strategia contingente adottata dal giurista, a cui qui conviene omologare la proprietà collettiva a quella privata per meglio difenderla, così, dall'incombente minaccia di esproprio <sup>(55)</sup>. Certo è che anche in questo caso l'affare fu deciso aderendo alla presentazione di segno contrario, che indicava nella vecchia comunità pontremolese pre-leopoldina un complesso di « diverse piccole università, che con nome di Comuni, Popoli, Ville si regolavano separatamente, oppure anco formavano in addietro un sol corpo morale rispetto a diversi oggetti, ma disgregato rispetto a certi altri » <sup>(56)</sup>. Adottata qui non in favore ma contro i 'desiderata' dei 'villici' — e forse in questo caso veramente infedele ad una realtà effettuale in cui ogni 'politicità' degli aggregati minori si era ormai estinta <sup>(57)</sup> —, questa rappresentazione è tuttavia pienamente

---

ivi già dal Cinque-Seicento abbastanza ben distinte dagli enti comunali (cfr. per tutti i vecchi studi di Mor, Raffaglio e Solmi recentemente ripubblicati nel secondo volume miscelaneo *Comunioni familiari montane*, Atti del seminario di studi 'Per una proprietà collettiva moderna', a cura di E. ROMAGNOLI, A. GERMANÒ, C. e A. TREBESCHI, Brescia, 1992, p. 343 ss.).

<sup>(55)</sup> Il nuovo regolamento comunitativo assegnato alla Comunità di Pontremoli, infatti, aveva sostanzialmente disposto la alienazione o la divisione di tutti gli « stabili » « che non erano in dominio dei particolari, ma che in qualunque forma appartenevano alle Comunità medesime ». Negando, quindi, l'esistenza stessa delle ville come soggetti di diritto pubblico si veniva automaticamente a qualificare il loro preteso patrimonio come un bene escluso dalla previsione normativa (secondo il rilievo del Soprassindaco della Camera delle Comunità Nelli, in un suo rapporto al sovrano del 12 settembre 1782, sempre in ASF, *Soprintendenza alle Comunità, Rescritti Nelli*, f. 138, c. 160. Giovan Battista Nelli, Soprassindaco dei Nove a partire dal 1767 e quindi della Camera fino al 1782, è uno dei personaggi-chiave dello staff riformatore leopoldino, che incontreremo spesso nel corso del nostro itinerario).

<sup>(56)</sup> Così ancora Nelli nel suo rapporto, a c. 159.

<sup>(57)</sup> Tale era appunto la tesi dei supplicanti: fondata sul fatto che non tutte le famiglie residenti in ogni villa erano ammesse al godimento dei beni comuni, e che quelle proprietarie vi pagavano sopra le contribuzioni estimali come su qualsiasi altro loro bene privato. È un fatto, tuttavia, che gli statuti relativi alle forme di utilizzo di queste terre erano soggette all'approvazione della Pratica Segreta di Firenze, esattamente come quelli comunali.

in linea con la tradizione giurisprudenziale sopra esemplificata, incline a vedere in ogni comunità più una *societas* di altri soggetti minimali che non un'entità 'monocellulare'. Tradizione che a sua volta fa tutt'uno con quel 'modello aristotelico' dell'ordine politico — destinato a dominare il pensiero giuridico-pratico fino al termine dell'età moderna <sup>(58)</sup> — che vede nello Stato una piramide di 'consociationes' di raggio diverso, ma di identica struttura, ciascuna delle quali costituita dall'aggregazione di quelle di grado inferiore ed a sua volta partecipe degli organismi di livello più elevato .

Ciò che ora si tratta di vedere è appunto la natura dei legami che, nell'ordinamento post-cittadino, tengono insieme questa gerarchia di enti corporati.

### 3. *Una costituzione 'federativa': la teoria dei patti di soggezione.*

Diversamente da quanto accade negli ordinamenti generali di oggi, dove ogni singolo ente territoriale è subordinato per definizione allo Stato, e legato ai suoi simili da vincoli istituzionali uniformi stabiliti dal diritto oggettivo, nel sistema politico che stiamo studiando vale una regola opposta. Come si esprime la Rota fiorentina nel 1623, il principio organizzativo dello Stato regionale è che « quaelibet terra praesumitur stare in se, et suum proprium habere territorium, nec alteri terrae subiacere » finché la sua subordinazione non sia provata in base a qualche titolo storico specifico <sup>(59)</sup>. Tale principio, richiamato qui a proposito delle relazioni tra

---

<sup>(58)</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo*, in AA.VV., *Storia delle idee politiche, economiche e sociali* a cura di L. FIRPO, vol. IV, Torino, 1980, pp. 512-518.

<sup>(59)</sup> Così in una sentenza del 9 dicembre 1623 a firma di Ettore Abbati, Antonio Diaz Pinto e Niccolò Fantoni (in ASF, *Rota civile*, f. 4754, c. 231r.) con cui si respinge la pretesa del Comune di Pietrasanta di esercitare certi diritti fiscali sul territorio limitrofo di Querceta, compreso nel Comune di Seravezza, per la mancanza di una prova sufficiente della propria preminenza storica. A supporto della sua affermazione, la Rota utilizza soprattutto, in via analogica, la presunzione di allodialità dei beni fondiari comunemente ricevuta nella prassi italiana, rinviando in questo senso a: G.P. SORDI († 1598), *Consilia sive responsa*, Venetiis, 1615, vol. I, cons. 135, n. 24 ss., pp. 606-607 e vol. II cons. 151, n. 23, p. 4, TARTAGNI, *Consilia*, cit., vol. IV, cons. 55, n. 19, f. 43v., ROLANDO DELLA VALLE, *Consilia*, cit., L. III, cons. 32, n. 32, f. 71r.

due comuni sudditi, si applica a maggior ragione anche a quelle tra ciascuno di costoro e la città dominante <sup>(60)</sup>: la quale trova il fondamento dei suoi poteri di supremazia su di essi non in un unico titolo istituzionale, ma nelle singole dedizioni con cui ogni comunità si è a lei sottoposta in un certo momento del tempo.

Ciò detto, va subito aggiunto che questa ' presunzione di libertà ' soffre un'importante limitazione, in quanto non si applica a tutti quei ' castra ', ' burgi ' o ' villae ' che, pur dotati di soggettività giuridico-amministrativa propria, son da sempre ricompresi nel contado di qualche altra terra o città. Facendo parte, infatti, di quella fascia di territorio che ' *ab origine* ' è stata « pertinentia » di un determinato centro urbano, queste comunità minori sono perciò stesso gravate, rispetto ad esso, da una perpetua ipoteca di dipendenza, che può esser provata semplicemente « per famam », senza bisogno di esibire alcun titolo particolare <sup>(61)</sup>. Per il semplice fatto di iscriversi all'interno di un territorio che non è mai stato autonomo — scriveva Paolo di Castro — gli abitanti del Contado « habent similitudinem cum genere servorum », e la città dominante può addirittura disporre a suo libito delle loro persone e proprietà con l'unico limite della « humanitas » <sup>(62)</sup>. Per quanto essenzialmente metaforica (lo *status* di *comitatensis* ha anche i suoi vantaggi: tanto che molte comunità libere si preoccupano di farselo riconoscere ' *quoad favorabilia* ' all'atto dell'assoggettamento <sup>(63)</sup>), l'assimila-

---

<sup>(60)</sup> Cfr. tipicamente M.A. SAVELLI, *Summa diversorum tractatum tomi octo* (1697), Venetiis, 1748, § ' Civis-civitas ', t. I, n. 8, p. 282: « civitas quaelibet praesumitur libera, et non alteri subordinata » e fa l'esempio del rapporto tra Pistoia e Firenze, di cui più oltre diremo nel testo. (Marc'Antonio Savelli, auditore criminale presso la Rota fiorentina a partire dal 1680, resta uno dei più noti giuristi toscani dell'età moderna non solo grazie al monumentale repertorio cit., ma anche alla celebre *Practica*, a cui spesso avremo occasione di richiamarci).

<sup>(61)</sup> Così riassuntivamente TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. I, lett. ' C ', concl. 116, n. 20 ss., p. 668, allegando una folta schiera di ' auctoritates '.

<sup>(62)</sup> PAOLO DI CASTRO, *Consilia*, Venetiis, 1570, vol. I, cons. 292, n. 1, f. 146v., discutendo della appartenenza o meno della Comunità di Lucignano al Contado di Siena.

<sup>(63)</sup> È proprio il caso di Lucignano citato alla nota precedente: che per quanto ben attento a rimarcare la differenza tra la propria condizione e quella dei sudditi originari senesi, rivendica la sua appartenenza al Contado ai fini della non-gabellabilità delle proprie merci in entrata o in uscita da questa fascia del territorio senese. Si tratta

zione esprime però con efficacia la natura marcatamente ' istituzionale ' della subordinazione comitatina rispetto a quella di chi, nato libero, si è sottomesso in virtù di una scelta più o meno spontanea. Con maggior urbanità, trecentocinquant'anni dopo Pompeo Neri riformulerà lo stesso concetto contrapponendo « sudditi capitolati » e « sudditi originarii » della dominante fiorentina: questi ultimi soggetti « senza veruna riserva o limitazione » alle leggi e alle « gravezze » della città <sup>(64)</sup>. Parallelamente, anche nell'ambito del Distretto — come si chiama il « nuovo territorio » acquisito da Firenze per capitolazione a partire dalla fine del XII secolo <sup>(65)</sup> — , le comunità rurali continueranno a mantenere un certo rapporto di dipendenza rispetto alle loro originarie dominanti, entro i limiti di cui si dirà più oltre.

Se escludiamo però questa pur cospicua classe di soggetti, ogni altro ordinamento comunale — sia esso ' civitas ', ' terra ' o semplice ' castrum ' — si trova in una posizione di subordine politico rispetto al centro solo in quanto ha rinunciato alla sua ' libertà ' con un atto storicamente determinato e sotto specifiche condizioni. Privo di una costituzione unitaria che definisca una volta per tutte le relazioni tra le sue parti costitutive, lo Stato post-cittadino non può che rinviare, a tale effetto, alle singole capitolazioni che hanno segnato la sottomissione di ogni sua componente alla dominante. Ad esse si ritorna in effetti ossessivamente, per tutto il corso dell'età moderna, ogni qual volta sorgano incertezze su diritti e doveri reciproci di governanti e governati. Basta sfogliare a caso un qualsiasi fascio di atti dei Nove Conservatori o della Pratica Segreta (cioè del consiglio privato

---

di una rivendicazione tipicamente legata alla struttura fiscale dello Stato postcittadino, che conserva quasi dappertutto le barriere doganali corrispondenti ai confini dei vecchi contadi che lo compongono (cfr., per un quadro d'insieme, l'opera anonima, redatta in occasione della riforma doganale leopoldina, dal titolo *Tariffa delle Gabelle Toscane*, Firenze, 1781, cap. VI ss.; nonché V. BECAGLI, *Un unico territorio gabellabile. La riforma doganale leopoldina. Il dibattito politico 1767-1781*, Firenze, 1983).

<sup>(64)</sup> *Relazione delle magistrature della Città di Firenze*, ed.cit., p. 580.

<sup>(65)</sup> *Ibidem*. Nello Stato di Siena non è riscontrabile una partizione omologa tra Contado e Distretto. Anche nel Senese, comunque, — si notava ancora alla fine del Settecento — alcuni « paesi... furono sottomessi alle leggi della capitale », mentre ad altri fu lasciato « l'uso delle leggi proprie »; sì che queste ultime « comunità privilegiate » erano ritenute giuridicamente affini a quelle comprese nel Distretto dello Stato Vecchio (*Tariffa delle gabelle*, cit., cap. V).

del principe competente sulle più delicate materie finanziarie e amministrative <sup>(66)</sup>) per toccar con mano come ogni possibile questione di governo del territorio venga regolarmente ricondotta all'interpretazione di questi antichi testi. La loro perpetua validità è ancor citata, come un dato di fatto imprescindibile, dai migliori ingegni dell'età leopoldina. « Non è un vizio né dei catasti di decima, né delli estimi — rispondeva per esempio Francesco Maria Gianni a chi denunciava, negli anni Ottanta del Settecento, le macroscopiche sperequazioni del sistema fiscale — se un Comune, un Distretto o un territorio paga più e rispettivamente meno dell'altro, ma un effetto delle capitulazioni antiche de' diversi luoghi ed una conseguenza delle varie leggi e ordini per cui alle diverse comunità fu sempre variamente e particolarmente imposto più grave o più lieve contribuzione ». « Non deve far specie — perciò — il vedere ancor oggi che alcune comunità paghino più o meno di altre » quando è la stessa costituzione dello Stato a prescriverlo <sup>(67)</sup>.

Naturalmente, ciò non significa che queste vecchie carte abbiano mai costituito un ostacolo reale allo sviluppo di quella politica accentratrice già ben avviata in età repubblicana e perfezionata sotto i primi granduchi; né tantomeno che l'ordinamento da esse fondato possa aver qualcosa in comune con una specie di Stato federale. Da un lato, infatti, i capitoli di dedizione definiscono sempre un atto di resa, che le dominanti stanno ben attente a non vanificare con concessioni realmente pericolose <sup>(68)</sup>. E soprattutto essi siglano una

---

<sup>(66)</sup> A. ANZILOTTI, *La costituzione interna dello Stato fiorentino sotto il Duca Cosimo I de' Medici*, Firenze, 1910, p. 166 ss.; F. DIAZ, *Il Granducato di Toscana. I Medici*, Torino, 1987, p. 97 ss.

<sup>(67)</sup> *Voto del Senator Gianni sull'affare dell'estimo*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 93, ins. 4, c. 89r.. Molto probabilmente, scrivendo queste righe nel quadro di un duro attacco al progetto dell'introduzione del catasto generale, Gianni è ormai ben consapevole del carattere specioso dell'argomento che sta usando: ed in effetti uno dei suoi contraddittori in questo dibattito non ha difficoltà a dichiarare « non allegabili le capitulazioni fatte tre, e quattro, e cinque secoli addietro da diversi luoghi con la Repubblica Fiorentina » (*ibidem*, c. 140: *Voto dell'Auditor Giovanni Neri* del 17 luglio 1784). Quel che conta, però, è che un richiamo alla vincolanza dei patti risulti ancora obbiettivamente 'spendibile' in una discussione di alto livello istituzionale di fine Settecento.

<sup>(68)</sup> Così, almeno, per quanto riguarda le sottomissioni definitive: che nel fiorentino furono quelle stipulate grosso modo a partire dal 1370, ben diverse dai patti di

subordinazione esplicitamente definitiva, rimettendo quindi al centro l'ultima parola sulla loro interpretazione ed applicazione. Questo non basta, però, ad inficiare il loro valore 'costituzionale': che consiste nel perpetuare l'individualità originaria dei due soggetti stipulanti proprio nell'atto in cui si stringe tra essi un indissolubile vincolo politico.

In questo senso, niente ci illumina meglio sulla natura dello Stato regionale quanto le classificazioni dei patti di assoggettamento perfezionate dai giuristi nel corso dei lunghi secoli della loro vigenza.

Intanto va precisato che, a dispetto della loro natura non paritetica, queste stipulazioni sono qualificate pur sempre come 'foedera' — cioè come convenzioni politiche appartenenti allo stesso genere dei trattati tra potenze indipendenti —; con l'unica specificità che esse escludono ogni possibilità di recesso da parte del 'foederatus' <sup>(69)</sup>. Seguendo, poi, le indicazioni del *Corpus iuris* e degli storici dell'antichità, la dottrina le assimila a quei patti con cui

---

semplice accomodigia prevalentemente usati per l'avanti, e dirette ormai ad imporre una compiuta soggezione giurisdizionale e legislativa. Di regola, esse implicavano una dedizione incondizionata da parte dei Comuni conquistati, a cui seguiva (spesso in un momento non contestuale) l'attribuzione unilaterale dei capitoli veri e propri, contenenti i privilegi riconosciuti alla comunità (cfr. *I Capitoli del Comune di Firenze. Inventario e regesto*, voll. I e II, Firenze, 1866-1893, che pubblica la parte più antica del fondo corrispondente conservato presso l'Archivio di Stato di Firenze). Per una periodizzazione dell'espansione fiorentina cfr. da ultimo A. ZORZI, *Lo Stato territoriale fiorentino (secoli XIV-XV): aspetti giurisdizionali*, in *Società e storia*, IX (1990), p. 799 ss.; Id., *Caratteri dell'espansione territoriale dello Stato fiorentino nel XIV secolo*, relazione tenuta al già citato convegno dal titolo « Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna. Giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini », i cui atti sono in corso di stampa). Per un'esperienza tipologicamente molto simile, cfr. A. VENTURA, *Nobiltà e popolo nella società veneta del Quattrocento e Cinquecento*, Bari, 1964, p. 39 ss., ed ancora Id., *Il dominio di Venezia nel Quattrocento*, in AA.VV., *Florence and Venice. Comparisons and relations*, Firenze, 1980, vol. I, pp. 170-172; ma vedi anche ora, per un approfondimento ulteriore di questa tematica, A. VIGGIANO, *Governanti e governati. Legittimità del potere ed esercizio dell'autorità sovrana nello Stato veneto della prima età moderna*, Treviso, 1993, *passim*.

<sup>(69)</sup> La differenza tra le due tipologie di patti è ribadita ancora da Toschi: il quale, rifacendosi a Baldo, contrappone l'unione « per quam [partes] colliguntur in foedere, et nullus alteri subiicitur, et haec non est perpetua » a quella « per quam alter alteri subiicitur propter foedus, et ista non potest poenitentia revocari » (*Practicae conclusiones*, t. II, lett. 'C', concl. 628, p. 71).

la 'Respublica romana' definiva i propri rapporti con gli altri popoli del suo impero; e le distribuisce quindi entro un certo numero di sottospecie, individuate secondo il diverso grado di autonomia lasciato alla 'civitas subiecta'. Tra le varie proposte classificatorie, la nostra giurisprudenza resta fedele alla più classica. Secondo la quale — come si esprime ancora nel 1769 la Rota senese — « tre sono le maniere, per le quali un popolo può congiungersi all'altro, secondo i principi tanto del diritto nostro, che delle genti »: quella del 'foedus aequum', del 'foedus impar' e del 'foedus dedititium' (70).

Il primo tipo di rapporto ha luogo quando « la nazione dominante conserva in parte la sovranità del popolo a lei congiunto, restringendola soltanto a certi riguardi » (71).

Nell'età del Principato, l'esempio più tipico e più incontrovertito di 'foedus aequum' è quello corrispondente al rapporto tra Pistoia e Firenze. Entrata a tutti gli effetti a far parte del Dominio nel

(70) Così (conformemente a SAVELLI, *Summa*, cit., t. I, § 'Civis-civitas', n. 9, p. 230) RDR 2a serie, vol. V, dec. 248, 14 luglio 1769, n. 111, p. 950. Si tratta di una pronuncia rotale resa in revisione di una precedente sentenza del Magistrato di Biccherna, a relazione di Giovanni Benedetto Brichieri Colombi (1729-1802), entrato a far parte del collegio rotale senese proprio in quell'anno e successivamente destinato a divenire membro della Rota fiorentina e quindi Auditore del Magistrato Supremo.

La modellistica dei « tria genera foederum » è quella più seguita in dottrina (cfr. soprattutto una pagina assai citata di I. MENOCHIO, *De arbitrariis iudicium quaestionibus et caussis*, Florentiae, 1572, L. I, quaestio 100, ff. 98-99), e si fonda sia su alcuni luoghi del Digesto (quali il frammento proculiano corrispondente alla *l. Non dubito, ff. De captivis et postliminio reversis* (D. 49,15,7) sia sulle testimonianze degli storici romani (tra cui soprattutto una celebre luogo della quarta decade di Livio: L. 34, §§ 57 e 58). Classificazioni più articolate sono proposte per es. da M.A. PELLEGRINI (1530-1616), *Tractatus varii*, Venetiis, 1611, L. I, n. 21 ss., p. 5 (ove si distinguono le città confederate o raccomandate da una parte, e quelle soggette dall'altra, suddividendo ulteriormente queste ultime a seconda che la sottomissione sia avvenuta « vi armorum » oppure spontaneamente, con effetti presuntivamente diversi sul regime giuridico interno), o ancora dallo stesso TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. II, lett. 'F', concl. 678, p. 71 (che alle tre forme classiche di 'foedus' ne aggiunge un'altra, c.d. « colligationis », a carattere paritetico e temporaneo). Sull'effettivo significato di queste varie forme di subordinazione nella prassi politica romana cfr. F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, Napoli, 1973 (2a ed.), vol. II, p. 91 ss., G. LURASCHI, *Foedus, Ius Latii, Civitas. Aspetti costituzionali della romanizzazione transpadana*, Padova, 1979, soprattutto p. 23 ss., S. TONDO, *Profilo di storia costituzionale romana*, parte I, Milano, 1987, p. 246 ss.

(71) Dec. ult.cit., sempre a p. 950.

1401 <sup>(72)</sup>, Pistoia ha rinnovato, in effetti, la sua sottomissione nel 1496, con una capitolazione che non solo le garantisce il mantenimento di tutto il proprio ordinamento interno ma la esclude anche dalla giurisdizione di qualsiasi magistratura fiorentina, salva soltanto la sua soggezione alle leggi della dominante nel caso che esse dichiarino espressamente di estendersi al di lei territorio <sup>(73)</sup>. Per questa sua specificità, la città si qualifica a buon diritto come « *socia nobilis* » di Firenze <sup>(74)</sup>; e il legame con la dominante risulta definito da un patto « *amicitiae causa initum* » — come resta anche provato dal fatto che nel giorno di San Giovanni, quando « *sono tubae citantur, et vocantur omnes Civitates subditae Dominio Florentino* », Pistoia non viene menzionata tra esse <sup>(75)</sup>.

Questo inquadramento, denso di importanti conseguenze applicative a livello civilistico <sup>(76)</sup>, trova un suo puntuale riscontro

<sup>(72)</sup> In realtà la città si trovava sotto l'egida fiorentina già a partire dagli anni Trenta del Trecento. Solo col 1399, però, essa perde definitivamente il diritto di nominarsi il Podestà in modo autonomo (D. HERLIHY, *Pistoia nel medioevo e nel Rinascimento (1200-1430)*, Firenze, 1972, pp. 256-257); mentre la riduzione formale del suo territorio a parte di quello fiorentino viene dichiarata appunto nel dicembre del 1401.

<sup>(73)</sup> Tali capitoli, sottoscritti il 31 ottobre del 1496 dopo il fallimento di una ribellione contestuale alla calata di Carlo VIII, confermano in sostanza quelli già concessi nell'aprile-maggio 1402 (per il cui contenuto cfr. I.M. FIORAVANTI, *Memorie storiche della città di Pistoia*, Lucca, 1756, p. 273).

<sup>(74)</sup> Come ancora sottolinea la storiografia pistoiese della piena età moderna, ribadendo il rispetto del Granduchi per l'antica posizione della città, di fronte a Firenze essa non è « *suddita e sottoposta, ma... libera, compagna e amica fedele* » (M.A. SALVI, *Delle historie di Pistoia e fazioni d'Italia*, vol. I, Roma, 1656, appendice pp. 49-59).

<sup>(75)</sup> Così il giurista Girolamo Magonio, auditore rotale prima a Siena, poi a Lucca e a Firenze († 1596), autore di un fortunato volume di decisioni (H. MAGONIO, *Decisiones causarum tam Rotae florentinae quam Rotae lucensis, Venetiis*, 1597, dec. florent. 60, p. 157, n. 12: sulle vicende di quest'opera cfr. FASANO, *I giuristi e lo Stato*, cit.), facendo poi seguire una parafrasi del passo di Livio sopra richiamato. A fronte di questa autonomia normativa così solennemente garantita — aggiunge l'autore — poco importa che già nel corso del Quattrocento si sia dichiarato talvolta « *Pistorium esse de Comitatu Florentinae* », giacché « *id fuit factum in gratiam Pistoriensium, tunc temporis propter discordias et bella iugiter perturbatorum* », senza che Firenze volesse con ciò assumere « *aliquam superioritatem in Pistorienses* » (*ibidem*).

<sup>(76)</sup> Come risulta dal repertorio di Matteo Neroni (*Promptuarius elenchus*, cit., soprattutto p. 211-212, n. 26), dal quale ci faremo guidare più oltre nell'esame di alcune di esse.

nell'impianto stesso del governo cittadino: che è ancora quello di una piccola « capitale », soggetta — proprio come Firenze o Siena — soltanto al principe ed a quel suo speciale consiglio privato che è appunto la Pratica Segreta di Pistoia (77).

Lo scrupoloso rispetto formale degli antichi accordi non impedisce però al centro, dopo il commissariamento cosimiano della città del 1538-46 (78), di subordinare a sé Pistoia in maniera molto più stretta di quanto non accada probabilmente per qualunque altra comunità toscana. E ciò non solo riservando a sé la nomina diretta di alcuni funzionari-chiave del suo ordinamento — quali il Camerlengo e il Fiscale —, ma addirittura incamerando tutte le entrate ordinarie della città e dei suoi Comuni a favore del fisco granducale (79). Una misura, questa, del tutto inconsueta nel panorama toscano, che, come notava Gianni negli anni delle riforme, per tutta la durata del Principato aveva inabilitato Pistoia « a formare una amministrazione comunitativa » nel vero senso della parola, negandole in sostanza la titolarità di un patrimonio proprio (80).

Giustificata dall'endemica faziosità di cui i pistoiesi avevano dato costante prova tra Quattro e Cinquecento, questa politica resta tuttavia attentissima nel « mantenere una certa immagine di Repubblica, come hanno costoro sempre in bocca » (81); e nel conservare

(77) Cfr. per tutti una memoria di Gianni a Tavanti del 16 aprile 1775, in ASF, *Miscellanea di Finanze*, f. 146, *Documenti particolari relativi alla Provincia pistoiese*: ove si ricorda tra l'altro che la città e il suo contado non sono mai stati inclusi né nel Contado, né nel Distretto fiorentino.

(78) Commissariamento disposto a seguito di un ennesimo *revival* della lotta tra Panciatici e Cancellieri all'indomani della morte del Duca Alessandro (per tutti, L. GAI, *Centro e periferia: Pistoia nell'orbita fiorentina*, in AA.VV., *Pistoia, una città nello Stato mediceo*, Pistoia, 1980, p. 10 ss.).

(79) La restituzione degli 'onori' ai pistoiesi, infatti, avvenuta nel 1547, non si accompagnò a quella dell'amministrazione delle entrate patrimoniali, delle gabelle e degli altri proventi civici: il cui gettito, gestito appunto da un camerlengo di nomina granducale, continuò poi per sempre ad essere versato nelle casse della Depositeria generale, al netto di alcune spese locali. Su tutto il resto dell'amministrazione interna della città e del suo contado dal 1547 vigilò strettamente la Pratica Segreta.

(80) Così ancora la memoria del 1775 cit.

(81) Lo sprezzante rilievo è del Fiscale della città, in una sua relazione alla Pratica Segreta del 24 aprile 1582. Nello stesso testo, egli avverte anche che nelle forme dell'amministrazione si cerca di mascherare il più possibile l'espropriazione dei proventi

alla classe dirigente un ventaglio di importanti privilegi, strenuamente difesi come il segno di una irrinunciabile identità originaria.

Il caso pistoiese, dunque, ci introduce bene ad un'esatta percezione del valore dei vecchi capitoli. Pressochè nullo sotto il profilo politico, esso può essere invece notevolissimo sul piano istituzionale; contribuendo a mantenere in vita — pur nel quadro di un accentramento via via crescente — un assetto ordinamentale privo di ogni uniformità.

Una seconda tipologia associativa è costituita dalla cosiddetta « confederazione disuguale ». Diversamente dalla precedente, questa forma implica, sì, una perdita radicale della sovranità da parte dell'ente subordinato (giacché — nota ancora la Rota di Siena — « le terre soggette devono rispettare e onorare l'eminente padrone da cui unicamente la difesa e la tutela possono sperare, ed al quale in segno di vassallaggio, ed obbedienza, devono pagare annualmente i censi, secondo le rispettive convenzioni »<sup>(82)</sup>); ma non abbassa ancora i membri della città al rango di semplici sudditi, dato che, nel riceverne la sottomissione, la dominante si è obbligata al perpetuo rispetto di certe condizioni. Anzi, ogni qual volta — sostengono i giuristi — questa sottomissione sia stata formalizzata mediante un qualche scambio di impegni reciproci, ciò è sufficiente a certificare la perdurante 'libertà' dei popoli sottoposti: i quali « non tenentur nisi in ea in quibus expresse se submiserunt » e conservano, per tutto il resto, la loro condizione originaria<sup>(83)</sup>.

---

a cui la città è stata condannata: sì che, per esempio, « le scritture s'accomodano allo stile vecchio: cioè Comune di Pistoia dee avere e dee dare: e tutte l'entrate vanno sotto cotesto nome ». Così anche, quando gli organi cittadini intendono fare una qualche spesa attingendo a risorse che pure sono ormai del tutto sottratte alla loro disponibilità, essi continuano ad « osserva[re] lo stile antico di fare provisione al camerlengo perché paghi »; mentre costui, non essendo più un ufficiale pistoiese e qualificandosi anzi come « camerlengo generale di S.A.S. in Pistoia », non è autorizzato a spendere una lira « senza il placito di Firenze » (ASF, *Pratica Segreta di Pistoia*, f. 475, cc. 241-242).

<sup>(82)</sup> RDR 2a serie, t.V, p. 932.

<sup>(83)</sup> Così Bartolomeo Sozzini (1436-1507), in un suo *consilium* in seguito assai citato relativo ai rapporti tra la Repubblica di Siena e il *castrum* di Collecchio (MARIANO e BARTOLOMEO SOZZINI, *Consilia*, s.l., 1525, vol. I, cons. 74, f. 98v. ss., n. 6). A dire il vero, in questo caso il patto non era stato stipulato con la comunità, ma con una famiglia titolare di una qualche signoria su questo territorio (probabilmente si tratta dei Marsili, che ancora in pieno Settecento vantano certi diritti su questo luogo: ASF, *Consiglio di*

Anche qui è fondamentale il riferimento al paradigma romano; nell'ambito del quale — come precisa il Testo — « liber autem populus est is, qui nullius alterius populi potestati subiectus est:... sive aequo foedere in amicitiam venit: sive foedere comprehensum est, ut is populus alterius populi maiestatem comiter conservet » (84). Si può dunque benissimo riconoscere la 'maiestas' e la 'superioritas' di una città egemone senza per questo esserle asserviti. Anzi: talvolta la sottomissione può essere determinata proprio dallo scopo esplicito di mantenere la propria 'libertas' minacciata da terzi, affidandosi ad un potente popolo amico « ut parvuli pulli sub alis gallinarum » (85). In questo caso, il rapporto tra le due città si avvicina ad una relazione vassallatica, o almeno a quelle 'accomadigie' di cui le città tre-quattrocentesche si erano regolarmente servite per assorbire le signorie circoscritte (86). Lo schema romanistico del 'foedus impar' si arricchisce quindi di una serie di caratteri latamente feudali (87), che sottolineano ancor meglio come la *civitas* sottoposta, nel giurar fedeltà al suo « protector et defensor », non abbia subito alcuna effettiva *capitis deminutio*. Gli stessi, pur gravosissimi oneri che le vengono regolarmente imposti — come la consegna del cassero, l'obbligo di ricevere il 'potestas' scelto dalla dominante, la rinuncia a tenere una milizia autonoma e via di

---

*Reggenza*, f. 170, ins. 2, *Contee, feudi e signorie nello Stato Senese*, c. 91): cionostante, il testo sozziniano viene regolarmente richiamato ogni qual volta si parli di 'foedera' intercomunali.

(84) D. 49, 15, 71.

(85) Così il giureconsulto quattrocentesco Pier Filippo Della Cornia (1420-1492) in un suo *consilium* riferentesi alla terra di Modigliana (ID., *Consilia*, Venetiis, 1572, vol. IV, cons. 187, n. 10, f. 177r.). Sottomessasi ai fiorentini nel 1377 a condizioni particolarmente favorevoli (REPETTI, *Dizionario*, vol. III, p. 232), questa comunità continuerà anche sotto il Principato a far valere con molta attenzione i propri privilegi capitolativi.

(86) Su queste figure, in generale G. SORANZO, *Collegati, raccomandati, aderenti negli Stati italiani dei secoli XIV e XV*, in *Archivio storico italiano*, IC (1941), pp. 3-36. Anche Firenze e Siena avevano fatto frequente ricorso a stipulazioni del tipo indicato, tanto che ancora nel corso dell'età moderna si contano un certo numero di signori raccomandati alle due città la cui posizione continua ad essere ben distinta, nella coscienza dei contemporanei, rispetto a quella dei successivi feudatari di creazione granducale (FASANO GUARINI, *Lo Stato mediceo*, cit., pp. 66-69).

(87) Così, per es., il nostro solito Brichieri indica nel 'mundiburnium' un elemento comune a tutte le situazioni in cui un qualsiasi soggetto politico cerca la protezione di un altro (loc. ult. cit., p. 952).

seguito — non sono altro che riconoscimenti di quella semplice « principalioritas » che consegue all'impegno di « mantenere in libertatem » il popolo 'federato', senza che ciò implichi alcun asservimento <sup>(88)</sup>.

Diffusissime nell'ambito della dottrina tardo-medievale, queste argomentazioni trovano un ideale terreno di coltura in un'esperienza toscana che ha visto Firenze ergersi più volte a baluardo delle libertà comunali contro le 'tirannidi' monocratiche, e sfruttare effettivamente l'incombente minaccia dei Visconti per espandere il proprio dominio nel corso del Quattrocento <sup>(89)</sup>. A distanza di secoli, in pieno Principato, questa 'retorica della libertà' sopravvive ancora nelle pagine dei giuristi, parallelamente al sentimento ancor vivissimo che ogni luogo conserva della propria individualità ordinamentale. Così, per es., ancora alla fine del Cinquecento la terra di Modigliana ricorda alla Pratica Segreta come nei suoi patti di assoggettamento « d. verbum 'in libertatem' fuit in dd. capitulis saepius repetitum », e che, definendosi appunto la libertà come la « naturalis facultas eius quod cuique facere libet », tale *status* non può essere compatibile con quello di sudditanza <sup>(90)</sup>. Ragionamento

<sup>(88)</sup> Così Mariano Sozzini Seniore (1401-1467) in un altro celebre parere legale (vol. I, cons. 7, n. 2, ed. cit. f. 5v. ss.), relativo stavolta allo *status* di Arezzo: che in base alle capitolarioni del 1384-5 sarebbe semplicemente una « civitas libera », « coniuncta... et confoederata civitati Florentiae tanquam potentiori ».

<sup>(89)</sup> Cfr. per tutti H. BARON, *La crisi del primo rinascimento italiano. Umanesimo civile e libertà repubblicana in un'età di classicismo e tirannide*, trad. it. Firenze 1970, p. 401 ss. e Q. SKINNER, *The foundations of modern political thought*, vol. I, *The Renaissance*, Cambridge, 1978, pp. 77-84.

<sup>(90)</sup> Così nel 1595, per difendere la sua minacciata autonomia statutaria (ASF, *Pratica Segreta*, f. 168, c. 435 ss.: le espressioni citate, comunque, sono tratte da un parere legale antecedente alla memoria allora presentata ed allegato alla stessa, a firma di un giureconsulto bolognese di nome Bernardo de' Bernardi che riprende le tesi di Della Cornia già sopra richiamate). Concordemente ancora SAVELLI, *Summa*, cit., t. I, § 'Civis-civitas', n. 8, p. 282, nel ribadire che questa terra non può esser considerata « simpliciter de districtu florentino ». Tale estraneità al Distretto si trova spesso rivendicata anche da altri. Così, per es., la città di Borgo Sansepolcro ricorda verso la metà del Cinquecento che i suoi patti l'hanno unita a Firenze « ut esset comitatus de per se », e che perciò « le leggi, statuti et ordini della Città di Fiorenza predominante non pregiudicano [alle sue leggi], né quelle comprendono, né ad esso Comune et huomini si stendono se non [per] quanto si contiene in dette convenzioni fermate e stabilite fra li

lucidamente riassunto, nei suoi termini generali, da uno dei più noti giuristi toscani del primo Seicento, il lucchese Lelio Altogradi: secondo il quale i capitolati « ex lege deditiois » non sono « mere subditi », ma « subditi cum obligationibus, et oneribus in capitulis d. subiectionis reservatis, et declaratis tantum, in coeteris vero aliis quibuscumque in iis non contentis, cuiusvis sint generis, non dicuntur exempti, sed potius non subditi, seu non subiecti » (91).

Di nuovo, bisogna intendersi bene sul senso di queste formule. In molti casi, esse sono invocate dalla giurisprudenza civilistica senza alcun intento rivendicativo, ma solo per fornire una giustificazione *a priori* al pluralismo legislativo proprio dello Stato mediceo. Pluralismo che si spiega assai bene presupponendo una ipotetica 'libertà' di cui ogni luogo avrebbe continuato a godere anche dopo l'assoggettamento, e che gli consentirebbe quindi di conservare un proprio *corpus* di leggi diverso da quello della dominante. In tale prospettiva, quindi, la sopravvivenza della costituzione 'pattizia' è solo una *fictio* della logica giuridica; ma una *fictio* ugualmente importante, in quanto capace di attribuire una forma coerente ad una realtà con cui il giurista si scontra quotidianamente nella pratica del foro.

A ciò si aggiunga che, fittizia finché si vuole, questa rappresentazione formalizza un sostrato di convinzioni e di valori molto radicati tra i sudditi di Casa Medici. I Granduchi stessi, benché certo non animati da quel sacrale rispetto per le vecchie pattuizioni che la propaganda ufficiale loro attribuisce, non mancano di far vagliare con cura le rimostranze di chi ne lamenta la violazione. Basta spigolare tra gli atti della Pratica Segreta, a cui erano per lo più rimesse le informative su questi affari, per rendersi conto di come la dottrina dei 'foedera' non fosse solo un balocco *ad usum doctorum*.

Nel 1606, per esempio, riferendo su un ricorso presentato dal Capitanato di Castiglion del Terziere riguardo a certe esenzioni non rispettate dai magistrati fiorentini, la Pratica confidava al principe come « a questi popoli, che sono a' confini dello Stato e quasi separati da esso, par cosa strana che non li siino osservati li patti, e

---

detti Comuni ». Illegittima è perciò la riduzione delle sue esenzioni gabellari minacciata con una legge del 1544 (ASF, *Pratica Segreta*, f. 171, c. 39 ss.).

(91) L. ALTOGRADI († circa 1660), *Consilia sive responsa*, Lucae, 1643, L. II, cons. 70, riferendosi ad una comunità aspecifica.

conventioni fatte con la Repubblica fiorentina quando si sottoposero. Et si può credere che detti Giovanni Baldovinetti e Carlo Pitti [cioè i due ministri dell'Arte della Lana di Firenze che avevano preteso di estendere ai castiglionesi la 'tassa di matricola' della loro corporazione] non sapessero i patti di dette comunità, o, al manco, non penetrassino la forza di essi, et la gran differenza che è tra l'essenziamenti che si concedono per patto, et quelle che si concedono per gratia » (92). Noioso ingombro da abbandonare fin che si può all'usura del tempo, le vecchie pattuizioni non possono essere però ignorate quando qualche comunità meno remissiva delle altre ne chieda l'osservanza. Non è forse « particolar grandezza della Pratica, che alle città suddite si conservino li privilegi e statuti » (93)? Ed è vero o no che le stesse « loro Eccellenzie Illustrissime sempre si sentono affermare che gli capitoli delli loro sudditi si osservino loro, e gli statuti e ordini loro si mantenghino » (94)? Ecco, allora, che questi stessi navigatissimi consiglieri del sovrano non esitano, se da lui richiesti, ad enumerargli con cura minuziosa la lista degli abusi perpetrati dal centro ai danni di questa o quella comunità capitolata — fino a confessare, per esempio, che tutto il sistema del controllo finanziario sulla periferia messo su con gran fatica nei primi tempi del Principato è legalmente incompatibile col tenore di parecchie capitolazioni, anche di data recente (95).

Certo: il più delle volte le ragioni del diritto cedono di fronte a quelle della politica. Si ha un bel protestare « che durissima cosa, e da ragione lontanissima, è che si venga alla derogatione de' Capituli e ragioni altrui senza evidentissime cagioni e rispetti »; e che il

(92) ASF, *Pratica Segreta*, f. 168, c. 235r. e v.

(93) Così la città di Arezzo in una sua memoria diretta appunto alla Pratica e volta ad ottenere la conferma delle autonomie statutarie ed organizzative fatte salve dalle capitolazioni del 1531 (ASF, *Pratica Segreta*, f. 85, c. 496r., ricorso della municipalità aretina del 29 luglio 1615).

(94) Così la Pratica nel 1566, riassumendo per Cosimo gli argomenti di una supplica dei soliti modiglianesi, che chiedono di essere scorporati dalla giurisdizione del Capitano di Castrocaro alla quale il principe li ha parzialmente assoggettati nel 1542, derogando all'espreso tenore delle loro dedizioni (ASF, *Pratica Segreta*, f. 168, c. 217r.).

(95) Così per es. l'informativa della Pratica alla supplica umiliata nel 1587 dalla comunità di Lucignano, che solo nel 1553 è stata definitivamente accorpata al Dominio fiorentino (sempre in *Pratica Segreta* f. 168, cc. 527 ss.).

centro « non può disporre e decretare il contrario di quello che le parti istesse son convenute, né meno tali conventioni alterare, diminuire o accrescere » (96). Spesso ci si può sentir rispondere semplicemente che si tratta di « meschinità », e che dunque ci si conformi senza cavillare (97). Quando un atto, del resto, sta davvero a cuore al sovrano, esso viene sempre emanato col corredo delle clausole ' non obstante ' e ' ex certa scientia ', che permettono al principe di derogare legittimamente a qualunque diritto quesito tramite la sua ' plena potestas ' (e poco importa che i dottori abbian versato fiumi d'inchiostro sulla sua incapacità a derogare ai contratti in genere e a quelli di capitolazione in ispecie (98), finché l'unico giudice dei propri atti è appunto lui stesso (99)).

Lo *status* di capitolato *ex contractu*, quindi, al di là di quella *libertas* puramente metaforica che i giuristi vi riconnettono, non chiude certamente i suoi titolari nel bozzolo di una autonomia a tutta

(96) Così ancora i rappresentanti di Modigliana, nella loro supplica di cui alla n. 94.

(97) Così Angelo Niccolini (1502-1567), auditore privato di Cosimo, in una sua informazione del 1560 al Duca relativa alla pretesa di Massa e Cozzile di non contribuire alla nuova spesa del Bargello di Campagna. Siccome in molti patti capitolativi tre-quattrocenteschi si citano come unici salari di ufficiali fiorentini a carico delle Comunità quelli del Podestà e della sua corte, « simili terre privilegiate reclamano » in continuazione contro le tasse imposte per sovvenzionare le ulteriori forze di polizia a carattere interprovinciale introdotte da Cosimo: come se, invece di « dare mille lire in sei mesi », fossero costrette a pagare chissà quale « grande spesa ». Il suo consiglio è dunque di tirare di lungo, tanto più che il bargello in questione « non ha altro assegnamento per il suo salario » (ASF, *Pratica Segreta*, f. 170, c. 287).

(98) Nell'ambito della dottrina forense toscana una sintesi di questi argomenti è offerta dal già citato cons. 70, L. II di Lelio Altogradi, nn. 24-29, che sottolinea come il sovrano non possa evidentemente rivolgere il proprio potere contro la fonte stessa che glielo conferisce. Più in generale, sul tema della capacità derogatoria del principe cfr. i noti contributi di U. NICOLINI, *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1952, soprattutto cap. IV; E. CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medievale*, Roma, 1966, p. 141 ss.; G. GORLA, ' *Iura naturalia sunt immutabilia* '. *I limiti al potere del principe nella dottrina e nella giurisprudenza forense fra i secoli XVI e XVIII*, in *Diritto e potere nella storia europea*, Atti in onore di Bruno Paradisi, Firenze, 1982, p. 629 ss.

(99) Il che non impedisce ai sudditi capitolati di contestare duramente, all'occorrenza, anche il ricorso a questo strumento — come fanno ancora i modiglianesi nella loro memoria del 1566, ricordando al principe che « non è sì larga potestà che non debba esser regolata e ristretta a' termini di ragione, e del honesto ».

prova. Diciamo piuttosto che esso offre loro un appiglio per contrastare tutto quell'insieme di misure fiscali e amministrative con cui ogni 'centro' si sforza poco a poco di stringere a sé la propria 'periferia'. E, quel che più conta, esso consacra per sempre l'*alterità* di quella porzione di periferia rispetto al resto dello Stato, legittimandola a mantenere la sua originaria soggettività<sup>(100)</sup>.

A prima vista, lo stesso non sembra possa valere per i patti c.d. 'dedicij', recanti una sottomissione incondizionata e che di fatto, almeno a partire dagli ultimi decenni del Trecento, sono i più comuni<sup>(101)</sup>. Essi si differenziano dai 'foedera iniqua', prima ancora nella forma che nel contenuto; essendo costituiti da una semplice dichiarazione unilaterale con cui la comunità si assoggetta alla dominante, senza che quest'ultima compaia in alcun modo come 'parte' dell'atto. Né la successiva concessione di un certo pacchetto di privilegi con cui si remunerano i nuovi sudditi per il gesto compiuto cambia la natura del rapporto, che evidentemente non ha niente di sinallagmatico.

Eppure, anche qui l'effetto dell'unione non è l'incorporazione dell'ordinamento soggetto con quello egemone, dato che anche queste comunità continuano per lo più a mantenere l'organizzazione, il territorio, gli statuti e l'amministrazione che avevano per l'avanti.

Per spiegare la vicenda, la giurisprudenza si appella ad una notissima pagina bartoliana: nella quale, confutata la contraria opinione di Guglielmo da Cugno, si accoglie la presunzione per cui il territorio recentemente annesso ad un certo reame ne adotta le leggi solo « quando Rex accepit eo animo, ut sibi uniret, et unum Regnum esset ». Finché ciò non consta « de mente occupantis, standum est iuribus antiquis illius loci, quatenus honesta sunt »<sup>(102)</sup>. Conclu-

<sup>(100)</sup> In questo senso si vedano per es. i rilievi generali di A. DE BENEDICTIS, *Repubblica per contratto. Una città (Bologna) nello Stato (Pontificio)*, in *Scienza e politica*, IV (1990), p. 59 ss.

<sup>(101)</sup> Per rendersene conto, basta sfogliare i due già citati volumi di *Capitoli del Comune di Firenze* pubblicati a stampa. Per Siena, un'analoga conclusione si può ricavare dai libri dei censì del 1334, 1359 e 1400 pubblicati a cura di M. ASCHERI e D. CIAMPOLI, *Siena e il suo territorio nel Rinascimento*, Siena, 1986, parte III.

<sup>(102)</sup> BARTOLO DA SASSOFERRATO (1313-1357), *Tractatus de Insula*, § 'Nullius enim esse creditur', n. 10, in *Id.*, *Consilia, quaestiones et tractatus*, Venetiis, 1585, f. 137v.

sione profondamente medievale: che per la giurisprudenza toscana più recente, tuttavia, trova piena conferma nella moderna dottrina di 'ius gentium'. Se è vero, per esempio, che secondo Grozio lo 'ius belli' conferisce al 'victor' la facoltà di mutare le leggi del vinto « pro libito suo », lo stesso maestro olandese, seguendo Alberico Gentili, precisa subito che una tale conseguenza non è affatto automatica <sup>(103)</sup>. Anzi, come dimostra ampiamente l'esperienza romana, « solent plerumque victores, praesertim non barbari, cum omne Imperium victis eripiunt, suas illis leges, mores et magistratus relinquere, ... quasi oblectamentum aliquod, ac servitutis solatium » <sup>(104)</sup>.

Quella intersoggettività, dunque, che i 'foedera' delle due prime specie siglavano con la loro stessa natura bilaterale, nel caso del patto deditizio viene ugualmente ribadita cristallizzando per sempre il rapporto tra 'victor' e 'victus'. Un rapporto che la confluenza dei due 'popoli' « in un medesimo Stato » non cancella affatto, ma anzi perpetua indefinitamente a dispetto del decorso di qualunque lasso di tempo; ed al quale l'umanità dei vincitori finisce per dare un contenuto non poi troppo diverso rispetto a quello assicurato da una capitolazione contrattuale. Certo, i 'federati' sono convenzionalmente garantiti nella titolarità dei loro benefici, mentre gli altri no. Ma se questo distinguo doveva avere ancora una sua forte

---

Sull'importanza di questo passo per la rappresentazione del processo di accrescimento statale richiama anche l'attenzione MONTORZI, *Pontedera*, cit., p. 103.

<sup>(103)</sup> Il riferimento (contenuto nella sentenza rotale citata alla nota successiva) è al L. III, cap. 15, n. 10 del *De iure belli et pacis* (ed. Lausannae, 1759, t. IV, p. 268): « sed et cum omne imperium victis eripitur, relinqui illis possunt circa res privatas, et publicas minores, suae leges, suique mores et magistratus ». Questo era, in effetti, l'insegnamento dell'esperienza romana: ove — come riconosce ancora la storiografia di oggi — « la deditio poneva il popolo vinto nelle mani del vincitore, ma non importava necessariamente l'estinzione giuridica della comunità », che poteva anche continuare a godere di una piena autonomia (DE MARTINO, *Storia*, cit., vol. II, p. 94).

<sup>(104)</sup> Così la Rota fiorentina in un suo motivo del 27 agosto 1748, per bocca dell'auditore Antonio Maria Montordi, in Th., t. IX, dec. 29, n. 30, p. 422. Il passo è la parafrasi di un luogo ciceroniano valorizzato da Gentili nel loc. ult. cit.. La regola, dunque, è che « i luoghi acquistati o per via di guerra, o per qualunque altro titolo non perdono l'uso delle proprie leggi..., prima che ne sia seguita una espressa e legittima dichiarazione di volontà del nuovo Padrone » (così ancora il Magistrato Supremo in una pronuncia del 6 aprile 1753, su relazione dell'auditore Cosimo Ulivelli (1719-1806), in Th., t. X, dec. 43, n. 28, p. 636).

evidenza nel corso dei primi tempi del Principato, esso tende a sfumare man mano che da un lato l'erosione del tempo e l'opera del potere centrale smussano gli angoli vivi dei patti bilaterali, e dall'altro la consuetudine consolida i 'dediticii' nel godimento di quei vantaggi che il sovrano non ha avuto interesse a togliere loro.

Il risultato finale è quello di una progressiva omologazione della condizione giuridica delle comunità sottoposte. Attestata assai bene, per esempio, da quella pronuncia settecentesca della Rota senese da cui abbiamo preso le mosse.

Tito Livio alla mano, Brichieri rileva infatti come la vera unione deditizia si ha « quando la Nazione annientisce talmente il popolo soggiogato, che sottopone il medesimo alle sue leggi, e toglie tutti i di lui beni trasferendoli sotto il proprio dominio e proprietà »; fino a strappargli « ogni diritto di libertà, ed il dominio di ogni loro cosa ». Dovendo decidere dunque, nella specie, quale sia la condizione degli uomini di Arcidosso (paese sottratto *manu militari* da Siena agli Aldobrandeschi nel remoto 1331 e sottomessosi formalmente alla città l'anno dopo <sup>(105)</sup>), il giurista non ha dubbi: « non avendo perso il dominio delle proprie cose, l'uso delle loro leggi, ed i beni destinati pel mantenimento del Comune, non può reputarsi la loro dedizione, deditizia, onde verificandosi, che quei terrieri, dopo di avere i loro Sindaci confessato in Siena, di essere del contado Sanese, ottennero di vivere colle proprie leggi, conservarono il dominio de' beni, che rimasero nel demanio di quella Comunità, e goderono il diritto di tenere a sindacato i ministri di Giustizia, che sono deputati alla presidenza di quel Reggimento, conviene dire che la loro dedizione seguisse per mezzo di una congiunzione fatta con diseguale confederazione » <sup>(106)</sup>.

---

<sup>(105)</sup> REPETTI, *Dizionario*, t. I, p. 105.

<sup>(106)</sup> Dec. cit., n. 113, p. 951. L'importante conseguenza era la non applicabilità al caso di specie di una rubrica aggiunta in data incerta allo statuto generale senese del 1545 dal titolo « De civibus non gravandis »: la quale impediva ai Comuni rurali di vincolare in alcun modo i cittadini senesi con i propri statuti, salvo il caso che si trattasse di comunità non pienamente suddite, ma appunto « inaequali foedere coniunctae ». Finendo per cancellare, perciò, il distinguo tra comunità deditizie e capitolate, la Rota sviluppa qui una linea giurisprudenziale indubbiamente 'progressista', in quanto diretta a limitare le immunità personali delle oligarchie cittadine: all'interno però di un quadro dogmatico in tutto e per tutto fedele all'impianto concettuale tradizionale.

Ancora freschissima, dunque, ai prodromi della riorganizzazione territoriale leopoldina, l'antica dogmatica si è semmai modificata in questo senso: che il 'foedus dediticium' è divenuto un modello puramente astratto, utile solo, nella sua negatività, a definire per contrasto il profilo di quel 'foedus inaequale' in cui si riconosce la forma tipica di aggregazione del territorio toscano. Una forma che tutela l'identità storica e giuridica di ogni suo tassello — come se esso avesse perso solo ieri la sua autonomia, invece che da svariate centinaia di anni.

Testimonianza eloquente, nella sua longevità, del fortissimo continuismo che caratterizza il pensiero giuridico di diritto comune, questa teoria costituisce la base su cui, pezzo a pezzo, si costruisce tutto quanto il castello giuridico dei rapporti centro-periferia dell'ordinamento toscano.

## CAPITOLO SECONDO

### CITTÀ E CONTADI

1. Antichi e nuovi vincoli di soggezione cittadina. — 2. Le soluzioni della giurisprudenza: significato e limiti della nozione di 'contado' all'interno dello Stato regionale toscano.

#### 1. *Antichi e nuovi vincoli di soggezione cittadina.*

Proprio per il fatto che lo Stato post-cittadino tende a conservare l'identità originaria degli enti che ha fagocitato, esso pone il problema di capire in che misura, accanto al nuovo rapporto di soggezione che lega ora ogni unità territoriale alla dominante comune, non continuino anche a sussistere quegli antichi vincoli di dipendenza che stringevano *ab origine* singoli gruppi di comunità rurali ad una certa città o terra, una volta che quest'ultima si è subordinata ad un potere superiore <sup>(1)</sup>.

Sul piano istituzionale, in ogni Stato territoriale a struttura cittadina agiscono su questo versante due tendenze di segno opposto: l'una 'modernizzante', che tende a minare il rilievo delle città 'olim liberae' affrancando i loro antichi contadi dalla subordinazione verso di esse; l'altra 'conservatrice', ispirata alla preoccupazione di non mortificare all'eccesso quelle classi dirigenti locali sul cui consenso (o almeno non-dissenso) si regge tutta l'impalcatura dell'ordinamento regionale <sup>(2)</sup>. L'equilibrio che ogni Stato cerca di

---

<sup>(1)</sup> Da tale questione hanno preso le mosse alcune delle più importanti ricerche della recente storiografia toscana (basti pensare a E. FASANO GUARINI, *Città soggette e Contadi nel Dominio fiorentino fra Quattro e Cinquecento: il caso pisano*, in AA.VV., *Ricerche di storia moderna*, I, a cura di M. MIRRI, Pisa, 1976, p. 1 ss.

<sup>(2)</sup> Classi, queste, che proprio dall'esercizio di certi poteri di supremazia sul Contado attingono la loro stessa identità di gruppo elitario, come ha notato M. BERENGO,

raggiungere è perciò quello tra una marcata emarginazione politica dei centri urbani in esso confluiti e una ragionevole tutela della loro antica supremazia socio-giuridica nei confronti del mondo rurale.

Ciò premesso, si tratta di vedere in che misura, e soprattutto con quale significato, il linguaggio giuridico toscano continui ad impiegare termini come ' contado ' o ' distretto ' (il cui uso è ovviamente pacifico con riferimento al territorio sottoposto alle due città dominanti) a proposito degli spazi un tempo appartenenti alle città soggette e divenuti ora parti integranti dello Stato regionale.

Innanzitutto, va da sé che in età ducale e granducale il concetto di ' contado ' riferito al territorio di una città soggetta ha perduto quasi completamente quella che era in origine la sua valenza più pregnante, peraltro ancora conservatasi nel linguaggio giuridico tardo: l'idea cioè di una necessaria soggezione *giurisdizionale* di quel territorio rispetto a quella città. « Vocabulus Comitatus — scrivono ancora i giuristi del Seicento — includit iurisdictionem et imperium usque eo quo se praetendunt fines simul cum civitate statuti », come rivela l'etimo stesso della parola (venga esso ricondotto al verbo ' comminare ', o piuttosto al sostantivo ' comes ', che ci riporta ai giudici dell'epoca carolingia insediati nelle varie città dell'Impero <sup>(3)</sup>). Perciò, continua a recitare la repertoristica, « iurisdictione in comitatu semper spectat ad civitatem » <sup>(4)</sup>, sì che « comitatus non d[atur] sine iurisdictione et imperio » <sup>(5)</sup>. La stessa differenza tra ' comitatus ' da un lato e ' districtus ' e ' territorium ' dall'altro (vocaboli, questi ultimi, correlati alle radici di ' distringere ' e ' ter-

---

*La città di antico regime*, in *Quaderni storici*, IX (1974), in part. p. 686 ss.; e cfr. anche G. CHITTOLINI, *La formazione dello Stato regionale e le istituzioni del Contado (secoli XIV-XV)*, Torino, 1979, *Introduzione*.

<sup>(3)</sup> Così l'Auditore Marzio Venturini (pontremolese, membro della Rota fiorentina dal 1635 al 1641 dopo aver già esercitato funzioni di giudice rotale a Bologna, Genova e Lucca) in un *consilium* a favore di una comunità soggetta al dominio estense nel quale offre una rassegna estremamente particolareggiata del significato dei termini atti ad indicare i vari tipi di spazi politici (M. VENTURINI, *Consilia*, Bononiae, 1648, cons. 4, nn. 70-71, p. 195). Sul senso di ' comitatus ', in particolare, egli riprende esplicitamente osservazioni già svolte da Alciato (A. ALCIATO (1492-1550), *De verborum significatione libri IV*, Lugduni, 1536, p. 502).

<sup>(4)</sup> TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. I, lett. ' C ', concl. 479, n. 7, p. 947, riferendosi al già richiamato cons. 85 di Paolo di Castro su Lucignano.

<sup>(5)</sup> Così ancora VENTURINI, loc. ult. cit., n. 81.

rere', e quindi capaci di evocare in modo ancor più immediato l'idea della soggezione ad un concreto potere coercitivo) non è di natura qualitativa: nel senso che il distretto « se extendit ultra fines Civitati praescriptas ad loca quae ditioni suae cives addunt, et subiiciunt pactis vel virtute bellica » (6), mentre con 'territorio' si intende per lo più l'area complessiva su cui si esercita il potere cittadino — cioè il contado e il distretto insieme —: restando sempre identica, però, la comune « essentia » di questi termini, che « pendet ab imperio et iurisdictione civitatis » (7).

Ora, uno dei dati più evidenti della struttura istituzionale della Toscana medicea è che le città suddite non hanno quasi più alcuna capacità giurisdizionale e coercitiva propria né sui loro cittadini, né sui loro 'comitatenses' di un tempo. Diversamente da ciò che pur accade in altre esperienze di Stato regionale, ove la *civitas subiecta* tende a conservare in certa misura il diritto di amministrare la giustizia nell'ambito del suo antico territorio (8), nel Dominio fio-

(6) *Ibidem*, n. 52, p. 194. Questo, almeno, è l'univoco significato che il termine ha già nel linguaggio amministrativo toscano del Quattrocento: « dicitur districtus ad differentiam localem civitatis, et eius comitatus; et isto modo communiter accipitur — assicurava già Francesco Accolti (1416-84?) — et ut melius declarem id, quod numquam vidi bene declaratum, districtus proprie est dominium vel territorium accedens civitati in subiectionem intra fines simul cum civitate statutos, intra quod quicquid est vocatur territorium » (F. ACCOLTI, *Consilia*, Venetiis, 1572, cons. 77, n. 4, f. 90v.).

(7) Di nuovo Venturini, loc. ult. cit., n. 55: e per tutti cfr. ancora TOSCHI, *Practicae conclusiones*, t. VIII, lett. 'T', concl. 49 (*Territorium quid sit*), p. 33, e t. II, lett. 'D', concl. 516 (*Districtus quid sit*), p. 732.

(8) Si pensi per es. alla Marca Pontificia: ove la regola è che i « castelli » — cioè i comuni rurali, corrispondenti a loro volta all'80% circa di tutte le comunità della Provincia — continuano ad essere retti da 'Capitani' inviati dalle città o dalle terre *immediate subiectae* al cui Contado appartengono; mentre solo in queste ultime la giustizia è amministrata da governatori o podestà di nomina centrale (B.G. ZENOBI, *Ceti e potere nella Marca Pontificia*, Bologna, 1976, pp. 20-21 e 238-239, R. MOLINELLI, *Città e contado nella Marca Pontificia in età moderna*, Urbino, 1984, pp. 99-111; ma una stessa situazione si riscontra anche in altre parti del dominio dei Papi: R.VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione nello Stato pontificio*, Bologna, 1983, p. 63 ss.). Considerazioni in parte analoghe valgono per la Terraferma veneta: in cui le giurisdizioni rurali sono di due tipi, Vicariati e Podesterie, e solo a queste ultime corrisponde un ufficiale veneziano, mentre nelle prime — in certi contadi nettamente più numerose delle altre — è insediato un giudice cittadino (G. COZZI, M. KNAPTON, *La Repubblica di Venezia in età moderna. Dalla guerra di Chioggia al 1517*, Torino, 1986, p.

rentino già durante il Quattrocento quasi tutte le giurisdicenze periferiche (rurali o cittadine) risultano infatti coperte da ufficiali della dominante, che hanno rimpiazzato podestà e 'rettori' di nomina locale; mentre nel Senese una pari centralizzazione giurisdizionale sarà sancita dopo la conquista <sup>(9)</sup>.

Se è vera, dunque, la massima comunemente ricevuta secondo la quale « locus, de territorio est, ex quo rectores ad regendum illum mittuntur » <sup>(10)</sup>, le comunità degli Stati medicei fanno capo ad un 'territorium' unitario. A cui risulta inapplicabile, in particolare, il dualismo tra luoghi 'mediate' ed 'immediate subiecti'; posto che, ad eccezione delle poche località tardivamente infeudate dai Medici, tutti i Comuni del Granducato risultano direttamente subordinati ad un unico centro — sia esso Siena o Firenze — che vi esercita la giurisdizione in nome proprio e che ha spesso provveduto a ridisegnare i confini delle circoscrizioni correlative senza sentirsi condizionato dal loro assetto primitivo <sup>(11)</sup>. La sola forma di preminenza giudiziaria che, qua e là, qualche centro maggiore è riuscito a conservare sulla sua campagna consiste in una più o meno limitata giurisdizione civile d'appello riservata alle magistrature cittadine, in luogo od alternativamente a quella del giudicante fiorentino o al foro d'ultima istanza della Rota <sup>(12)</sup>.

Non stupisce d'imbattersi perciò, fin dai prodromi della costruzione dello Stato regionale, in atti solenni con cui il potere centrale

209; per un esempio, S. ZAMPERETTI, *Aspetti e problemi delle comunità del territorio vicentino durante il XVI secolo nell'ambito dei rapporti città-contado nello Stato regionale veneto*, in AA.VV., *Lisiera: immagini, documenti e problemi per la storia e cultura di una comunità veneta. Strutture, congiunture, episodi*, Lisiera, 1981, in part. pp. 506 e 511).

<sup>(9)</sup> Cfr. soprattutto una provvisione del 1571 (in CANTINI, vol. VII, p. 314 ss.) con la quale si ristrutturano le giurisdicenze dello Stato affidandole tutte a 'riseduti' senesi ed eliminando completamente i residui 'vicari' eletti localmente.

<sup>(10)</sup> Così il repertorio di Matteo Neroni, *verbo 'Locus'*, p. 105, che estrapola tale massima generale dalla già citata sentenza rotale del 9 dicembre 1623 circa i rapporti tra Pietrasanta e Seravezza.

<sup>(11)</sup> Come testimonia Pompeo Neri in quella pagina già richiamata nel cap. precedente ove ricorda che i « governi provinciali » (cioè i distretti giudiziari del Dominio fiorentino) furono « creati » e non « trovati » dalla Repubblica; e che il loro « compartimento » dipende solo « dal maggior comodo di governare i popoli sottoposti » (*Relazione delle magistrature della Città di Firenze*, cit., pp. 581-582).

<sup>(12)</sup> FASANO GUARINI, *Lo Stato mediceo*, cit., pp. 45-47.

— derogando o sostituendo gli eventuali patti più o meno paritetici precedentemente stipulati — dichiara che l' 'olim comitatus' della città tale o talaltra dovrà essere d'ora in poi considerato senz'altro « verum et originale territorium... civitatis Florentiae » e che tutti quelli che ci vivono, « sive in civitate, aut in comitatus finibus habitantes, sint, et esse intelligantur in omnibus... veri et originales comitatini civitatis Florentiae » (13). Si tratta di affermazioni pienamente giustificate nel momento in cui (come accade appunto sul principio del Quattrocento a Pistoia, a cui si riferiscono le espressioni or citate) la dominante finisce di smantellare le vecchie strutture cittadine di governo territoriale, rimpiazzandole con nuovi uomini, insediati in nuove circoscrizioni (14).

Ciò non toglie, però, che per tutto il corso dell'età moderna si continuino poi a trovare atti altrettanto ufficiali (a cominciare dagli stessi statuti cittadini, debitamente approvati dalle autorità centrali) in cui si dà come affatto pacifica la sopravvivenza di quegli stessi contadi i cui confini sembravano essere stati cancellati secoli prima. Il fatto è che quella subordinazione della campagna alla città evocata dalla parola 'contado' si attua su diversi piani ed in diverse forme: sì che la dissoluzione di un certo contado, proclamata sotto il profilo giurisdizionale, non è detto che valga per esempio anche per quello amministrativo, fiscale o normativo. Ed è in relazione a queste residue modalità di dominio che il termine — pur fortemente impoverito nei suoi significati — tende ad essere ancora correntemente impiegato.

Quel che vorremmo chiederci, allora, è fino a che punto la coscienza giuridica dell'epoca propendesse a vedere in tali superstite forme di superiorità (là dove esistenti) il reliquato di un'ancor vigente egemonia politica cittadina e fin dove, invece, non le consi-

---

(13) *Statuta populi et Communis Florentiae*, cit., L.V. Tract. IV, rubr. 31, vol. III, p. 559, per Pistoia: ma vedi anche una formula quasi identica, per es., alla rubr. 18 dello stesso trattato per Arezzo.

(14) La rubrica cit. dello Statuto del 1415, in effetti, non fa che parafrasare la dichiarazione del 3 dicembre 1401 con cui si era posto definitivamente fine allo stato di semindipendenza della città, sottraendo il contado al di lei governo e avviando lo sfoltimento delle vecchie circoscrizioni podestarili (G. CHITTOLINI, *Ricerche sull'ordinamento territoriale del dominio fiorentino agli inizi del secolo XV*, ora in ID., *La formazione dello Stato regionale*, cit., p. 292 ss.).

derasse semplicemente come un fascio di privilegi lasciati dalla dominante all'uno o all'altro centro urbano dello Stato. Problema tutt'altro che accademico, giacché la sua soluzione in un senso o nell'altro — cioè la conferma o meno dell'esistenza di un 'contado' — implica una precisa scelta relativa all'espansione o alla limitazione delle prerogative in discorso.

2. *Le soluzioni della giurisprudenza: significato e limiti della nozione di 'contado' all'interno dello Stato regionale toscano.*

Diciamo subito che una risposta generale al quesito non esiste; e ciò non tanto perché la giurisprudenza — come quasi sempre succede — non offre soluzioni univoche, quanto perché la nozione stessa di contado è un contenitore di realtà istituzionali molto diverse.

Nel linguaggio corrente, infatti, essa può indicare prima di tutto un 'grande' contado storico, strutturalmente non dissimile da quello fiorentino, comprendente un buon numero di comunità un tempo governate dalla città tramite un suo reticolo di giurisdicenti periferici, come accadeva ad Arezzo, Pisa o Pistoia.

Di fronte a tali contesti, la prassi adotta in linea di principio un atteggiamento continuista: nel senso che, se un contado esisteva prima della sua inclusione nello Stato territoriale, non vi è motivo di ritenere che tale assorbimento ne abbia cancellato i confini finché di ciò non si fornisca una prova circostanziata.

Sulla base di questo presupposto, per esempio, la dottrina più antica poteva sostenere, per bocca di Filippo Decio, che al 'castrum' di Peccioli dovevano ancora applicarsi in via sussidiaria gli statuti di Pisa e non quelli di Firenze, « cum locus ille sit de Comitatu Pisarum »<sup>(15)</sup>. Altrettanto certo risulta alle magistrature cittadine pistoiesi della fine del Cinquecento « essere Tizzana sotto il territorio e iurisdizione di Pistoia », avendo le autorità fiorentine

---

<sup>(15)</sup> F. DECIO (1454-1535), *Consilia*, Venetiis, 1608, cons. 429, n. 5, f. 91r.. Su questo citatissimo testo ha richiamato l'attenzione per primo R. CELLI, *Studi sui sistemi normativi delle democrazie comunali, secolo XII-XV, I, Pisa, Siena*, Firenze, 1976, pp. 140-141 nel quadro della ricostruzione della disputa quattrocentesca sulle fonti normative applicabili a Pisa.

« approvata... la superiorità della città di Pistoia sui luoghi del suo territorio, come nel primo degli statuti di Pistoia »<sup>(16)</sup>: con la conseguenza, anche qui, di affermare la vigenza dello statuto pistoiese nell'ambito di tutto il suo antico contado, di contro ai tentativi dei comitatini di affrancarsi definitivamente da esso. Lungo questa linea, ed a scopi parzialmente analoghi, ancora nel 1681 l'auditore rotale Farsetti, in un suo 'voto di scissura' rispetto al resto della Rota, sostiene che una serie di località originariamente soggette a Pisa non possono in alcun modo essere considerate « extra territorium pisanum », poiché, « licet Pisanum civitas fuisset a civitate Florentina debellata, et de eius territorio nunc esse dicatur », è pur sempre vero che « castrum praesum[i]tur esse de territorio, seu comitatu propinquiore, ut est dicta Pisanum civitas »<sup>(17)</sup>.

Queste conclusioni sono talvolta adottate anche dalla maggioranza della Rota: la quale, pur mostrandosi in genere abbastanza proclive ad accogliere le istanze delle comunità rurali, non pone mai in dubbio direttamente il persistere delle antiche egemonie. Così, tipicamente, in una importante sentenza del 1618 relativa ancora alla preminenza normativa della città di Pistoia sulle località del suo vecchio contado<sup>(18)</sup>. Benché i giudici delle seconde appellazioni, infatti, concludano qui negando senz'altro il preteso diritto della città a derogare agli statuti locali con i proprii, tutto il ragionamento è condotto ponendo la massima cura nel far salva la sua superiorità formale sulle comunità del proprio territorio, « tamquam loc[a]

---

<sup>(16)</sup> Così in occasione dell'approvazione di uno statuto tizzanese, in ASPT, *Raccolte*, f. 6, a cc. 926-27 (il riferimento non è chiarissimo: può darsi che si alluda a quella rubrica del primo libro degli Statuti pistoiesi che subordinava all'approvazione delle autorità cittadine l'entrata in vigore delle norme delle comunità comprese nell'antico distretto. Sul punto torneremo nel cap. IV).

<sup>(17)</sup> Il testo in L. MANSI, *Consultationum, sive rerum iudicatarum tomi* (1668-1695), Venetiis, 1708, t. V, cons. 396; il luogo cit. corrisponde al n. 25, pp. 185-186. Membro prima della Rota senese poi — dal 1667 — di quella fiorentina, Cosimo Farsetti (1619-1688) nel 1682 fu nominato Auditore del Magistrato Supremo, carica che mantenne fino alla morte.

<sup>(18)</sup> ASF, *Rota civile*, f. 4748, dec. 30 maggio 1618, c. 335 ss.. Si tratta, come poi meglio vedremo, di una controversia relativa alla prevalenza di una norma contenuta nello statuto di Tizzana su una regola di segno diverso inclusa negli statuti pistoiesi in materia di appelli.

Districtus et Comitatus Pistorii », e dando per scontato che essa continui ad esercitare su di esso quei naturali poteri di supremazia spettanti ad ogni dominante, salvi i limiti espressamente impostile da Firenze.

Nel complesso, però, la soluzione che sembra prevalere è di altro tipo: e consiste nel riconoscere ai comuni rurali compresi negli ex contadi cittadini lo status di altrettante ' terre separate '.

Il significato di tale espressione, circolante in Italia almeno a partire dalla fine del Trecento <sup>(19)</sup>, a dire il vero non è più univoco di quella di contado, a cui si rapporta dialetticamente. Essa evoca, evidentemente, un ordinamento che si è staccato dalla città a cui soggiaceva a seguito di un qualche intervento del sovrano (e che perciò non fa più parte del di lei territorio: « castra separata per principem, vel exempta, non amplius sunt de civitate vel districtu » <sup>(20)</sup>); senza che si sappia bene, però, fino a che punto la separazione dichiarata a certi effetti possa essere estesa « quoad alia », e fin dove, quindi, essa sia davvero incompatibile con la sussistenza della supremazia cittadina <sup>(21)</sup>.

Nel linguaggio giuridico più antico, invero, la comunità separata è prima di tutto quella che si è vista riconoscere una piena immunità giurisdizionale rispetto al suo vecchio centro. Sotto questo profilo, si può richiamare esemplarmente un altro *consilium* di Decio, relativo stavolta ai rapporti tra Pomarance e Volterra nella tarda età repubblicana <sup>(22)</sup>. Quando una comunità castrense, rileva il nostro giurista, si sottomette autonomamente ad una nuova dominante e si sente

<sup>(19)</sup> G. CHITTOLINI, *Le ' terre separate ' nel Ducato di Milano in età sforzesca*, in AA.VV., *Milano nell'età di Lodovico il Moro*, Milano, 1983, p. 115 ss.; Id. ' *Quasi-città* ', cit., p. 15.

<sup>(20)</sup> Così, per tutti, TOSCHI, *Practicae conclusiones*, t. I, lett. ' C ' concl. 118 (« Castra separata non sunt de civitate, vel districtu, et quando secus »), n. 1, p. 669.

<sup>(21)</sup> Secondo il suo profilo classico, in effetti, la separazione escluderebbe « ogni possibile intrusione anche indiretta del centro urbano... , poiché la terra fa riferimento solo al principe o eventualmente ad ufficiali da esso espressamente delegati, presuppone uno statuto proprio e libero, attraverso il quale può darsi una autonoma organizzazione giuridica e politica », nonché la cancellazione « dai registri fiscali della provincia e la diretta contrattazione di imposte e tributi col principe » (CHITTOLINI, loc.ult.cit.). Sul piano applicativo, però, l'istituto dava adito ad una varietà di dispareri, abbondantemente attestati dalla repertoristica.

<sup>(22)</sup> *Consilia*, cit., cons. 286, f. 67 ss.

assicurare da questa che sarà sempre governata « in civilibus et criminalibus per rectores seu officiales ordinandos per Commune Florentiae », è chiaro che il suo precedente rapporto di subordinazione rispetto all'antico capoluogo si è spezzato per sempre <sup>(23)</sup>: « cum isti homines separaverint se a comitatu civitatis Volateranae et maxima fide et devotione se subiecerint communitati Florentiae, effecti sunt de communitate Florentiae » <sup>(24)</sup>. Né Firenze potrà legittimamente retrocederli daccapo alla giurisdizione volterrana — come invece essa ha fatto nel 1513, per premiare Volterra della fedeltà dimostrata al partito filomediceo durante la crisi dell'anno precedente <sup>(25)</sup>.

‘Separazione’, dunque, sta innanzitutto per immunità dalla giustizia cittadina, ottenuta in forza di una capitolazione o di un privilegio specifico. In questo senso, tuttavia, nella Toscana medicea quasi tutte le comunità rurali sono ormai ‘separate’ dai loro capoluoghi poiché quasi ovunque i vecchi giurisdicenti di nomina cittadina sono stati rimpiazzati da una rete di ufficiali centrali (il caso di Pomarance, sotto questo profilo, può davvero esser considerato come l'eccezione che conferma la regola). La separazione, da questo punto di vista, è per i contadini toscani una conquista istituzionale non più revocabile. Il problema che si pone in età moderna consiste

---

<sup>(23)</sup> *Ibidem*, n. 1. Il riferimento di Decio è probabilmente alla capitolazione del 1472, contestuale alla conquista armata di Volterra da parte delle truppe fiorentine. In quella occasione vennero tolti ai volterrani molti dei privilegi che le precedenti capitolazioni (risalenti al 1431) avevano loro lasciato: e tra questi, stando alla narrativa del parere di Decio, anche quello di nominare alcuni ufficiali per l'amministrazione della giustizia civile nelle comunità del Contado (le quali, peraltro, già dal 1431 erano state dichiarate appartenere a tutti gli effetti al « Comitatus Florentiae », « et omnino remotae a Communitate Volaterrarum et Comitatu illius »: L.A. CECINA, *Notizie storiche della Città di Volterra*, Pisa, 1758, p. 224; F. GIACCHI, *Saggi di ricerche storiche sopra lo stato antico e moderno di Volterra*, Volterra, 1887, p. 112 ss.).

<sup>(24)</sup> *Ibidem*, n. 3.

<sup>(25)</sup> Cfr. di nuovo CECINA, *Notizie*, cit., p. 250 ss.: che attesta come i nuovi capitoli ottenuti da Volterra il 5 ottobre di quell'anno dal restaurato governo mediceo restituirono alla città, tra i vari privilegi, anche quello di inviare propri rettori nel suo contado a giudicare le cause civili non superiori ad un certo valore. È appunto contro questa clausola che insorgono i pomarensi, facendo rilevare che essi si trovano « decepti et fraudati » da una simile concessione, implicante la revoca di una garanzia loro accordata con un patto capitolativo e per giunta di natura pienamente contrattuale.

invece nello stabilire fino a che punto l'essersi affrancata dalla soggezione giurisdizionale rispetto al proprio centro urbano abbia liberato la comunità rurale da ogni altra intromissione di quest'ultimo nei propri affari, subordinandola in via esclusiva al solo potere del principe.

Impossibile definire anche qui, sulla base della limitata casistica esaminata, quale sia stato l'orientamento globale della giurisprudenza. È sicuro comunque che almeno per alcuni contesti l'esibizione di una serie di capitolazioni autonome da parte dei Comuni rurali un tempo soggetti alla *civitas* condusse i tribunali granducali a ritenere a tutti gli effetti incompatibile la sopravvivenza dell'antico contado con il nuovo vincolo di sudditanza creatosi rispetto alla nuova dominante.

Esemplare, in questo senso, l'atteggiamento della Rota fiorentina nei confronti dall'entroterra pisano. Ponendo fine ad una lunga incertezza circa l'utilizzabilità o meno della nozione di ' comitatus Pisarum ' ai fini della soluzione di vari problemi statutari <sup>(26)</sup>, dalla metà del Seicento il maggiore tribunale granducale sembra abbandonarla completamente <sup>(27)</sup>. Come ricorda, infatti, l'auditore rotale Conti in una sua motivazione del 1713, che riassume egregiamente il punto d'arrivo dell'evoluzione giurisprudenziale, la dedizione a Firenze dei ' castra ' in esso compresi avvenne nell'ottobre del 1406 con una capitolazione distinta rispetto a quella della città, che la precedette di una ventina di giorni. E poiché « haec secunda subiectio Comitatus diverso tempore, cum diversis pactis et conditionibus inita, non est consecutiva subiectioni Pisarum, sed indipendens,... vigore huius indipendentis subiectionis castra dicuntur separata et

---

<sup>(26)</sup> MONTORZI, *Pontedera*, cit., pp. 105-106. La questione era dibattuta soprattutto in relazione alla applicabilità del diritto pisano come fonte integrativa degli statuti rurali, in alternativa allo statuto fiorentino (vd. infra, cap. IV).

<sup>(27)</sup> Il momento di questa ' svolta ' può essere indicato nella decisione rotale di seconda appellazione del 30 giugno 1650, relativa ad una successione apertasi nella Comunità di Palaia (pubblicata in G. PALMA NIPOTE, *Decisiones Rotae lucanae diversorum auditorum, cum decisionibus aliorum superiorum tribunalium*, Venetiis, 1718, t. III, dec. 248, p. 126 ss., a relazione di Girolamo Canossa (o Canova), in carica presso il supremo tribunale civile fiorentino dal 1641 al 1660). Nella stessa motivazione (n. 20) si dà atto che la Rota ha deciso in modo diametralmente opposto in alcune occasioni precedenti.

iudicantur tamquam existentia extra territorium Pisanum » (28). Né vale dire che la Rota per molto tempo è sembrata non accorgersi di questo pur così remoto distacco, ed ha continuato a ragionare come se un contado di Pisa esistesse ancora, almeno dal punto di vista normativo. Ciò si spiega semplicemente — precisano i giudici rotali — in quanto per un lungo periodo nessuno ha fatto valere di fronte ad essi l'avvenuta separazione, sì che il tribunale ha continuato ad applicare la ' *praesumptio legis* ' che vuole i ' *castra* ' sottoposti alla città più vicina (29).

Tale conclusione in sé non è nuova — già a partire da Paolo di Castro, in realtà, si era cominciato a negare l'applicabilità dello statuto pisano nell'ambito di un territorio « *hodie... subditum civitati Florentiae* » (30). Quel che c'è di nuovo è la sua netta vittoria giurisprudenziale. E ciò proprio nel corso di un Seicento che vede Pisa riacquistare una notevole autorità su buona parte della propria campagna, grazie al potenziamento ed alla costituzione *ex novo* di alcune magistrature locali — quali la Grascia, l'Ufficio dei Fossi o i Surrogati dei Nove — deputate al governo fiscale e amministrativo del territorio. Ma l'esistenza di questi organismi — replica ancora Conti — non indica affatto una « *legalis necessitas subiectionis* » del vecchio contado nei confronti della città, posto che essi, per quanto in gran parte occupati da pisani, non sono altro che uffici decentrati della dominante (« *parum referendo* », in particolare, che certe

---

(28) I. CONTI, *Decisiones inelytae Rotae Senensis et Florentinae*, Lucae, 1714, t. II, pt. I, dec. 74, 12 settembre 1713, n. 8, p. 168; sul punto si sofferma ora ampiamente MONTORZI, op. cit., p. 110. Iacopo Conti (o De' Comitibus: 1669-1738), auditore rotale a Firenze dal 1708 dopo aver svolto le stesse funzioni a Siena, mantenne l'incarico fino al 1714, per essere poi chiamato alla Consulta.

(29) Così ancora la Rota nella decisione del 30 giugno 1650, n. 21. Legalmente, si può continuare a parlare di un ' territorio ' pisano (ulteriore rispetto a quello della stessa comunità cittadina) solo a proposito dei tre Comuni di Vicopisano, Cascina e Ripafratta, che avendo fornito a Pisa gran parte dei suoi difensori durante l'assedio conseguente alla ribellione del 1494, all'atto della seconda capitolazione della città — nel 1509 — chiesero e ottennero di restare sotto l'immediato governo di Pisa (CONTI, dec. 74 cit., n. 22, p. 170. Per le capitolazioni pisane del 1509 cfr. G. BENVENUTI, *Storia dell'assedio di Pisa*, Pisa, 1969, p. 129 ss.).

(30) *Consilia*, cit., vol. I, cons. 129, f. 65r., n. 1, con riferimento ad una non meglio precisata podesteria facente parte dell'ex-contado pisano.

imposte « solvantur Pisis, vel Florentiae, cum et illud, et hoc sit unum, et idem Principis aerarium » (31)).

Benché quasi ovunque Firenze non si fosse limitata a ricevere la dedizione delle città capoluogo, ma avesse preteso impegni formali di sottomissione anche da parte delle singole comunità rurali comprese nei rispettivi territori, distribuendo in cambio nutriti pacchetti di privilegi, il caso pisano è il solo per il quale esista una giurisprudenza così esplicita nell'archiviare la vecchia nozione di contado.

Sembra comunque che un inquadramento per certi versi analogo sia stato adottato pure per l'ex contado aretino. Anche qui, ci troviamo di fronte ad un territorio di cui Firenze perfeziona l'acquisto tra il 1384 e il 1385, per mezzo di una serie di dedizioni distinte rispetto a quella del centro urbano (32). Quest'ultimo, tuttavia, specie dopo la sua ultima ribellione a Firenze nel 1530-31, si vide restituire alcuni significativi privilegi sul proprio antico territorio, tra i quali soprattutto quello di riscuotere in proprio una serie di proventi fiscali da quelle comunità un tempo in esso comprese che non avessero acquisito da Firenze stessa particolari immunità od esenzioni (33). Forti di queste riacquistate facoltà, gli aretini rivendicano spesso, nel corso del Cinque-Seicento, la titolarità di un loro 'contado e territorio' tendenzialmente coestensivo rispetto a quello d'un tempo (34); e denunciano anzi come impropri « dismembramenti » dello stesso i vari interventi con cui le magi-

(31) *Ibidem*, n. 29. Nello stesso senso già Canossa, in PALMA, dec. 248, cit., n. 20, p. 127.

(32) Nonostante, infatti, che nel 1384 i fiorentini avessero acquistato in blocco città e contado da Carlo di Durazzo, essi ebbero cura di farsi rendere esplicite promesse di ubbidienza perpetua da parte delle singole terre (*I capitoli del Comune di Firenze*, cit., vol. I, p. 139 ss.). L'8 aprile 1385, in particolare, fu ordinato a tutte le comunità del Contado che non si fossero ancora formalmente sottomesse di venire a stipulare le dedizioni correlative, promettendo in cambio la concessione delle immunità e dei privilegi d'uso (p. 399).

(33) Per una lista dettagliata di questi introiti (dalla gabella del sale a quella dei contratti a quelle di estrazione e introduzione dal e nel Contado) cfr. P. BENIGNI, *Oligarchia cittadina e pressione fiscale: il caso di Arezzo nei secoli XVI e XVII*, in AA.VV., *La fiscalité et ses implications sociales en Italie et en France au XVII et XVIII siècles*, Roma, 1980, p. 55.

(34) Così, per es., nei rapporti con Castiglione: G. GHIZZI, *Storia della terra di Castiglion Fiorentino*, vol. II, Arezzo, 1886, p. 14.

strature fiorentine, interpretando *pro domo sua* le ultime capitolarioni, hanno successivamente sottratto varie località alla loro giurisdizione fiscale <sup>(35)</sup>. Gli stessi ex-comitatini, d'altronde, trovavano talvolta un certo interesse a sostenere la tesi della sopravvivenza del contado aretino, in quanto il riconoscimento di una formale soggezione ad Arezzo poteva risultare per essi, in determinati casi, più vantaggioso del diverso regime tributario che sarebbe stato loro applicato come sudditi di Firenze <sup>(36)</sup>.

Chiamata a far chiarezza sul punto, la giurisprudenza ebbe cura di precisare che « quando Aretium libertate fruebatur, habebat tunc suum Comitatum, et Districtum realiter a Comitatu, et districtu

<sup>(35)</sup> Cfr. per es. un memoriale del settembre 1633, con relativa informativa della Pratica, contenuto in ASF, *Pratica Segreta*, f. 175 (cc. non num.).

<sup>(36)</sup> Così tipicamente ai fini del pagamento della gabella dei contratti, che era l'imposta pretesa dalla dominante in occasione della stipula di qualunque atto tra vivi. Oltre ad Arezzo, infatti, nel territorio aretino si trovavano molti altri luoghi esenti (per patto o privilegio) dal pagamento della gabella dei contratti in Firenze, ed autorizzati quindi a riscuotere tale provento per proprio conto, alle condizioni che avessero ritenuto migliori (tali per es. Monte San Savino, Lucignano, Florianò, Marciano, che già godevano di tale regime favorevole rispetto a Firenze nel 1531 e che quindi lo avevano conservato anche successivamente). Di regola, però, l'esenzione era riconosciuta solo quando il contratto era stipulato tra due soggetti della *stessa* comunità esente, e non tra soggetti di due comunità esenti a titolo diverso, giacché — si diceva — in quest'ultimo caso il contratto tornava ad essere imponibile *ratione loci*, in quanto concluso non all'interno di un unico territorio esente, ma nell'ambito di quel « Comitatus, et Districtus Florentiae » su cui si estendeva la potestà impositiva generale dell'Ufficio fiorentino della gabella (così, almeno, secondo un'interpretazione che si afferma a partire dall'inizio del Seicento soprattutto grazie all'autorità dell'Auditore Fiscale Pietro Cavallo, titolare di questa carica dal 1605 al 1613: cfr. *Voti dell'Ill.mo. Aud. Fiscale Pietro Cavallo estratti dalla filza 131 di suppliche e referti dell'anno 1612 e 1613 dell'Ufficio della Gabella dei Contratti*, raccolta manoscritta esistente presso la Biblioteca del Dipartimento di Teoria e Storia del Diritto di Firenze, segn. D.1.336). In quest'ultima ipotesi, dopo aver pagato la gabella alla loro comunità, i contraenti erano tenuti a corrispondere l'eventuale differenza aggiuntiva alle casse fiorentine. Per sfuggire a questo meccanismo tornava comodo sostenere ai contraenti privilegiati appartenenti a due comunità diverse dell'ex Contado aretino che il contratto da loro sottoscritto non era stato veramente stipulato nel 'Districtus Florentiae', ma appunto nell'ambito di un 'Districtus Aretii' distinto da esso: facendo così cadere il presupposto impositivo necessario per l'applicazione della gabella fiorentina (queste, in sintesi, le argomentazioni estrapolabili dal materiale richiamato alla nota successiva). Sul complicato meccanismo impositivo della gabella dei contratti cfr. in breve WAQUET, *Le Grand Duché de Toscane*, cit., p. 223.

Florentino distinctum, et omnia loca sub dicto Aretii Comitatu et Districtu contenta eidem Civitati tunc Dominae, de datiis et gabellis indipendenter respondebant. Verum postquam Aretii civitas, et oppida eidem olim supposita, diversis temporibus in dominium Reipublicae Florentinae transierunt, eas leges et conditiones recipere Aretina civitas coacta est, quae ipsi a Republica Florentina praescripta fuere » (37). La situazione è quindi quella di un insieme di luoghi che, nell'arco di un certo periodo, si sono dati ciascuno per proprio conto a Firenze; la quale poi ha, sì, — nel 1531 — riconfermato ad Arezzo certe sue vecchie preminenze sugli altri, ma senza con ciò compromettere in nulla il rapporto politico direttamente instaurato con ciascuno di essi — tant'è vero, appunto, che secondo i capitoli di quell'anno « forno eccettuati, e riservati [dalla riconduzione sotto l'autorità della Dogana aretina] i luoghi che già fossero composti di pagare a Firenze, o che prima fossero stati privilegiati, et esentati » (38). Il « vetus Comitatus Aretii », insomma, ha cessato veramente di esistere nel 1384; e se fiscalmente c'è ancora qualcosa che gli somiglia, ciò dipende solo dal fatto che, un secolo e mezzo dopo, la dominante ha voluto attribuire alla città certi diritti d'esazione — vagamente analoghi a quelli un tempo da essa esercitati per autorità propria — su alcuni comuni della campagna circostante.

Nel complesso, quindi, da questi pur sporadici sondaggi sembra di ricavare che la nozione di ' grande contado ' tende ad essere, se non abbandonata dalla giurisprudenza, ritenuta comunque sempre meno compatibile con la realtà della Toscana post-rinascimentale.

Ma il termine ' contado ' indica anche qualcosa di diverso dalle realtà istituzionali ora evocate: e cioè quel tratto di territorio campestre compreso nella stessa struttura organizzativa di una certa città

---

(37) Così Tommaso Cepparelli, assessore della Gabella dei Contratti di Firenze, in una sua relazione a sentenza della seconda metà degli anni Settanta del Seicento, relativa al pagamento della gabella su un contratto di dote stipulato tra una nubenda di Monte San Savino ed un uomo delle ' campane ' di Arezzo (T. CEPPARELLI, *Resolutiones fiscales*, Florentinae, 1699, res.20, n. 12, pp. 76-77: la conclusione è ribadita anche nella successiva res.21, più o meno coeva e relativa ad altri luoghi esenti dell'olim Comitatus Aretii').

(38) Così alcune magistrature fiscali fiorentine, chiamate in causa dalla supplica aretina al principe già citata alla nota 35, in un loro memoriale del 13 giugno 1634, sempre in *Pratica Segreta*, f. 175.

o di una terra murata. È in questo senso che si parla correntemente, per esempio, di un 'contado' cortonese, di un 'contado' di Sansepolcro, di un 'contado' di Castiglion Fiorentino, di Montepulciano, di Colle e così via: per indicare un insieme di frazioni rurali costituenti il territorio immediato di un determinato centro, e pur di regola escluse dalla partecipazione ai suoi organismi di governo, come già accennato nel capitolo precedente. Ci troviamo qui di fronte, dunque, a dei 'contadi intracomunitativi', infinitamente più circoscritti rispetto alla tipologia precedente, ma subordinati alla città in modo ben più radicale: non disponendo essi di alcuna organizzazione autosufficiente rispetto a quella del centro urbano.

A poco giova, in questi casi, l'esibire speciali privilegi, o addirittura capitolarioni distinte rispetto a quelle della propria città: come per esempio può fare una villa del contado cortonese<sup>(39)</sup>, che la dominante ha gratificato fin dall'assoggettamento con un'ampia immunità fiscale. Quando tali documenti non formalizzino una vera autonomia organizzativa e statutaria dalla città-capoluogo — rileva in proposito la giurisprudenza dei Nove Conservatori — le relative esenzioni devono essere applicate compatibilmente con l'appartenenza ad una « communis patria », alle cui richieste contributive non è possibile sottrarsi proprio perché di essa i villici costituiscono parte integrante<sup>(40)</sup>. Mentre ancor più difficile da percorrere è la

<sup>(39)</sup> Quest'ultimo in età medicea risulta costituito da 46 ville, che dopo aver avuto ordinamenti autonomi fino al 1474 furono poi definitivamente riunite al governo della città (B. GIALLUCA, *La formazione del Comune medievale a Cortona*, in AA.VV., *Cortona. Struttura e storia*, Cortona, 1987, p. 239 ss. e soprattutto G. MANCINI, *Cortona nel medioevo*, Firenze, 1897, pp. 307 ss.). In base ai patti di quell'anno, le ville poterono darsi un sindaco; ma l'accesso dei contadini agli uffici della città restò limitato agli incarichi di minor rilievo (viari, regolatori, stimatori di dote, alloggiatori di soldati ecc., come ancora riporta la riforma statutaria del 1639, cap. 60, a c. 91 dell'esemplare della biblioteca di Teoria e storia del Diritto di Firenze, D.1.253).

<sup>(40)</sup> Così, in sostanza, una motivazione a sentenza dell'assessore dei Nove Anselmi, approvata dal Magistrato in data 3 aprile 1572, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, c. 64 ss. La decisione interviene appunto su di una lite tra la città di Cortona e la frazione di Poggioni, che nel 1411 aveva ricevuto da Firenze appositi capitoli con cui le si assicurava un'immunità generale da gravezze d'ogni tipo. La sentenza conferma formalmente il privilegio, ma eccettuandone non solo le spese « provenientes immediate a civitate Florentiae », a cui Poggioni deve contribuire assieme a Cortona per la rata che le spetta, bensì anche le collette pretese dalla città stessa per le proprie esigenze interne

strada dell'integrazione di questi 'comitatenses' negli organismi decisionali del capoluogo. Se è vero — per citare un caso esemplare — che nel 1513 i terrazzani di Castiglione Fiorentino hanno accettato di far partecipare i villici all'elezione del maestro e del medico locale in cambio di un loro contributo a pagarne gli stipendi, un secolo dopo si constata che questa partecipazione è caduta in completa desuetudine. E quando una sentenza dei Nove la reintroduce, il risultato è che i contadini vengono, sì, invitati al Consiglio, ma solo per essere umiliati dai terrazzani, che li costringono a vestire di nero e ad assistere alle sedute standosene in piedi o seduti « in circolo » in mezzo alla sala, separatamente dagli altri consiglieri (41).

Di fronte ad esperienze del genere, non stupisce che la costante richiesta di questi contadi intracomunali sia di venir 'separati' dai loro vecchi centri innanzitutto sotto il profilo organico, conquistandosi la capacità di amministrarsi da soli. La 'separazione' per cui qui ci si batte, dunque, non ha niente a che vedere con l'aspetto giurisdizionale, e nemmeno implica uno sganciamento completo dalla città sul piano normativo o fiscale. La rivendicazione è quella, molto più elementare, di un diritto all'autogoverno realizzabile tramite un'organizzazione propria ed un estimo autonomo rispetto a quello cittadino. Nonostante le resistenze del centro, preoccupato dai costi finanziari di questi 'sdoppiamenti' e più ancora dai loro contraccolpi sull'assetto sociale (42), in alcuni casi questa lotta fu coronata da successo — come per le 'cortine' di Arezzo e di Pistoia, che verso i primi del Cinquecento riuscirono a darsi una struttura

---

(quali tipicamente il restauro delle mura), « cum istae censeantur imponi pro defensione communis patriae ».

(41) Così si evince da un memoriale dei Nove Conservatori al principe in data 13 febbraio 1619 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1015, c. 297 ss.). Anche a Castiglione, come nel caso cortonese, troviamo un'unica comunità comprendente la 'terra' e le sue 22 ville. Da notare come la convenzione del 1513 concedesse ai rurali solo un quarto dei voti necessari alla nomina di questi salariati, rimarcando la loro esclusione da ogni altro momento della vita amministrativa della comunità.

(42) Cfr. ancora il memoriale citato alla nota prec. : che consiglia al sovrano di respingere la richiesta dei contadini castiglionesi di crearsi un'amministrazione separata previo rilascio di un quarto delle entrate e delle spese ordinarie locali paventando appunto inconvenienti del genere.

comunitativa a sé, di tipo federativo <sup>(43)</sup>; seguite nel 1543 dal Contado di Prato <sup>(44)</sup>.

È indubbio, tuttavia, che, anche dopo ‘separazioni’ di questo tipo, questi territori continuino ad essere considerati dalla coscienza comune come parti integranti del centro urbano, quantomeno ‘quoad favorabilia’. Come ci attesta la giurisprudenza civilistica: che ancora in pieno Settecento, per esempio, non esita a leggere una clausola testamentaria a favore delle « cittadine della Città di Prato » come se essa comprendesse anche tutti gli abitanti del Contado. « E la ragione si è — spiega una memoria consultiva indirizzata ai Priori pratesi — che il territorio della Città dicesi parte, e membro integrale della medesima, alla quale vien sottoposto, e in forma accessoria et unita appartiene » <sup>(45)</sup>. Che importa se per trovare « il modo più facile e più regolato d’imporre, ed esigere le Collette » questo territorio è stato scorporato amministrativamente dall’area urbana? Ciò « non toglie, ma piuttosto conferma la sostanza dell’unione subiettiva e tende a conservare la retta consonanza di tutto il corpo politico, mediante il buono ed ordinato governo delle sue membra ». Città e contado sono considerati ancora come un unico organismo e compresi sotto un’unica denominazione — salvo precisare subito dopo che i comitatini potranno accedere ai

---

<sup>(43)</sup> Raggruppando, cioè, le numerose frazioni del territorio extramurario in un’amministrazione unitaria, a cui più tardi venne anche assegnato uno specifico cancelliere dei Nove. Contestualmente alla separazione, venne stabilita anche la quota di spese generali e di imposte centrali che la nuova comunità avrebbe dovuto sopportare.

<sup>(44)</sup> E. STUMPO, *Le forme del governo cittadino*, in AA.VV., *Prato, storia di una città*, vol. II, *Un microcosmo in movimento* (1494-1815), Firenze, 1986, p. 282 ss.; e cfr. pure le osservazioni conclusive di Elena Fasano Guarini (*ibidem*, p. 854). Entrambi gli autori sottolineano peraltro come a Prato la separazione del 1543 abbia costituito lo sbocco di un processo di autonomizzazione da tempo avviato, avendo ogni ‘villa’ un proprio sindaco ed un proprio camerlengo già da prima più dipendente da Firenze che dalla città.

<sup>(45)</sup> Tale documento — recante la data del 22 ottobre 1714 — fa parte di un fascio di diversi consulti sull’argomento conservati in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1205, ins. 192, e richiesti dai Priori di Prato per accertare il presumibile significato di un legato destinato alla fondazione di un monastero femminile. Il suo autore è un avvocato Alessandro Scurzi, autore di un paio di commenti manoscritti allo statuto generale di Firenze conservati presso la biblioteca del Dipartimento di Teoria e storia del diritto di Firenze, e del quale nel *Thesaurus ombrosiano* si riproducono alcune relazioni a sentenza in cause compromissarie su delega del Magistrato Supremo.

benefici disposti dal testatore solo ove non ne facciano domanda altre famiglie propriamente cittadine, certamente « più degne » di quelle confinate *extra muros* — (46).

In conclusione, la nozione di contado accolta dalla nostra giurisprudenza appare certo ormai sbiadita rispetto al suo archetipo medievale. Svuotatasi del suo contenuto più tipico — che è quello corrispondente ad una soggezione giurisdizionale — essa conserva una forte pregnanza solo laddove il capoluogo riesce ancora a stringere la propria periferia nella sua stessa organizzazione comunale: divenendo però, in questo caso, nozione di scarsa utilità giuridica, poiché la dipendenza della campagna dal centro urbano è già tutta definita qui dalla sua inclusione in un'unica struttura amministrativa. Con tutto ciò, il concetto conserva una sua vitalità. Ben testimoniata dal fatto che la sua inapplicabilità a questo o quel territorio suburbano deve essere sempre dimostrata adducendo una specifica 'separazione', in mancanza della quale si presume che l'egemonia cittadina perduri sotto tutti quei profili compatibili con gli interessi diretti della nuova dominante. Che poi, nel Granducato, questa egemonia si sia drasticamente ridotta non solo rispetto a ciò che era stata in passato, ma anche a quel che continua ad essere in altri Stati regionali coevi (47), questo è altro discorso. Ciò che importa è che la fine dei vecchi contadi non è mai rappresentata come un evento automatico: neppure la giurisprudenza più tarda essendo disposta ad ammettere che la costituzione di un nuovo vincolo di subordinazione politica abbia implicato di per sé l'estin-

---

(46) *Ibidem*.

(47) Pensiamo per esempio alla Lombardia spagnola ed al Veneto: ove fu appunto il perdurare di una stretta subordinazione nei confronti delle città a spingere i contadi a costituirsi in 'corpi territoriali' a carattere rappresentativo, al fine appunto di contrastare la supremazia cittadina in campo fiscale e normativo (G. VIGO, *Fisco e società nella Lombardia del Cinquecento*, Bologna, 1979, p. 156 ss.; C. PORQUEDDU, *Le origini delle istituzioni 'provinciali' nel Principato di Pavia*, in *Annali di storia pavese*, II-III (1980), p. 9 ss.; M. KNAPTON, *Il territorio vicentino nello Stato veneto del '500 e primo '600: nuovi equilibri politici e fiscali*, in AA.VV., *Dentro lo 'stado italico': Venezia e la Terraferma tra Quattro e Seicento*, a cura di G. CRACCO e M. KNAPTON, Trento, 1984, p. 33 ss.; S. ZAMPERETTI, *I 'sinedri dolorosi'. La formazione e lo sviluppo dei corpi territoriali nello Stato regionale veneto tra '500 e '600*, in *Rivista storica italiana*, XCIX (1987), p. 269 ss.).

guersi di quelli preesistenti. In un mondo in cui il mutamento dei rapporti istituzionali è ancora affidato, per sua natura, a percorsi di tipo convenzionale, è solo offrendo nuove letture di vecchi capitoli o strappando ulteriori privilegi che il contado perviene ad affrancarsi progressivamente dalla sua città.



## CAPITOLO TERZO

### LA FIGURA DEL PRINCIPE

1. L'identità costituzionale del Granduca di Toscana. — 2. Un monarca senza regno: la rappresentazione del potere mediceo da Guicciardini alla disputa con gli Estensi. —
3. L'applicazione della teoria della 'subrogatio' nella sfera del diritto interno.

#### 1. *L'identità costituzionale del Granduca di Toscana.*

Concluso così il nostro esame della 'costituzione cittadina' dell'ordinamento toscano, resta ora da vedere in che misura la rappresentazione corrispondente, delineatasi fundamentalmente nel corso della tarda età comunale, sia stata modificata dall'instaurazione del regime monarchico. Il che equivale a chiedere ai nostri giuristi chi sia, sotto il profilo costituzionale, il Granduca di Toscana, e in qual modo la sua figura si coordini con l'edificio politico d'origine medievale sul quale egli si va a incardinare.

La risposta è relativamente semplice in quanto sull'identità formale di questo personaggio esiste una teoria ufficiale elaborata all'inizio del Principato, che continuò ad ispirare la condotta politica della dinastia fino alla sua estinzione. Tale teoria, certo, non fu messa a punto avendo presenti le questioni d'amministrazione interna dello Stato, ma piuttosto per legittimare il nuovo assetto costituzionale di fronte agli altri Stati italiani ed europei. Ciò non toglie che per la sua stessa economia interna essa risulti strettamente solidale con una ben precisa rappresentazione dei rapporti centro-periferia: come la giurisprudenza forense non mancò di percepire.

Al pari di tutti gli altri regimi signorili italiani, anche quello mediceo si legittima affidandosi a due ben collaudati strumenti giuridici: una simulata investitura popolare — più o meno assimilata a quella con cui nella Roma augustea il sommo potere fu trasferito

nelle mani dell'Imperatore — ed un riconoscimento esterno da parte delle antiche potestà universali, siglato mediante il conferimento di un titolo para-feudale. In ciò, non v'è dubbio che l'esperienza toscana risulti perfettamente conforme allo schema di trapasso Comune-Principato descritto dalla storiografia generale (1). Va subito aggiunto, però, che il mutamento costituzionale compiutosi in questa duplice forma non ebbe certo l'effetto di « stringere, al di sopra delle reciproche differenze, le singole città, originariamente soggette per singoli patti e singole dedizioni, in un rapporto generale di sudditanza », sì da superare « il concetto dello Stato-città » a favore « dello Stato territoriale moderno » (2). Già molto usurata a livello generale (3), l'asserzione secondo la quale a partire dall'insignorimento « le città non ebbero più diritti da vantare » nei confronti del centro, ma solo « concessioni e privilegi da chiedere » (4) non può esser riferita senza forzature ad un'esperienza toscana in cui

---

(1) Per tutti, ERCOLE, *Dal Comune al Principato. Saggi sulla storia del diritto pubblico del Rinascimento italiano*, cit., soprattutto p. 264 ss.; A. MARONGIU, *Storia del diritto pubblico italiano. Principi e istituti di governo in Italia dalla metà del IX sec. alla metà del XIX sec.*, Milano, 1956, pp. 152-3; G. ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, vol. I, Torino, 1957, pp. 95-98; L. SIMEONI, *Signorie e Principati*, in AA.VV., *Questioni di storia medievale*, a cura di E. ROTA, Milano, s.d., p. 415; G. GALASSO, *Le forme del potere, classi e gerarchie sociali*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, vol. I, *I caratteri originali*, Torino, 1972, pp. 425-433 e 447-449; M. BELLOMO, *Società e istituzioni in Italia*, Catania, 1977, p. 67 ss.

(2) Così appunto ERCOLE, op. cit., p. 246. Su questa linea, ma con molta maggior prudenza, anche Antonio Anzilotti: che salutò in effetti nell'avvento del Principato mediceo l'affermazione dell'« unità dello Stato » e la « distruzione delle divisioni fra città e dominio », subito avvertendo però che il definitivo « tramonto dello Stato cittadino » si sarebbe verificato solo con Pietro Leopoldo (*La costituzione interna*, cit., pp. 68-69; ID., *La crisi costituzionale della Repubblica fiorentina*, Firenze, 1912, p. 120 ss.; ID., *Il tramonto dello Stato cittadino*, già in *Archivio storico italiano*, LXXII (1924), ora in AA.VV., *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, Bologna, 1981, p. 73 ss.).

(3) E sotto questo profilo fin troppo veementemente contestata da chi, denunciando simili enfattizzazioni, rifiuterà senza mezzi termini la stessa nozione di 'Stato rinascimentale': Ph. JONES, *Comuni e Signorie: la città-Stato nell'Italia del tardo medioevo*, trad. it. in AA.VV., *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello Stato nel Rinascimento*, a cura di G. CHITTOLINI, Bologna, 1979; ID., *Economia e società nell'Italia medievale*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978, pp. 343-354.

(4) Ancora ERCOLE, p. 305.

la dinastia profuse ogni sforzo per presentare anche formalmente la sua presa di potere come la naturale prosecuzione dell'ordine repubblicano previgente.

In primo luogo, infatti, fin troppo fondatamente preoccupati dalla posizione di subordinate in cui si trovavano rispetto all'Impero, i principi di Firenze cercarono in tutti i modi di sfumare il legame che li univa agli Asburgo. E nonostante il fatto che fossero state proprio le armi di Carlo V a metterli definitivamente in sella dopo la loro ultima cacciata <sup>(5)</sup>, essi non si stancarono mai di negare che il famoso diploma imperiale del 28 ottobre 1530 con cui Alessandro era stato dichiarato « caput » ereditario della Repubblica avesse qualcosa a che vedere con un'investitura vassallatica <sup>(6)</sup>. Attraverso una sottile argomentazione, anzi, l'atto genetico della monocrazia toscana fu ridotto ad un semplice lodo per mezzo del quale Carlo, liberamente prescelto dal popolo di Firenze come arbitro della controversia pendente con Clemente VII circa la forma di governo da attribuire alla città dopo la resa di quest'ultima alle armate spagnole, si sarebbe equanimemente pronunciato a favore del mantenimento della libertà fiorentina sotto la perpetua guida dei Medici. L'Imperatore dunque (si disse) era intervenuto negli affari interni di Firenze — città libera e indipendente dall'Impero fin da un'antica franchigia concessale da Rodolfo d'Asburgo — non come ' dominus

---

<sup>(5)</sup> Com'è noto, espulsi ancora una volta dalla città nel 1527 a seguito di un moto popolare, i Medici furono interamente debitori del loro ultimo e definitivo ritorno al trattato di Barcellona del 29 giugno 1529, con cui Clemente VII e Carlo V si impegnarono appunto a restaurare con la forza il regime mediceo, dando vita a una coalizione militare sotto la guida del Pontefice stesso. Dopo il celebre assedio da parte dell'esercito imperiale, Firenze capitolò il 12 agosto 1530, rimettendo a Carlo il compito di definire a suo beneplacito la nuova forma istituzionale del governo cittadino, « intendendosi sempre che sia conservata la libertà ». In esecuzione di tale mandato, Alessandro fu proclamato dall'Imperatore ' capo ' della Repubblica con un atto recante la data del 28 ottobre 1530, ed insediato effettivamente al potere nel luglio dell'anno successivo, dopo che era stata apprestata la nuova fortezza destinata ad ospitare le truppe imperiali garanti della stabilità del nuovo regime.

<sup>(6)</sup> Il testo dell'atto in CANTINI, vol. I, pp. 35-37. Sui profili giuridici della vicenda cfr. soprattutto D. MARRARA, *Studi giuridici sulla Toscana medicea. Contributo alla storia degli Stati assoluti in Italia*, Milano, 1965, cap. I e ID., *I rapporti giuridici tra la Toscana e l'Impero (1530-1576)*, cit. p. 247 ss.; mentre per il quadro politico generale si veda per tutti DIAZ, *Il Granducato di Toscana*, cit., pp. 33-37.

directus', bensì solo in veste di giudice, a cui il Papa Medici da un lato (come capo politico della spedizione anti-repubblicana) e Firenze stessa dall'altro si erano rivolti, al termine delle ostilità, affinché fosse risolta la questione istituzionale che era stata all'origine della guerra (7). Mentre è ben noto che il titolo ducale di cui più tardi si fregiò Alessandro non gli venne conferito dall'Imperatore, bensì dai tredici « riformatori » cittadini eletti dalla Balìa nel 1532: evocando esso, quindi, non una dignità feudale ma semmai quella del Doge veneziano, a cui l'oligarchia fiorentina voleva appunto assimilare il suo primo cittadino (8).

Diversamente stanno le cose, certo, per quanto riguarda lo Stato di Siena: il quale, già formalmente ricondotto sotto l'alto dominio imperiale durante l'ultima fase della sua autonomia, fu trasferito a Cosimo dopo la conquista con una regolare infeudazione ad opera di Filippo II, nel luglio del 1557 (9). Ma questo cedimento obbligato non cambiò l'orientamento continuista della dottrina costituzionale medicea: orientamento che divenne anzi più marcato con la successione di Cosimo ad Alessandro. A partire dal 1562 — cioè dall'inizio della celebre controversia di precedenza col Duca d'Este — la diplomazia toscana appare impegnata con tutta se stessa ad affermare l'indipendenza del dominio fiorentino rispetto ad ogni altro potere temporale, e per questa via la superiorità di Casa Medici sugli

---

(7) Questa la presentazione adottata da tutta quanta la letteratura filomedicea, a partire dall'epoca di Cosimo in avanti (come sottolinea di nuovo MARRARA, op. ult. cit., segnalando al tempo stesso il tenore sensibilmente diverso del diploma di Carlo). Per un'efficace silloge di queste tesi cfr. per tutti il *Mémoire sur la liberté de l'état de Florence*, pubblicato da Giuseppe Averani nel 1721, che le riassume lucidamente all'antivigilia dell'estinzione della dinastia in polemica con gli scrittori filo-imperiali (in part. nn. 5-7): avendo cura soprattutto di precisare che il trattato di Barcellona prevedeva sì la restaurazione medicea, ma non certo l'acquisizione armata di Firenze all'Impero — ché semmai, essendo il Papa il capo della coalizione e Carlo suo semplice alleato e coadiutore, il frutto della conquista sarebbe andato a profitto del Pontefice.

(8) Sulle origini costituzionali del Principato basti qui rinviare a R. VON ALBERTINI, *Firenze dalla Repubblica al Principato. Storia e coscienza politica*, (1955) trad. it. Torino, 1970, e soprattutto a N. RUBINSTEIN, *Dalla Repubblica al Principato*, in AA.VV., *Firenze e la Toscana dei Medici*, cit., vol. I, p. 159.

(9) A. D'ADDARIO, *Il problema senese nella storia italiana della prima metà del Cinquecento (La guerra di Siena)*, Firenze, 1958, pp. 408-424, nonchè DIAZ, *Il Granducato*, cit., pp. 121-123.

altri principi italiani, tutti variamente legati da rapporti vassallatici con gli Asburgo. Lo stesso agognatissimo titolo granducale — conferito prima dal Pontefice nel 1569 ed infine strappato anche all'Imperatore nel 1576 — fu ricercato soprattutto per troncare l'imbarazzante contenzioso con gli Estensi e per acquisire finalmente un posto ben definito accanto alle altre famiglie regnanti italiane <sup>(10)</sup>; ma intanto si poneva il massimo impegno a svuotare i correlativi atti di conferimento di ogni contenuto sostanziale ed a limitarne la portata alla attribuzione di un'alta dignità onorifica <sup>(11)</sup>. Sul piano del governo interno, in particolare, la promozione di Cosimo e Francesco a Granduchi (nella quale pure qualche contemporaneo vide la realizzazione del progetto di « assicurare in eterno... che quelli Stati [di Casa Medici] non si havessero giamai più a smembrare » <sup>(12)</sup>) non produsse alcun apprezzabile effetto. Ben consapevoli, infatti, dei rischi a cui sarebbero andati incontro enfatizzando troppo il significato del loro titolo, i Granduchi mantennero del tutto distinto il loro dominio sul Senese — a carattere incontestabilmente feudale, e dunque potenzialmente reversibile — da quello fiorentino, nel fondato timore che ogni contaminazione avrebbe indebolito il loro potere. Sicchè i due Stati continuarono a reggersi in autonomia reciproca e ad essere accomunati solo dall'occasionale subordinazione ad uno stesso signore.

## 2. *Un monarca senza regno: la rappresentazione del potere mediceo da Guicciardini alla disputa con gli Estensi.*

Così ridimensionato il valore della legittimazione 'esterna', era giocoforza che nell'ideologia ufficiale del Principato assumesse una

---

<sup>(10)</sup> Il complesso gioco diplomatico di questi anni è ricostruito da V. MAFFEI, *Dal titolo di Duca di Firenze e Siena a Granduca di Toscana*, Firenze, 1905; ma cfr. ancora DIAZ, *Il Granducato*, cit., pp. 188-191.

<sup>(11)</sup> Cfr. R. GALLUZZI, *Istoria del Granducato di Toscana sotto il governo della Casa Medici*, Firenze, 1781, t. II, p. 259 ss.: che ricorda la faticosa trattativa condotta dagli ambasciatori medicei alla corte di Massimiliano II per definire la formula del diploma.

<sup>(12)</sup> Come assicura S. AMMIRATO, *Istorie fiorentine*, L. 85, (nell'ed. fiorentina del 1827, t. XI, p. 321); nello stesso senso, in qualche modo, anche MAFFEI, op. ult. cit., che sottolinea, prendendo le distanze da Galluzzi, le finalità di ampio respiro del disegno cosimiano.

rilevanza decisiva e sostanziale l'investitura ' dal basso '. La quale non solo permetteva di difendere l'autonomia del potere mediceo sul piano internazionale, ma serviva anche a blandire la nobiltà fiorentina, riconoscendole un ruolo di comprimaria nella gestione del potere.

In effetti, tra le molte possibili declinazioni della delega di sovranità dal popolo al principe, quella ufficialmente adottata in Toscana fu la più generosa verso la componente popolare; al punto, da postulare una quasi identità tra il vecchio ordinamento repubblicano e quello signorile messo a punto tra il 1530 e il 1532.

Questa tesi, come si sa, fu sborzata per la prima volta da Francesco Guicciardini nel 1536, in occasione della sua difesa del Duca Alessandro dalle « querele » che i fuorusciti fiorentini avevano sporto contro di lui avanti all'Imperatore <sup>(13)</sup>. Ai partigiani antimedicei, che denunciavano la radicale incompatibilità tra la monocrazia ducale e quella ' libertà ' cittadina che i fiorentini si erano voluti garantire formalmente con la capitolazione del 1530, Guicciardini rispose non esservi alcuna soluzione di continuità tra la vera Firenze repubblicana e quella del Principato. Un'autentica rottura costituzionale sarebbe stata riscontrabile soltanto — e per fortuna! — tra il regime signorile e le terribili esperienze di governo popolare del '94 e del '27: presentate da Messer Francesco come due nefande e sanguinose degenerazioni di quel benefico governo misto di cui la città aveva goduto nel corso del Quattrocento. Ponendo a capo della Repubblica Alessandro, Carlo si era in sostanza limitato a restaurare la forma di governo « che era innanzi all'ultima cacciata de' Medici » <sup>(14)</sup> — cioè, a riattivare quel rapporto di ' patronage ' esistente fin dai tempi di Cosimo il Vecchio tra i Medici e lo Stato, aggiungendovi il crisma di una formalizzazione ufficiale. Prova ne sia che il diploma imperiale non aveva minimamente alterato la struttura previgente del governo repubblicano. Tale struttura, in realtà, fu modificata solo con le ' Ordinazioni ' fiorentine del 27 aprile 1532,

---

<sup>(13)</sup> Sull'episodio, DIAZ, *Il Granducato*, cit., p. 59 ss.; R. RIDOLFI, *Vita di Francesco Guicciardini*, Milano, 1982, pp. 300-302; RUBINSTEIN, *Dalla Repubblica al Principato*, cit., p. 175.

<sup>(14)</sup> F. GUICCIARDINI, *Risposta per parte del Duca alle querele de' fuorusciti*, in ID., *Opere inedite*, illustrate da G. CANESTRINI, vol. IX, Firenze, 1866, p. 356.

che « surrog[arone] in luogo del Gonfaloniere e della Signoria l'Eccellenza del Duca, con un magistrato di quattro consiglieri che di tempo in tempo si mutano, restando nell'essere suo gli altri magistrati e ordini del medesimo governo » (15). Questa riforma costituzionale, tuttavia, fu compiuta da un organismo liberamente espresso dalle rappresentanze cittadine, e nominato anzi a tale specifico scopo. Nessuno può dire, perciò, che l'antica 'libertà' repubblicana non sia ancora intatta: con il vantaggio che sotto l'autorità di un monocrate ereditario essa si trova infinitamente meglio tutelata contro i colpi di mano dei demagoghi.

Questa presentazione troverà nella controversia degli anni Sessanta del Cinquecento tra Cosimo e Borso d'Este un'eccezionale occasione per dispiegarsi in una vera e propria teoria giuridica.

I termini della questione sono noti. Sorta una disputa di precedenza tra gli ambasciatori fiorentini e quelli ferraresi presso la Repubblica di Venezia, di fronte al foro pontificio Cosimo sostenne che, avendo la Repubblica fiorentina, come 'civitas superiorem non recognoscens', sempre preceduto il Duca di Ferrara nelle cerimonie ufficiali, « elle ne pouvoit perdre le rang qu'elle avoit toujours tenu, sous pretexte qu'elle estoit gouvernée par un prince souverain ». Al contrario, « le Duc de Ferrare soutenoit, que Florence, ayant perdu sa première dignité d'ancienne République pour devenir nouvelle Principauté, il n'étoit plus question, que de l'ancienneté entre les deux Duchés » e che quindi, posta la recentissima origine del principato mediceo, i propri rappresentanti avrebbero dovuto precedere senz'altro quelli fiorentini (16).

« Un sì sterile argomento — ricorderà secoli dopo Rinuccio Galluzzi — fu il pascolo di tutti i giureconsulti e giuspubblicisti del secolo » (17). Lautamente sovvenzionati da ambo le parti, essi produssero una montagna di pareri legali, dal contenuto in buona parte tanto futile quanto la 'quaestio decidenda' (18); ma ciò non toglie

(15) *Ibidem*. Il testo dell'atto in CANTINI, vol. I, p. 9 ss.

(16) Questo il riassunto della vicenda offerto dall'Averani, riproducendo più o meno fedelmente una pagina di Vicquefort (*Mémoire*, cit., n. 30, p. 37).

(17) *Istoria*, ed. cit. t. II, p. 97.

(18) Alcuni di questi furono poi inseriti nelle raccolte di *consilia* dei vari giuristi

che la controversia, al di là della sua relativa inconsistenza, ponesse un problema teorico molto serio, il cui spessore non sfuggì agli ingegni migliori.

La linea d'attacco dei ferraresi, infatti, non si limitava solo a denunciare il carattere puramente fittizio di questo 'repubblicanesimo' del Principato, osservando che le vecchie magistrature erano state lasciate in piedi solo per « onestare il governo » e « soddisfare alla città » (19). In subordine, essi aggiungevano che anche a prender per buona la dichiarazione di Cosimo di « esser capo di Repubblica » e non « Duca assoluto », Borso d'Este avrebbe ugualmente conservato il suo primato su di lui, trovandosi egli « sciolto da quelle condizioni nelle quali esso [cioè Cosimo] fu posto, essendo stato costituito primo Magistrato della città » e non suo sovrano (20).

A tali argomenti, i consulenti di Casa Medici risposero dichiarando che tra le due qualificazioni della figura del Duca proposte dai loro avversari la sola veramente corretta era la seconda, dalla quale discendeva in maniera palmare — contrariamente all'asserto ferrarese — il pieno diritto di Cosimo e dei suoi discendenti a godere dei privilegi della Repubblica. E per dimostrare questa sopravvivenza dell'antico soggetto istituzionale, essi fecero qualcosa di più che rimarcare la perdurante vitalità degli organismi cittadini rimasti a far da corona al 'princeps'. Senza negare la gravità del cambiamento prodottosi col 1530, i giuristi filomedicei ricordarono che, essendo

---

impegnati nella controversia (così quello di Tiberio Deciani, che è assai noto, o di Marcantonio Natta). La maggior parte, però, pur essendo stata stampata in qualche esemplare per l'occasione, non conobbe in seguito alcuna circolazione. Una raccolta di questo materiale (non sapremmo dire quanto completa, ma comunque assai pingue) è conservata in ASF, *Mediceo del Principato*, f. 2914. Altre scritture attinenti alla causa (compreso qualche ulteriore *consilium*) in *Mediceo del Principato*, f. 2913.

(19) Così una anonima *Risposta alla informazione sopra le ragioni della precedentia*, di parte ferrarese, in data 15 marzo 1562 (f. 2914, ins.I, p. 35). Come si può ritenere — sosteneva l'estensore — di trovarsi di fronte al medesimo soggetto istituzionale di prima quando « l'elezione del Governo » è stata interamente rimessa all'arbitrio dell'Imperatore, che ha convertito il regime della città da « totalmente popolare » in quello di un « capo perpetuo et hereditario »; e quando, più ancora, Alessandro e Cosimo hanno poi « abolito tutte le obbligazioni » previste dal decreto imperiale e « si sono fatti patroni assoluti... per modo che di presente i Quarantotto hanno il nome di governare e son distrutti in effetto »?

(20) *Ibidem*, p. 50.

ogni 'Respublica' una 'persona ficta', ella « nihil per se agit » e necessita in ogni caso di essere rappresentata da qualcuno che ne eserciti i diritti (21). Ora, come tutta la giuspubblicistica medievale ha da sempre insegnato, il fatto che questa rappresentanza sia conferita ad un solo individuo oppure ad una pluralità di soggetti non induce alcuna alterazione nella sostanza dell'organismo politico, ma ne modifica solo la « forma regiminis ». Il 'rex' può anzi svolgere assai meglio di un collegio la funzione di « organum, et instrumentum » di quella « persona intellectualis » che è la Repubblica (22). Per mezzo della propria persona, egli « repraesentat universam Rempubicam et populum omnem, perinde ac si vere omnis populus esset in eo » (23). Applicando questi principî al caso fiorentino, ne deriva che « non est mortua hic persona concedens, hoc est ipsa Respublica Regni » (24), ma continua a vivere come prima, pur manifestando la propria volontà per mezzo di un organo differente. Gli ambasciatori di Cosimo, perciò, lungi dal rappresentare la persona privata del Duca (priva di ogni rilievo politico) sono i delegati di un grande 'corpus' ancor vivo, di cui il principe esercita a pieno diritto tutti gli antichi privilegi.

Certo: la validità di questa presentazione riposa sul presupposto che « estimet Rex non Rempubicam esse suam, sed se esse Reipublicae ». Ovvero, nel nostro caso, sul fatto che il Duca di Firenze si ponga di fronte ai propri sudditi come un « minister » e non come un padrone (alla stregua di un feudatario qualsiasi, qual è appunto Borso) (25). Tale condizione è però pienamente soddisfatta, 'ex parte tituli', dalla 'Ordinazione' popolare del 1532,

(21) Così, per es., il consulto del 'Collegium senense' (*ibidem*, ins. X, p. 8), che è uno dei più ricchi ed organici della serie.

(22) *Ibidem*. Sulla interpretazione continuista della 'lex regia' nel pensiero medievale cfr. E. CORTESE, *La norma giuridica nel diritto comune classico*, vol. II, Milano, 1964, p. 180 ss.

(23) *Ibidem*, p. 10. Accanto a questa « persona repraesentativa » e « intellectualis », certo, continua ad esistere ovviamente anche l'altra personalità del re, « per quam naturaliter homo est » e « per quam non intelligitur princeps, sed privatus ». Ma l'esistenza di questa seconda individualità non può essere invocata per sostenere l'inesistenza della prima, che è quella invece giuridicamente rilevante sotto il profilo del diritto pubblico.

(24) *Ibidem*, p. 8.

(25) *Ibidem*, p. 13.

che, conferendo il potere al Medici, ne ha fatto un « perpetuus praesidens » (26) e un « servus multorum » (27) piuttosto che un sovrano patrimoniale (28). E del resto, anche a voler prescindere dal valore di questa formale investitura — la cui validità era ovviamente contestata dalla consiliaristica filo-estense, che ne sottolineava il carattere artificioso e coatto — la presa di potere del Duca si giustifica più che a sufficienza osservando che in un « regimen plurium » la corruzione della generalità dei cittadini legittima automaticamente l'« unus incorruptus » a « cura[re] ne suum ius publicae administrationis cum iure caeterorum pereat ». Alessandro avrebbe quindi concentrato nelle proprie mani tutto il governo dello Stato sulla base di una sorta di ' ius adcrendi ' analogo a quello del coerede nelle successioni *mortis causa* (29).

In conclusione, il Principato realizzerebbe una forma di governo misto; in cui « is ergo primas, caput, princeps seu Dux Florentiae non habet civitatem in dominium, neque in feudum, sed in perpetuum regimen... Cuius civitatis et Reipublicae potissima pars est ipse Dux tanquam eius caput... et tanquam caput repraesentat corpus, et reliqua eius membra, nam caput est in corpore, et corpus in capite, et Princeps in Republica, et Respublica in Principe », secondo la tradizionale dottrina giuridico-teologica del medioevo (30).

Che se poi, rifiutato questo pur solidissimo costruito, si voglia credere alla « totalis peremptio » della vecchia Repubblica (conformemente a ciò che alcuni eruditi rinascimentali ritengono essere accaduto in Roma con la fondazione dell'Impero (31)) è però neces-

(26) MARZARI, *Consilia*, cit., cons. 26, n. 41.

(27) Così di nuovo il ' Collegium senense ', p. 13.

(28) La Firenze medicea, quindi, « respublica regia dici potest, cum unus solus ei praesit publicae utilitatis causa seu primas seu dux, seu rex appellatur » (così il professore pisano Antonio Cioffi — di cui saranno pubblicati postumi due volumi di *Consilia* abbastanza noti (Venetiis, 1583) — sempre in *Mediceo del Principato*, f. 2914, ins. XVIII, p. 21).

(29) Tale l'opinione del solito ateneo senese, p. 20: « civis ille, quem non corruptum prosumus, iustissime desiderat, et curat ne suum ius publicae administrationis, cum iure caeterorum pereat, curare autem id non potest, per Reipublicae corruptae Magistratus, ergo iustissime curare potest per se propriisque viribus ».

(30) Così, per tutti, il giureconsulto napoletano Scipione Bucini, nel parere che chiude la serie di quelli conservati presso il nostro archivio (*ibidem*, ins. XXVIII).

(31) Cfr. per es. G. BUDÉ, *Adnotationes in XXIII Pandectarum libros* (1508),

sario concedere che il ‘princeps’ si è «subrogatus» in luogo dell’estinto Stato popolare: venendo così a trovarsi, rispetto a tutti i terzi, nella identica posizione della antica ‘civitas Florentiae’, di cui quindi può esercitare *nomine proprio* tutti i diritti <sup>(32)</sup>.

In sé, tutto questo ragionamento non ha niente di particolarmente originale. I giuristi al soldo di Cosimo si sono infatti limitati ad applicare al caso fiorentino categorie antichissime, da sempre utilizzate per qualificare il rapporto tra ‘Rex’ e ‘Regnum’ <sup>(33)</sup>.

Venetis, 1534, p. 68 ss., richiamato espressamente da Francesco Marzari, nella parte del suo *consilium* pro-mediceo ove riassume gli argomenti dei ferraresi (cons. 26, cit. n. 31). La tesi è peraltro respinta senza mezze misure da tutta un’altra parte della dottrina coeva: alla quale si ascrive per es. il bolognese Francesco Zoannetti, autore non solo di uno dei consilia filo-cosimiani inclusi nel fondo archivistico fiorentino (*Mediceo del Principato*, f. 2914, ins.VII), ma anche di un trattato *De romano imperio et eius iurisdictione* in cui ribadisce con forza che «summus princeps per legem regiam fuit a populo romano constitutus, quo leges Rempubicamque romanam sedulo defenderet, non autem destrueret» (in AA.VV., *Tractatus universi iuris*, Venetiis, 1584-86, t. XVI, f. 27r., n. 174).

<sup>(32)</sup> «Privilegia et prerogativae civitatum — infatti — sunt iura realia et perpetua, quae transeunt in quem transit principatus earum», rileva ancora il ‘collegium genuense’ (*ibidem*, ins. IV p. 6); sì che «si vero praesupponimus, quod Dux ipse sit absolutus princeps, et quod desierit Republica» la conclusione non cambia: «nam eadem potestas et dignitas et maiestas quae erat in populo, seu Republica nunc est in Duce per populum solemniter creato, in quem populus transtulit omne ius, et omne imperium, et ideo est eiusdem potestatis et dignitatis» (così il ticinese Camillo Plauzio Pezone, *ibidem*, ins.V, p. 39). Non sempre, comunque, la teoria della continuità istituzionale e quella della surroga sono così nettamente contrapposte — chè anzi la maggioranza dei giuristi filomedicei tende ad ibridare in qualche modo le due prospettive. Così, per es., Angelo Niccolini, pur optando chiaramente per l’ipotesi di una stretta continuità tra Repubblica e Principato, non vede alcuna difficoltà a parlare di una «subrogatio Ducis et consiliariorum in loco Vexilliferi et Priorum», come già aveva fatto anni prima lo stesso Guicciardini: sostenendo quindi che la repubblica si trova ora «repraesentata per Ducem eiusdem Reipublicae principem, cum nihil aliud sit in effectu civitas et Respublica quam princeps, magistratus et officiales eam repraesentantes» (ins. XIV, p. 2). Le surroghe istituzionali possono essere infatti di vari tipi: e quella dei Medici, nella prospettiva della dottrina a loro favorevole, è più una «subrogatio per cumulationem» che non «per substitutionem» o «per translationem», nel senso che la carica del Duca non cancella la vecchia struttura istituzionale, ma si amalgama con essa, come precisa ancora Antonio Cioffi («populus, senatus Reipublicae dicitur pars corporis ipsius principis»: ins. XVIII).

<sup>(33)</sup> Cfr. soltanto, per citare un luogo notissimo, LUCA DA PENNE (...1394-1441), *In tres posteriores libros Codicis Iustiniani*, Lugduni, 1582, ad l. *Quicumque*, C. *De omni agro*

L'operazione, tuttavia, rivela una sua peculiarità proprio per il fatto che qui non si parla di un 'regnum', ma di una semplice 'civitas'. Quel 'corpus', cioè, di cui il principe è il 'caput' o il 'subrogatus', non coincide per nulla con lo Stato territoriale nel suo complesso — al quale nessuno pensa di riconoscere la benché minima dignità giuridica —, ma è costituito dal solo ordinamento fiorentino. La scelta 'continuista', perciò, se per un verso consente al Duca di subentrare nei diritti della città dominante, per un altro ne imprigiona fatalmente la figura entro il perimetro delle sue mura, impedendogli di porsi come l'esponente di un nuovo e più ampio organismo unitario. In questo senso, a fronte dei molti vantaggi politici che offre, la teoria conferma implicitamente il particolarismo del precedente regime repubblicano e mortifica lo stesso istituto monarchico, schiacciandolo sul piano del vecchio governo cittadino.

Per trovare, in realtà, una qualche valorizzazione della monarchia medicea come istituzione politica originale e distinta rispetto al 'Communis Florentiae' bisogna volgersi paradossalmente proprio alle pagine dei giuristi filo-estensi ed alla loro interpretazione 'roturista'. La quale è riassunta per tutti da Tiberio Deciani in un *consilium* di singolare lucidità<sup>(34)</sup>.

Utilizzando la medesima metafora organicista cara ai suoi contraddittori, Deciani concede pure che la fondazione del Principato si sia risolta tutta nel sostituire il vecchio « caput Reipublicae » — cioè la Signoria ed il Gonfaloniere — con un nuovo 'caput' ereditario, lasciando inalterata tutta la restante struttura dello Stato. Senonchè, checchè ne dica la pubblicistica fiorentina, questo cambiamento non fu affatto spontaneo, ma venne imposto da Carlo V dopo che la città era stata piegata con le armi, risolvendosi proprio nell'insignorimento forzato di quella dinastia contro la quale i fiorentini si erano apertamente ribellati<sup>(35)</sup>. Ora, quando ci si chiede « an appellatione

---

*deserto* (C. 11,58,7), n. 8, p. 563: « item, sicut membra coniunguntur in humano corpore carnaliter, et homines spirituali corpori spiritualiter coniunguntur, cui corpori Christus est caput..., sic moraliter et politice homines coniunguntur reipublicae quae corpus est: cuius caput est princeps »; con il commento di KANTOROWICZ, *The King's two bodies*, cit., p. 215.

<sup>(34)</sup> Si tratta del già citato cons. 19: ed in particolare dei suoi nn. 124-137, ff. 58-60, ove si controbatte la tesi della continuità e della 'subrogatio'.

<sup>(35)</sup> *Ibidem*, nn. 98-102.

universitatis veniat caput ipsius », occorre distinguere a seconda che tale 'caput' sia espresso dalla 'universitas' « nutri[a]turque ex alimento sibi per universitatem praestito, id est legibus ipsius universitatis, ut Abbas in monasterio, et tunc venit appellatione universitatis »; ovvero esso si ponga come un « quid separatum..., non ab ipsa universitate, sed ab alio ascitum, ut est exemplum in episcopo qui datur collegio ecclesiae a Papa ». In quest'ultimo caso, il vertice dell'«universitas' resta qualcosa di estraneo rispetto al suo corpo, tale da non poter esser ricompreso nel suo stesso 'nomen' (36). Applicando questa distinzione al caso fiorentino, si ricava che la Repubblica è morta nel momento stesso in cui il suo vero « caput » (cioè la magistratura della Signoria) è stato « abscissum ». « Et licet Dux capitis loco fuerit assignatus per Imperatorem, assignatus est tanquam novo corpori, et novae Reipublicae » (37). Di qui, la « indubitata conclusio... Ducem hunc non posse intelligi subrogatum in locum antiquorum magistratuum..., quam potius eum constitutum fuisse ad tollendum pristinum statum in libertate fundatum, et ad novam monarchiam constituendam, cui caput hoc proprie convenit » (38). Il vecchio ordinamento fiorentino è soltanto un « cadaver », che ha fatto posto ad un soggetto politico « penitus diversum et contrarium primo » — la monarchia, appunto: istituzione fondata *ex novo* e che trova solo in se stessa la sua legittimazione. La carica che l'Imperatore ha conferito ad Alessandro ed ai suoi successori è in realtà assai maggiore di quella di un semplice « caput reipublicae » — incalza ancora lungo questa linea argomentativa Marcantonio Natta (39): è una vera e propria « dignitas regalis », che è stata conferita loro « cum ducatu », cioè istituendo un ente che prima non esisteva. « Unde dicendum est... quod Cosmus non successit loco Reipublicae Florentinae, quae fuit tunc penitus extincta per Caesaream maiestatem, sed locum ceperit novum, et... vacantem » (40). Egli è insomma un « principe libero »,

---

(36) *Ibidem*, n. 132.

(37) *Ibidem*, n. 134.

(38) *Ibidem*, n. 135.

(39) M.A. NATTA († 1568), *Consilia*, Venetiis, 1584, cons. 688, n. 39, f. 188v.

(40) *Ibidem*, n. 45.

ed « il principato suo per esser d'un solo non sarà invece della Repubblica, essendo una signoria in più » (41).

### 3. *L'applicazione della teoria della 'subrogatio' nella sfera del diritto interno.*

Chiediamo scusa al lettore per questa digressione su un terreno apparentemente tanto lontano dal nostro. Il fatto è, però, che se riusciamo a leggere il materiale ora presentato facendo astrazione dagli scopi immediati per i quali esso venne prodotto ne possiamo ricavare alcune riflessioni abbastanza illuminanti anche per il tema della nostra ricerca.

È chiaro, infatti, che l'idea di una monarchia toscana costituente un 'corpus' a sé, ovvero un ente autonomo rispetto alla città dominante, il cui titolare sia omologabile al « Rex Galliae, Hispaniae » o anche, più modestamente, al « Dux Mediolani, et Ferrariae » (42), non è solo difficilmente compatibile con la posizione internazionale di Casa Medici. Essa è anche in stridente contrasto con l'atteggiarsi effettivo dell'istituto monarchico sul piano interno.

Che cos'è mai, infatti, questo nuovo corpo di cui il principe sarebbe la testa nell'organizzazione positiva del Granducato? Diversamente da ciò che accade negli Stati monarchici 'veri', dove all'istituto della Corona si raccorda un vasto apparato esecutivo e giudiziario tipicamente regnicolo, in Toscana un carattere del genere può essere riconosciuto soltanto ad uno sparuto gruppo di uffici centrali, nati per fornire un minimo di supporto all'attività del sovrano e in origine corrispondenti al Magistrato Supremo, alla Pratica Segreta, alla Depositeria e ad un piccolo ventaglio di nuovi Auditori e Segretari. Accresciutosi di nuovi elementi nel corso dei decenni successivi, questo « ministero che serve... alla rappresentanza e all'esercizio dell'autorità sovrana » (43) si conserverà tuttavia

---

(41) Così l'anonimo autore della 'Informatione sulla precedentia' citato più sopra, f. 2914, ins. II, p. 35.

(42) È ancora Deciani a suggerirlo, cons. cit., n. 163.

(43) La definizione è di Pompeo Neri (*Relazione delle magistrature*, cit., cap. XII, ed. cit. p. 639), che contrappone questo apparato alle magistrature propriamente cittadine.

abbastanza esile fino all'età lorenese: costituendo una porzione eminente, ma pur sempre limitata della burocrazia di governo. Sia a Firenze che a Siena, in realtà, la quasi totalità dell'apparato di governo resterà composta da magistrati (« intrinseci » ed « estrinseci ») incardinati non nel 'corpus' della monarchia, ma in quello della antica Repubblica, e dunque subordinati al principe non in quanto suoi delegati bensì in quanto organi di una città dominante di cui egli è il signore.

Implicitamente confortata da queste macroscopiche permanenze, la tesi continuista di cui si son viste le origini si incise nella coscienza della classe dirigente toscana con la dignità di un vero credo costituzionale. Come prova ancora la sua riproposizione sotto il regno degli ultimi Medici, in un clima politico segnato sì dall'urgenza di evitare la reversione del Granducato all'Impero, ma anche percorso dai fermenti di un costituzionalismo aristocratico certo non fortuito (44). A prender forma nelle pagine dell'Averani e del Rinuccini è in realtà un convincimento da sempre appartenente alla tradizione di governo medicea: quello, cioè, dello strettissimo legame che, almeno a partire dalla fine del Cinquecento, ha unito la figura del principe alla oligarchia della dominante in un comune patto di governo (45).

---

(44) Fu in quell'occasione, com'è noto, che venne dato alle stampe il celebre *Mémoire* dell'Averani del 1721, già citato di sopra; le cui tesi furono poi riproposte dallo stesso autore nello scritto latino *De libertate civitatis Florentinae, eiusque dominio*, pubblicato nel 1722-23. Riprendendo gli antichi argomenti cinquecenteschi, Averani dimostrava, come s'è visto, la non-derivazione del potere mediceo su Firenze e il suo Stato dall'investitura imperiale, in polemica con una folla di pubblicisti tedeschi sostenenti invece la tesi della reversione (per un elenco completo di questi scritti, M. BENVENUTI, *L'erudizione al servizio della politica: la polemica per la successione in Toscana*, in *Nuova rivista storica*, III (1958), p. 484 ss., che offre anche una ricostruzione dettagliata della controversia. Puntuali riferimenti alla disputa anche in DIAZ, *Il Granducato*, cit., pp. 512-514 e 521-521; mentre sull'Averani, che fu professore all'Ateneo pisano e figura di spicco nel panorama intellettuale tardo-mediceo, N. CARRANZA, *ad vocem*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. IV, Roma, 1967, pp. 658-59).

(45) Cfr. F. DIAZ, *L'idea repubblicana nel Settecento fino alla Rivoluzione francese*, in *Rassegna storica italiana*, XVII (1971), p. 157 ss., e soprattutto VERGA, *Da 'cittadini' a 'nobili'*, cit., pp. 13-45. Com'è noto, a Firenze tale legame non si concretizzò nella conservazione di una vera oligarchia di diritto, unica detentrica del monopolio delle antiche cariche repubblicane, bensì in un progressivo aprirsi dei quadri di quella nuova

Quanto più si esalta tale legame, d'altro canto, tanto più si avvalorava — volenti o nolenti — l'ininterrotta vigenza della costituzione ' federativa ' dello Stato definitasi precedentemente alla fondazione del Principato. Negare al regime monarchico ogni carattere novativo rispetto all'ordinamento precedente implicava necessariamente ammettere che quest'ultimo continuasse a vivere nelle stesse forme di prima. Tale soluzione, del resto, fu proprio quella che raccolse l'incondizionata adesione dei luoghi sudditi: la prima cura dei quali, all'indomani del 1530, fu di chiedere al nuovo signore la ratifica di tutti gli impegni già assunti verso di loro dalla Repubblica fiorentina, nella prospettiva di una naturale continuità tra il vecchio e il nuovo regime.

Data comunemente per acquisita, tale continuità viene ribadita con estrema consapevolezza dalle città soggette ogni qual volta il centro sembri dimenticarsene. Così, per esempio, la Comunità di Prato, impegnata nel 1669 a difendere contro l'Arte della Lana di Firenze un privilegio conferitole dalla Repubblica nel lontano 1350<sup>(46)</sup>, ne sostiene la non interrotta vigenza anche in mancanza di conferma o rinnovo, ricordando appunto che « Princeps uti debet ius Reipublicae in qua successit » e corroborando tale principio con un richiamo espresso alla consiliaristica della disputa con gli Estensi d'un secolo prima: « Respublica florentina in persona Serenissimi Magni Ducis Domini Nostri adhuc in suo esse dicitur permanere, eiusque nomen retinet, et indulta sublata et privilegia concessa transeunt in eius defensorem... Itaque, cum nomen primaevum durat, durat et privilegiorum dispositio »<sup>(47)</sup>. Sia pure che il ' princeps ' abbia la possibilità di revocare i privilegi unilateralmente concessi da colei « cuius in loco subrogatur »; lo stesso diritto

---

burocrazia principesca che fin dall'inizio assorbì la direzione dello Stato alle maggiori famiglie cittadine. Il risultato fu l'emergere di una specie di nobiltà degli uffici, largamente coincidente con la vecchia élite urbana (come ha dimostrato R.B. LITCHFIELD, *The Emergence of a Bureaucracy. The Florentine Patricians (1530-1790)*, Princeton, 1986).

<sup>(46)</sup> Segnatamente quello di esercitare la lavorazione laniera da parte di maestranze locali senza dover pagare la tassa d'iscrizione alla ' matricola ' dell'Arte fiorentina: ASF, *Pratica Segreta*, f. 85, c. 260 ss.

<sup>(47)</sup> Si tratta di una citazione più o meno esatta del già richiamato cons. 26 di Francesco Marzari, al suo n. 52.

romano insegna però che « quando in personam Caesaris regimen transtulitur,... non per hoc leges et plebiscita expotuerunt nisi quatenus placuit Caesari », data l'identità di principio tra i due ordinamenti repubblicano ed imperiale (48).

La stessa giurisprudenza rotale, pur non dedicando (per quanto ci è noto) un'attenzione specifica alla teoria della 'subrogatio', impiega qua e là espressioni ampiamente rivelatrici di una sua pacifica recezione. Come quando, per esempio, discutendo nel 1620 sul conferimento della cittadinanza fiorentina ad un pisano, riassume la vicenda scrivendo « quod *Princeps Civitatis superioris*, ipsaque Civitas recepit aliquem loci inferioris et subditi in civem cum omnibus qualitatibus aliorum civium » (49). Dopo novant'anni dalla fondazione del Principato, è ancora perfettamente naturale per un giureconsulto di Stato qualificare il Granduca, in un atto ufficiale, come il semplice signore di Firenze, e contrapporre al complesso istituzionale formato da lui e dalla sua dominante tutto il resto delle terre soggette comprese nel Dominio.

Alla fine dello stesso secolo, certo, il linguaggio dei giuristi si è fatto più prudente. La *Summa* savelliana, ad esempio, dopo aver descritto la condizione delle città pariteticamente federate a Firenze, aggiunge che comunque « hodie » « omnes de statu Florentino se profitentur et sunt vere subditi, devoti ac fideles Serenissimo nostro Magno Duci Etruriae (reservatis solum aliquibus privilegiis S.C.S. bene visis et opportunis) » (50). Dietro a questo formale ossequio all'autorità del sovrano, tuttavia, non sta, a ben guardare, alcun serio ripensamento della sua posizione. Da sempre, infatti, si era saputo che anche le città capitolate con le più ampie immunità erano, sul piano sostanziale, 'vere subditae' della loro dominante — se non altro perché ad essa sola, come s'è visto, era riservata l'interpretazione dei documenti da cui esse derivavano le proprie 'libertà' —. Con l'avvento della monocrazia cambia solo l'organo di vertice che all'interno della città egemone detiene questa autorità suprema.

---

(48) *Ibidem*.

(49) Così il collegio dei 'tres iudices' in un 'motivo' del 31 agosto 1620 su cui dovremo tornare più avanti, a relazione di Paolo Locarini (DARF, vol. 32, dec. 32, p. 10: il corsivo è nostro).

(50) *Summa*, t. I, § 'Civis-civitas', n. 8, p. 230.

Così, per esempio (spiegherà più tardi Pompeo Neri), una città 'aequo foedere coniuncta' come Pistoia, che fino al 1532 era stata soggetta soltanto all'autorità del Gonfaloniere e della Signoria, sotto il regime mediceo si trovò sottoposta al Duca e al suo consiglio privato, subentrati ai primi <sup>(51)</sup>. Il che si può esprimere, certo, anche dicendo che Pistoia è « subdita Suae Celsitudini Serenissimae, et non civitati Florentinae », come rimarca la repertoristica secentesca <sup>(52)</sup>. Ma ciò non significa affatto che il principe risulti titolare, rispetto alla città, di un'autorità *ulteriore* rispetto a quella un tempo spettante alla Repubblica, al cui vertice egli si è limitato a subentrare.

Il Granduca di Toscana, dunque, « qui pro felicitate totius Hetruriae in iuribus Reipublicae, mediantibus suis Serenissimis progenitoribus, successit » <sup>(53)</sup>, non appare affatto ai suoi stessi giudici come l'esponente di una istituzione separata o sovrimposta rispetto all'antico tessuto consociativo dello Stato. E se forse nell'iniziale progetto cosimiano l'acquisizione del titolo granducale avrebbe potuto preludere allo sviluppo di un'istituzione del genere, solo nelle pagine di storici di regime quali l'Ammirato o l'Adriani la concessione di quella dignità ebbe l'effetto di attribuire « maggior sicurezza e riputazione de' popoli di esso stato », facendone un organismo « non così atto ad esser urtato e voltato da ogn'uno » <sup>(54)</sup>. In realtà, non solo « Sanesi, Pisani, Aretini ed altri non si curavano punto di questo genere d'immutabile unione », ben consapevoli che « altro [era] la grandezza, e l'interesse della Dominante, altro quello

---

<sup>(51)</sup> *Relazione delle magistrature*, cit., cap. VII, p. 614. Tale consiglio, inizialmente costituito dal Magistrato Supremo, come già ricordato divenne già durante i primi anni del regno di Cosimo la Pratica Segreta.

<sup>(52)</sup> NERONI, *Promptuarius*, cit., n. 26, p. 211, massimando alcune decisioni rotali.

<sup>(53)</sup> Così ancora la Rota fiorentina in pieno Settecento, confermando l'opponibilità al sovrano di tutte le immunità concesse durante il periodo comunale (RDR 1a serie, t. III, dec. 206, 5 giugno 1709, n. 50, p. 44).

<sup>(54)</sup> Così appunto l'Adriani, in un passo della *Istoria de' suoi tempi* (pubblicata postuma nel 1583) citato da uno dei giuristi tedeschi impegnati a confutare le tesi averariane (G.PH. SPANNAGEL, *Notizia della vera libertà fiorentina considerata ne' suoi giusti limiti per l'ordine de' secoli con la sincera disamina e confutazione delle scritture e tesi, che in varii tempi e a' nostri dì sono state pubblicate per negare ed impugnare i sovrani diritti degli Augustissimi Imperatori e del S.R.I. sopra la città, e lo Stato di Firenze e il Granducato di Toscana*, s.l., 1724-1726, vol. III, p. 691).

delle città subordinate » (55); ma la stessa dinastia medicea ignorò prudentemente l'esistenza di un 'Granducato di Toscana' come ente di diritto interno. Quella « Provincia Hetruuriae » prefigurata dal diploma imperiale di Massimiliano II come un'istituzione dotata di individualità propria, continuò a rimanere una mera entità geopolitica almeno fino ai Lorena (56).

\* \* \*

Al termine di questa prima parte della nostra esplorazione, dunque, ciò che ci troviamo di fronte è una monarchia formalmente 'assoluta' che accetta però — ed anzi richiede — di farsi rappresentare tramite la terminologia e le figure di riferimento proprie dello Stato cittadino medievale. Organismo a prima vista « monstrueux et mal ordonné » — come apparve ai primi lorenesi che vi si chinarono sopra — (57), esso è in realtà assai meno refrattario di quel che non sembri allo sviluppo di una politica accentratrice a suo modo rigorosa. Come la storiografia degli ultimi anni ha infatti segnalato, il particolarismo cittadino costituì, per il potere mediceo, più un veicolo di diffusione e d'impianto che non un ostacolo. Non diversamente da ciò che accadde del resto in molti altri Paesi europei (58), anche in Toscana il centro non mosse guerra alla periferia,

(55) *Ibidem.*

(56) Solo con l'investitura 'eventuale' di Francesco Stefano da parte di Carlo VI, nel gennaio del 1737, i territori soggetti alla Casa Medici furono formalmente riuniti « sotto il nome del Granducato di Toscana », rompendo deliberatamente la tradizione precedente (VERGA, *Da 'cittadini' a 'nobili'*, cit., pp. 91-92).

(57) La valutazione è tratta da quel *Mémoire sur le Gouvernement ancien et moderne de Toscane* del ministro di Francesco Stefano Bagard de Béthanges, che pur costituisce uno dei primi seri tentativi di comprensione del sistema istituzionale toscano da parte della classe dirigente della Reggenza (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 658, cc. non num.; su questo testo cfr. di nuovo VERGA, *Da 'cittadini' a 'nobili'*, cit., p. 114 ss.).

(58) Basti rinviare alle ormai lontane, ma sempre perspicue osservazioni di F. HARTUNG, R. MOUSNIER, *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue*, in *Relazioni del X congresso di scienze storiche, Storia moderna*, Firenze, 1955, vol. IV, p. 3 ss.; o alle pagine di G. OESTREICH, *Problemi di struttura dell'assolutismo europeo*, in AA.VV., *Lo Stato moderno*, a cura di E. ROTELLI, P. SCHIERA, vol. I, *Dal Medioevo all'età moderna*, Bologna, 1971, p. 173 ss.; o ancora al quadro dello Stato assoluto offerto da J.A. MARAVALL, *Stato moderno e mentalità sociale*, trad.it., Bologna, 1991, vol. II, cap. V. Per qualche ripensamento ulteriore del vecchio dogma della omogeneità territoriale

ma puntò a realizzare i suoi programmi attraverso un'interazione collaborativa con essa. Monismo politico e pluralismo istituzionale convissero e crebbero così insieme fino alla grande svolta riformatrice.

La domanda che ci porremo nella prossima sezione del nostro percorso sarà appunto in che modo questi due elementi si combinarono tra loro all'interno di quest'ordinamento sicuramente non ancora 'moderno', ma altrettanto certamente ben diverso da qualsiasi sistema tardo-medievale. Un'indagine che non può non iniziare di nuovo da quella comunità soggetta che costituisce la cellula-base dell'organizzazione territoriale toscana. E poiché, come vedremo, tutta l'attività 'amministrativa' statale tende a risolversi nel vigilare, indirizzare e coordinare le funzioni dei Comuni sudditi, quel che occorre innanzitutto valutare è quanto e come sia mutata la loro condizione giuridica all'interno dello Stato territoriale rispetto a quel che essa era stata fino alla fine del medioevo.

---

dello Stato moderno, A.M. HESPANHA, *L'espace politique dans l'Ancien Régime*, Coimbra, 1983; Ch. TILLY, *La dimensione spaziale nella formazione degli Stati*, in *Passato e presente*, X (1986), p. 301 ss.

PARTE SECONDA

**I LUOGHI SOGGETTI DALL'AUTONOMIA ALLA TUTELA**



## CAPITOLO QUARTO

### NATURA E LIMITI DEL POTERE NORMATIVO COMUNALE

1. Premessa. Il problema della capacità giuridica degli enti soggetti nel passaggio dal tardo medioevo all'età moderna: 'iusdicere' e 'administrare'. — 2. Il fondamento dello 'ius statuendi' nella giurisprudenza forense: profili teorici di una divergenza plurisecolare. — 3. 'Statuere est iurisdictionis': la teoria 'bartolista' e le sue conseguenze applicative. — 4. 'Statuta sunt pacta civium': la tesi della naturale capacità normativa dei luoghi soggetti. — 5. Dottrina degli statuti e graduazione delle fonti nell'ambito dei vecchi contadi cittadini. — 6 'Quos obligat statutum?' L'efficacia della norma statutaria 'ratione personarum'.

1. *Premessa. Il problema della capacità giuridica degli enti soggetti nel passaggio dal tardo medioevo all'età moderna: 'iusdicere' e 'administrare'.*

Come introduzione ad un esame della capacità riconosciuta ai corpi intermedi nell'ambito dello Stato territoriale, torna utile richiamare la soluzione indicata a questo proposito alla metà del Trecento da Bartolo di Sassoferrato, in una delle pagine più famose di tutta la letteratura giuridica medievale. Pagina che pur non avendo come scopo essenziale quello di ricostruire i rapporti centro-periferia all'interno dei nascenti Stati territoriali, riflette perfettamente il loro stadio di evoluzione alla fine del medioevo (1).

---

(1) Ci riferiamo al noto commento a D.1,1,9 (*l. Omnes populi, ff. De iustitia et iure*), *In primam Digesti veteris partem commentaria*, Venetiis, 1585, ff. 9-10. La finalità prevalente della celeberrima *lectio* (elaborata attorno al 1343) consiste com'è noto nel fondare l'autonomia statutaria delle 'civitates liberae' rispetto agli ancor incumbenti poteri universali senza negare la loro formale supremazia — ed è soprattutto su tale profilo del testo che la storiografia ha rivolto la propria attenzione (tra le letture più note cfr. per es. G. ERMINI, *Corso di diritto comune*, Milano, 1946 (2a ed.), pp. 45-47; F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del Rinascimento medievale*, Milano, 1949<sup>2</sup>, p. 274;

Per definire lo *status* giuridico degli enti sottoposti ad un superiore immediato rispetto alle 'civitates liberae' che riconoscevano soltanto l'alto dominio imperiale, il giurista marchigiano introdusse una distinzione destinata a segnare per sempre la riflessione giuridica successiva: quella cioè tra un'attività degli organi comunitativi « *pertinens ad causarum decisiones* » e qualificabile come « *iurisdictionis* », ed un'altra loro attività consistente invece nella gestione dei beni e dei redditi patrimoniali dell'*universitas*, che egli indicò col vocabolo di « *administratio* ». Senza avventurarci in un'indagine sui significati del termine 'iurisdictionis' nel lessico politico medievale (2), basta qui ricordare che Bartolo lo impiega nella sua accezione allora abituale, come sinonimo di 'potestas publica': ritenendolo quindi capace di abbracciare ogni possibile manifestazione di potere civile (3). Fondata sul diffuso convincimento che l'esercizio di qualunque autorità « legittima » si risolvesse sempre nell'esplicitare un diritto obbiettivo preesistente, questa amplissima capacità semantica della parola le consentiva di sussumere indiffe-

---

Id., *Medioevo del diritto*, Milano, 1954, p. 500; A. CHECCHINI, *Presupposti giuridici dell'evoluzione storica dalla 'bartoliana' teoria degli statuti al moderno diritto internazionale privato*, in AA.VV., *Bartolo da Sassoferrato. Studi e documenti per il IV centenario*, vol. II, Milano, 1962, p. 61 ss.; B. BRESCHI, *Alcune osservazioni sul contributo recato da Bartolo alla teoria degli statuti*, *ibidem*, p. 49 ss.; W. ULLMANN, *De Bartoli sententia: Concilium repraesentat mentem populi*, *ibidem*, pp. 703 ss.; P. VACCARI, 'Utrum iurisdictionis cohaereat territorio'. *La dottrina di Bartolo*, *ibidem*, p. 735 ss.; M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Milano, 1969, pp. 33-35). Per un approccio invece più vicino al nostro, C. STORTI STORCHI, *Appunti in tema di 'potestas condendi statuta'*, in AA.VV., *Statuti, città e territori in Italia e in Germania tra medioevo ed età moderna*, a cura di G. CHITTOLINI e D. WILLOWEIT, Bologna, 1991, p. 319 ss.

(2) Cfr. F. CALASSO, 'Iurisdictionis' nel diritto comune classico, in *Annali di storia del diritto*, X (1965), p. 89 ss., e soprattutto P. COSTA, 'Iurisdictionis'. *Semantica del potere politico nella giuspubblicistica medievale (1100-1433)*, Milano, 1969.

(3) Basti rinviare alla definizione accursiana: « est enim iurisdictionis potestas de iure publico introducta cum necessitate iuris dicendi et aequitatis statuendae » (glo. *Potest, ad l. Ius dicentis officium, ff. De iurisdictione omnium iudicum* (D.2,1,1)). La fedeltà a questa tradizione è ribadita senza ambiguità dallo stesso Bartolo in un altro suo famoso commento (*in l. Imperium, ff. De iurisdictione omnium iudicum* (D.2,1,3), n. 4): precisando — in polemica con chi, da posizioni minoritarie, aveva ipotizzato una più complessa categorizzazione del pubblico potere — che « iurisdictionis et potestas idem sunt... et est potestas iuris, ergo est iurisdictionis ».

rentemente la produzione sia di norme generali (« leges » e « statuta ») che particolari e concrete (« sententiae »): come se la potestà prescrittiva si manifestasse indifferentemente « scilicet per modum edicti sive banni, vel per modum sententiae interlocutoriae vel diffinitivae » (4).

Ora, dalla constatazione obbiettiva che ogni « populus liber » amministrava correntemente la giustizia ai suoi membri tramite ufficiali propri (avesse acquisito tale diritto per concessione imperiale oppure per semplice prescrizione), Bartolo ricavò la conseguenza che ciò fosse sufficiente a renderlo titolare anche di una speculare potestà normativa, indipendentemente da ogni esplicita investitura in tal senso da parte dell'Impero o del Papato. Mentre, per lo stesso motivo, il popolo sottoposto alla giurisdizione di un'altra *civitas* o di un qualche signore risultava privo di ogni autonomia statutaria, e costretto ad impetrare l'« adprobatio superioris » per ogni nuova norma che avesse voluto introdurre nel proprio ordinamento (5). Incapace com'era di esercitare il potere in forma particolare, a maggior ragione esso si trovava impedito a gestire un'autorità tanto più eminente come quella legislativa.

Viceversa, la 'doctrina Bartoli' non vedeva difficoltà nel lasciare alla comunità sottoposta la « administratio rerum ipsius populi », non implicante alcuna potestà imperativa e spettante anche a qualunque privato (6). Nel contesto di questa attività, infatti, gli organi del popolo suddito non vincolavano i propri 'cives' « uti

---

(4) Così, tra le tante testimonianze producibili, quella offerta da un passo di Alberico da Rosate († 1354), *Commentariorum de statutis Libri IV*, in AA.VV., *Tractatus illustrium in utraque tum pontificii, tum cesarei iuris facultate iurisconsultorum*, t. II, Venetiis, 1584, q. III, f. 2v., riferito appunto alla *civitas* politicamente autonoma. Per una lettura critica di questi testi albericiani, D. QUAGLIONI, *Legislazione statutaria e dottrina della legislazione nel pensiero giuridico del Trecento italiano: le « Quaestiones statutorum » di Alberico da Rosate*, in AA.VV., *Modelli di legislazione e scienza della legislazione*, a cura di A. GIULIANI, N. PICARDI, Roma, 1987, t. II, p. 109 ss.

(5) *In l. Omnes populi*, n. 3. Nel caso, invece, che al 'populus' pur soggetto fosse stata lasciata una « iurisdictione limitata, ut in civilibus tantum, vel in criminalibus levibus causis », esso avrebbe potuto « facere statuta... sine superioris auctoritate » nelle materie di cui poteva ancora giudicare.

(6) *Ibidem*: « si vero quaeris de his, quae pertinent ad suorum bonorum administrationem, ut de expendenda pecunia communi, et possunt fieri statuta, nisi essent decreta ambitiosa ».

singulos », ma semplicemente « uti universos », in quanto contitolari di certi diritti patrimoniali appartenenti alla ' persona ficta '.

Siamo così di fronte ad una precisa formalizzazione dello ' Stato giurisdizionale ' nella sua variante cittadina: un centro che, affrancatosi da ogni effettiva soggezione ai poteri superiori, assume il monopolio della giustizia e la sovrintendenza sulla normazione (intese come uniche funzioni a carattere pubblicistico); ed una periferia che continua a provvedere in piena autonomia alla soddisfazione di tutti gli altri interessi dei consociati tramite uno statuto squisitamente privatistico (7).

Assunta dunque questa presentazione a modello di quell'ordinamento medievale da cui lo Stato mediceo trae le sue origini, quello che si tratta di stabilire è in qual misura essa sia stata poi superata dalla prassi e dalla dottrina successiva.

Anticipando sulle conclusioni, ciò che più salta agli occhi nel panorama dell'età moderna è la forte compressione ulteriore a cui andò incontro l'autonomia comunitativa durante tale periodo. Tutto quel settore dell'autoamministrazione ' privata ', infatti, che il giurista medievale vedeva ancora come uno spazio libero dalle interferenze dei poteri superiori, venne sottratto anch'esso alla disponibilità della *civitas* a seguito del graduale sviluppo di un sistema di controlli amministrativi del tutto sconosciuto all'esperienza precedente, di cui i giuristi furon costretti poco a poco a prendere atto. All'esame di questa vicenda sono dedicati i prossimi due capitoli, che costituiscono il cuore di questa seconda parte del nostro percorso.

A ciò va aggiunto però che anche nel settore della normazione locale, dove pure non si registrarono grandi sommovimenti istituzionali rispetto all'assetto basso-medievale che Bartolo aveva avuto di fronte, già a partire dalla seconda metà del Trecento si sviluppò

---

(7) Va da se che qui non assumiamo la categoria dello ' Stato giurisdizionale ' nel senso specifico della storiografia tedesca, che la riferisce soprattutto all'antico Impero Romano-germanico, in contrapposizione al ' Polizeistaat ' dell'età moderna (O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895, Bd. I, sez. II, p. 24 ss.; A. MERKL, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien und Berlin, 1927, pp. 60-77; E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Bd. I, *Allgemeiner Teil*, München, 1973, (10a. ed.), p. 41 ss.; STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, cit., Bd. I, p. 335), ma nel significato più generico di un qualunque ordinamento che si limiti alla tutela dei diritti quesiti dei sudditi, senza svolgere alcuna attività di carattere ' amministrativo '.

un vasto dibattito volto a ridefinire la vicenda della perdita dello *ius statuendi*. E qui si produsse un fatto curioso: giacché, proprio mentre la subordinazione politica della periferia tendeva a farsi più marcata, iniziarono a circolare tesi relativamente più permissive circa la capacità della *civitas* a darsi norme proprie — cioè a compiere quegli atti che Bartolo aveva riservato senz'altro ai soli enti non subordinati. Le ragioni del fenomeno non sono ancora perfettamente chiare. Probabilmente, comunque, se nell'ultimo scorcio del medioevo queste dottrine furono funzionali ad una estrema difesa delle autonomie comunali contro l'assalto dei poteri signorili, il loro successo lungo tutta l'età moderna va rinvenuto in motivazioni diverse, di carattere soprattutto pratico. Trasformatosi oramai in un semplice tecnico dominato dalla « preoccupazione per il sistema » (8), il giurista cinque-secentesco trova in queste formule post-bartoliane più che altro un utile strumento per risolvere quei problemi di conflitto tra norme concorrenti che costituiscono la croce e la delizia del suo lavoro quotidiano. Entro tali limiti, tuttavia, il notevole successo di tali 'nuove' dottrine conferma come il consolidarsi dell'ordinamento regionale non abbia implicato affatto un superamento dell'antico particolarismo giuridico, ma gli abbia piuttosto fornito un *habitat* ideale in cui prosperare floridamente per secoli. Per quanto ora subordinata alla norma del principe, la legislazione comunale continua a costituire la fonte giuridica principale dello Stato post-cittadino (9): e come tale esige dagli operatori un rispetto per certi versi anche superiore a quello che essi le avevano accordato nel corso del medioevo.

Nel complesso, perciò, l'itinerario che ci apprestiamo a percorrere prospetta una sostanziale revisione del rapporto centro-periferia suggerito dalla dottrina medievale: revisione che però non ne rinnega l'impianto fondamentale, ma lo sviluppa piuttosto in una direzione divergente rispetto a quella del diritto comune classico.

---

(8) L'espressione è di SBRICCOLI, *L'interpretazione*, cit., p. 459 ss., a sottolineare la differenza tra la costante tensione politica dei dottori medievali e la dimensione tecnico-pratica di quelli dell'età moderna.

(9) In generale, cfr. da ultimo G. CHITTOLINI, *Statuti e autonomie urbane*, come introduzione al già cit. volume collettaneo *Statuti, città, territori*, pp. 7-45.

2. *Il fondamento dello ' ius statuendi ' nella giurisprudenza forense: profili teorici di una divergenza plurisecolare.*

Affrontando in primo luogo la questione della potestà normativa della *civitas subiecta*, ci troviamo di fronte ad un tema a cui la giurisprudenza toscana (consulente e giudiziaria) ha dedicato un'attenzione costante lungo un arco cronologico di più di trecentocinquant'anni: fino a far affiorare, per lenta sedimentazione, un frastagliatissimo arcipelago di *opiniones* nel quale già i pratici del tempo stentavano ad orientarsi. Per offrire una visione complessiva di questo panorama, proponiamo di ripartire il materiale correlativo in due grandi gruppi: rispettivamente corrispondenti alle due tendenze già sopra accennate — l'una fedele all'ortodossia bartoliana, l'altra più disponibile a riconoscere una capacità statutaria propria agli enti sottoposti.

La contrapposizione tra questi due orientamenti non va naturalmente troppo enfatizzata. In certa misura, come accade per un'infinità di altre 'dissensiones', ci troviamo di fronte a due percorsi argomentativi utilizzati dai pratici per giustificare *a posteriori* soluzioni spesso prescelte in base ad altri criteri di opportunità sostanziale. E tuttavia, è indubbio che ognuno di essi veicola una sua visione complessiva dell'ordinamento, funzionale a sua volta ad offrire una diversa risposta all'eterno problema di ogni sistema giuridico d'antico regime: quello della coabitazione di una folla di complessi normativi reciprocamente autonomi entro uno stesso spazio politico.

In premessa, va ricordato che sia nello Stato fiorentino come in quello senese vige da sempre il principio della necessaria approvazione preventiva degli statuti delle città suddite da parte della dominante. Compito, questo, che nella Firenze del Principato spetta alla Pratica Segreta, mentre a Siena continua ad essere svolto dall'antico Magistrato repubblicano dei Regolatori — sempre previo assenso finale del sovrano — <sup>(10)</sup>. L'ordinamento granducale ha

---

<sup>(10)</sup> Solo alcuni, più antichi capitoli di soggezione esentavano le correlative comunità dalla necessità della preventiva conferma; mentre di regola essa non solo era formalmente necessaria, ma veniva concessa soltanto dopo esami approfonditi e quasi mai senza un qualche emendamento (l'introduzione di quest'obbligo costituendo « uno

quindi già recepito in pieno, sul piano istituzionale, la dottrina bartoliana della 'adprobatio' come condizione di validità degli statuti: in ciò conformandosi a quella che era (secondo il rilievo della stessa trattatistica dell'epoca) la tendenza comune di un po' tutti gli ordinamenti contemporanei <sup>(11)</sup>.

Ciò non toglie, però, che la questione della capacità normativa comunale si riproponga ancora all'attenzione dei pratici: e ciò in rapporto al quotidiano problema di coordinare gli statuti dei luoghi soggetti col diritto comune e con quello della dominante.

Per quanto, in effetti, i granduchi vengano producendo a getto continuo una gran mole di norme (soprattutto penali e amministrative) destinate ad applicarsi dappertutto « non ostante qualsivoglia legge, statuto, uso consuetudine, provisione, reformatione et qualunque altra ordinatione che in contrario disponessi » <sup>(12)</sup>, come in tutti gli ordinamenti dell'epoca anche in quello toscano le fonti

dei tratti che segna in modo evidente il passaggio dai rapporti di formale accomandigia... alla piena sudditanza»: E. FASANO GUARINI, *Gli statuti delle città soggette a Firenze tra Quattro e Cinquecento: riforme locali e interventi centrali*, in AA.VV., *Statuti, città, territori*, cit., p. 81; e cfr. pure EAD., *Gli statuti delle comunità toscane dell'età moderna*, in *Miscellanea storica della Val d'Elsa*, LXXVII (1981), p. 154 ss.). Nella Firenze repubblicana tale incarico era espletato da un apposito magistrato (quello degli 'Approvatori degli Statuti del Contado e Distretto'), le cui funzioni furono poi assorbite dal consiglio ristretto del principe (ANZILOTTI, *La costituzione interna*, p. 182). Prima di essere sottoposto alla Pratica, peraltro, lo statuto di nuova redazione doveva essere preliminarmente presentato al Magistrato dei Cinque (poi dei Nove) Conservatori, secondo il cap. 24 della Riforma del 1551, di cui diremo più oltre; ed una volta approvato con rescritto sovrano veniva registrato presso l'Ufficio delle Riformazioni, che fungeva da archivio generale dello Stato, previo pagamento di certi diritti al Monte Comune. Sui 'Regolatori' senesi cfr. invece D. MARRARA, *Storia istituzionale della Maremma senese. Principi e istituti di governo del territorio grossetano dall'età carolingia all'unificazione d'Italia*, Siena, s.d., pp. 148-155.

<sup>(11)</sup> Cfr. per tutte la testimonianza di Niccolò Loseo (*De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. XV, p. 207): il quale, dopo aver ampiamente discusso la *vexata quaestio* 'an universitas possit statuta condere' senza nascondere il proprio *penchant* per la tesi più 'liberale', non senza una certa amarezza riconosce che « *opinionem Bartoli de iure viorem esse, quam consuetudo, optima legum interpres, observat; videmus enim quotidie statuta condita ab universitatibus, a principe vel alio superiore, confirmari* ». Sul punto MARONGIU, *Storia del diritto pubblico*, cit., p. 150 ss.; ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, cit., p. 50 ss.

<sup>(12)</sup> Secondo la formula per lo più apposta in calce a tali disposizioni (FASANO GUARINI, *Gli statuti delle comunità toscane*, cit., p. 162).

giuridiche sono graduate secondo il criterio della specialità. In assenza di clausole derogatorie come quelle di cui sopra, quindi, il ricorso al diritto di applicazione più generale è ammesso solo quando il diritto locale non detti alcuna disposizione applicabile al caso (13). In questo contesto, in cui gli operatori giuridici sono continuamente chiamati a scegliere tra un diritto 'vicino' ed uno più 'lontano', l'atteggiamento che si adotta nei confronti del primo è essenziale per la soluzione di un grandissimo numero di evenienze pratiche. Se si ritiene, infatti, che lo 'ius municipale' viga solo in grazia di un assenso sovrano, il risultato sarà quello di ridurne fortemente l'applicabilità a favore delle fonti superiori ogni qual volta si profili una situazione d'incertezza nel loro concorso. Mentre quando si attribuisca alla vicenda dell'adprobatio un valore meno sostanziale, riconoscendo alle comunità una certa attitudine propria alla produzione di norme, l'esito di molte controversie può rovesciarsi completamente.

Lo spessore della questione si precisa meglio ricordando soprattutto l'importanza che nello Stato regionale toscano assume il diritto della dominante, come fonte integrativa intermedia tra lo statuto locale e quello romano-canonico. Benché sul ruolo da attribuire a questo tipo di fonte la teoria generale dell'epoca sia al solito assai divisa, nell'ordinamento fiorentino è principio incontrovertito che essa debba sempre applicarsi come norma di secondo ricorso in tutto il Dominio, ai sensi di una famosa rubrica dello stesso statuto generale del 1415 (14). E una regola identica pare si applichi — a partire almeno dal 1545 — nell'ambito dello Stato senese (15). Il

---

(13) Su questo principio di coordinamento cfr. per tutti G. CASSANDRO, *Lezioni di diritto comune*, Napoli, 1971, cap. VII, che offre una disamina critica delle sue presentazioni storiografiche più ricevute.

(14) Si tratta della prima rubrica del primo trattato del libro V: la quale vuole « urbem nostram florentinam cum toto eius territorio legibus nostris regi et gubernari... nisi et quatenus loca nostri territorii propriis militarent legibus, iuribus vel statutis, quae tamen nostra auctoritate confecta aut confirmata fuerint » (*Statuta populi et Communis Florentiae*, cit., vol. II, p. 479). Sul significato politico di questo testo (che risale già alla precedente redazione del 1409) cfr. ancora FASANO GUARINI, op. ult. cit., p. 87.

(15) Così secondo M. ASCHERI, *Statuti, legislazione, sovranità: il caso di Siena*, in AA.VV., *Statuti, città, territori*, cit., p. 187 e ID., *Siena nel primo Cinquecento e il suo ultimo statuto*, saggio introduttivo all'edizione critica dello statuto senese del 1545 curata

concorrente immediato dei diritti locali, perciò, non è il diritto romano, relegato al ruolo di fonte di terzo livello, ma la legislazione stessa della città egemone. La quale, d'altra parte, non presentandosi solo come ' ius generale ', ma anche come ' ius superior ' rispetto a quello delle comunità suddite, pone continuamente delicati problemi applicativi (per esempio nel caso in cui essa contenga qualche disposizione inderogabile per i soggetti del proprio ordinamento, senza specificare fino a che punto essa possa essere derogata dagli statuti dei luoghi sudditi con riferimento ai loro membri). Il criterio della specialità, perfettamente funzionale finché invocato per escludere l'applicazione di un diritto metalegale ed eminentemente suppletivo come quello romano, entra qui facilmente in collisione col principio della supremazia politica del centro sulla periferia. Ecco dunque che una maggiore o minore disponibilità dell'interprete ad attribuire alle comunità subordinate una potestà statutaria propria implica una sua correlativa disponibilità ad estendere o contrarre l'applicazione del diritto locale rispetto a quello della dominante: con effetti immediati sul funzionamento del sistema legislativo.

Con queste avvertenze, andiamo quindi ad esaminare le due sequenze argomentative accennate e le loro rispettive ricadute, cominciando da quella più in linea con l'impostazione bartoliana.

### 3. *' Statuere est iurisdictionis ' : la teoria ' bartolista ' e le sue conseguenze applicative.*

Chi si muove lungo questo collaudatissimo binario parte dichiarando in premessa l'implicazione reciproca tra ' iurisdictionis ' e capacità normativa; constata poi che le comunità suddite sono radicalmente prive di ' iurisdictionis ' propria; prosegue quindi rilevando che l'unico fondamento del diritto statutario locale è il ' placet ' del sovrano; e risolve infine ogni conflitto di norme dichiarando la prevalenza del diritto della dominante o del principe, a cui gli statuti comunitativi sono per loro natura strettamente subordinati.

---

dallo stesso e pubblicata sotto il titolo *L'ultimo statuto della Repubblica di Siena (1545)*, Siena, 1993, p. XXXI: sebbene nel diritto cittadino senese non si rinvenga una norma così esplicita come quella della rubrica « Urbem nostram » dello statuto fiorentino.

Sulla premessa è raro che i nostri giuristi si dilunghino, dato che essa si fonda su una tradizione autorevolissima e, più ancora, sulla consapevolezza intuitiva della ' iponimia ' del giudicare rispetto allo statuire (semmai, saranno i partigiani della tesi opposta a doversi impegnare in una serrata contestazione del costruito bartoliano).

Un po' meno pacifico, invece, è il passaggio ulteriore — quello cioè relativo alla « translatio » della ' iurisdiction ' dalla comunità suddita alla dominante. Si tratta anzi di un punto che per la dottrina più antica non era affatto scontato, se è vero che una buona parte della stessa teoria dei ' foedera ' venne elaborata proprio per dimostrare che non tutte le comunità perdevano la propria giurisdizione all'atto dell'assoggettamento, ma che quantomeno quelle che si volevano ' recommendatae ' con patti bilaterali ne conservavano una certa quota. Giuristi come Mariano Sozzini o Filippo Della Cornia, per esempio, avevano sostenuto, sulla base di una scaltrita esegesi dei capitoli di soggezione, che terre pur irreversibilmente incastornate nel corpo dello Stato regionale continuavano a conservare la loro antica ' iurisdiction ', non risultando che essa fosse mai stata loro tolta espressamente (16).

Argomentazioni di questo tipo, tuttavia, finiscono per infrangersi contro l'incontestabile dato di fatto che nell'età del Principato, salvo rare eccezioni, tutte le comunità ricevono il loro giurisdicente dalla dominante. Quando le cose stanno così — rilevava già Alessandro Tartagni verso la metà del Quattrocento — c'è poco da sottiglieggiare: essendo evidente che la « potestas iudicandi et terreni » non appartiene più all'ente soggetto, ma è passata nelle mani della città superiore (17). Anche quando, perciò, nei patti di dedi-

---

(16) Il primo sostiene questa tesi con riferimento alla città di Arezzo nel cons. 7, cit. : concludendo che la semplice « submissio protectionis » siglata dai capitoli del 1384 « non tribuit iurisdictionem » al Comune dominante, e che quindi gli statuti aretini devono essere interpretati estensivamente nel concorso con quelli di Firenze. Della Cornia, invece, giunge alla medesima conclusione nel già richiamato cons. 187 del IV vol.: ove, riconosciuto che Modigliana non è terra « plene subdita », si fa salva l'inderogabilità da parte del diritto fiorentino della giurisdizione d'appello che gli statuti locali assicurano ai priori del luogo.

(17) TARTAGNI, *Consilia sive responsa*, cit., L.IV, cons. 35, n. 1, f. 26v., relativamente alla titolarità o meno di ' iurisdiction ' da parte della comunità di Sarzana, dalla quale a sua volta è fatta dipendere la validità o l'invalidità di uno statuto con cui questa

zione o in altri documenti ufficiali si sia dichiarato di far salva la ' iurisdiction ' di questa o quella terra, e tuttavia la dominante abbia ugualmente deputato un suo uomo ad amministrarvi la giustizia in nome proprio, queste espressioni devono esser intese solo come un impegno a conservare la circoscrizione giudiziaria che faceva storicamente capo a quel luogo — il genitivo che ricorre in tali documenti essendo di tipo oggettivo, e la ' iurisdiction ' inerendo solo « passive » al territorio soggetto <sup>(18)</sup> —.

È vero, semmai, che, in Toscana come altrove, il giudicante periferico non si presenta solo come il « rappresentante e amministratore della dominante », ma in certo modo anche come « un funzionario della locale comunità » <sup>(19)</sup>: nel senso che il suo compito principale consiste nel render giustizia in base agli statuti del luogo a cui è assegnato, e sui quali giura al momento dell'assunzione dell'incarico <sup>(20)</sup>. Se per un verso, quindi, esso è certamente un ufficiale « estrinseco » del Comune egemone (come lo qualifica appunto lo statuto fiorentino del 1415 <sup>(21)</sup>), per un altro può trovare i suoi compiti ancora disciplinati negli statuti cittadini, quasi si tratti a tutti gli effetti di un organo di quegli ordinamenti <sup>(22)</sup>. Molto spesso, del

---

comunità ha introdotto autonomamente certi obblighi fiscali a carico di una porzione del suo territorio.

<sup>(18)</sup> *Ibidem*: « active autem erit apud Commune Florentiae, seu magistratus quos per ipsos Commune mittuntur ».

<sup>(19)</sup> A. ZORZI, *Giudicanti e operatori di giustizia nello Stato territoriale fiorentino del XV secolo*, in *Ricerche storiche*, XIX (1989), p. 523. Nello stesso senso, più in generale, G. CHITTOLINI, *L'onore dell'Ufficiale*, in *Quaderni milanesi*, XVII-XVIII (1989), p. 3 ss. e ID., *Uffici e ufficiali in Italia 1350-1450: tra crisi, trasformazione e sviluppo*, atti del XIII convegno del Centro italiano di studi di storia e d'arte di Pistoia (Pistoia, 10-13 maggio 1991), in corso di pubblicazione.

<sup>(20)</sup> Per un esempio della cerimonia d'investitura del giudicante, O. BANTI, *Il Vicariato e la Podesteria di Vicopisano nel secolo XVI. Note sull'amministrazione locale dello Stato mediceo*, in *Bollettino storico pisano*, XVIII-XIX (1959-1960), p. 329.

<sup>(21)</sup> *Statuta*, cit., L. V, tract. IV, vol. III, p. 515.

<sup>(22)</sup> Così per es. lo statuto pistoiese del 1546: ove addirittura il giudicante è ancora indicato come un ' Podestà ' benchè nel frattempo sia divenuto formalmente un ' Commissario ' (GAI, *Centro e periferia*, cit., p. 40). Nelle riforme successive il titolo è corretto, ma l'incardinamento nell'organizzazione cittadina resta immutato, come prova l'*incipit* della rubrica che lo riguarda: « Pro conservatione et augmentatione Populi Civitatis Pistorii... statutum et ordinatum est, quod deinceps in perpetuum in Civitate Pistorii sit, et esse debeat unus Commissarius, cuius officium duret, et durare debeat per

resto, egli non ha fatto altro che subentrare al precedente podestà di nomina locale, conservandone parecchi tratti fisionomici <sup>(23)</sup>. Non stupisce, quindi, che la dottrina abbia fatto da specchio a queste ambiguità: fino ad indicare talvolta nel 'rector' pur nominato dal principe un « officialis loci, in quo administrat iustitiam » <sup>(24)</sup>.

La giurisprudenza granducale, comunque, non pare aver mai enfatizzato questo problema qualificatorio fino a dubitare che il sistema delle giurisdicenze periferiche costituisca un apparato del Comune dominante. È quanto la Rota stessa fa per esempio rilevare nel 1623 alla Comunità di Pietrasanta, che pretendeva di affermare la propria preminenza fiscale su Seravezza facendo leva sul suo esser sede di un Capitanato giudiziario includente anche quel Comune: la giurisdizione fiorentina non « tribuit territorium » ai luoghi sudditi che ne ospitano gli ufficiali, ogni potere pubblico facendo capo alla dominante e non alla comunità in cui il 'rector' fisicamente risiede <sup>(25)</sup>.

Accertata, dunque, la carenza di 'iurisdiction' in capo ai Comuni sudditi, i giuristi di orientamento 'bartolista' possono chiudere facilmente il loro sillogismo. Come rileva Lodovico Pontano in suo celebre *consilium* degli inizi del Quattrocento, posto che « statuta condere iurisdictionis est » e che « apud Pisanos nulla est iurisdiction,

annum etc. » (*Leges municipales Pistoriensium*, Pistorii, 1714, L. I, rubr. I, p. 1). Interessanti osservazioni su questo 'bifrontismo' del *rector* nell'esperienza medicea in M. MONTORZI, *Il notaio di tribunale come pubblico funzionario: un primo quadro di problemi e qualche spunto analitico*, in AA.VV., *Il notariato in Toscana*, Roma, 1985, p. 6 ss.

<sup>(23)</sup> Quali la non-cittadinanza locale, il mandato breve (un anno o sei mesi), la soggezione ad un sindacato al termine di quest'ultimo di fronte al Magistrato dei Conservatori di legge, secondo una procedura rinnovata da alcune leggi del periodo cosimiano (M.A. SAVELLI, *Pratica universale*, Venezia, 1697, § 'Rettori', n. 83, p. 275).

<sup>(24)</sup> Così TOSCHI, *Practicae conclusiones*, t. V, lett. 'O' concl. 82, (« Officialis civitatis quis dicatur, et quis officialis Papae, vel Principis »), in part. nn. 13-18, p. 1037, al termine della solita disamina di 'opiniones'. La soluzione sarebbe da seguire ogni qual volta l'ufficiale derivi la sua giurisdizione « vel a statuto, vel a constitutione provinciali, et tene[atur] ad illius observantiam », di contro invece al « rector provinciae, vel Nuncius, aut Legatus », che esercita una giurisdizione « iure extraordinario proveniens ab ipso Papa et Sede Apostolica ».

<sup>(25)</sup> Così nella già citata dec. 9 dicembre 1623, in ASF, *Rota civile*, f. 4754, c. 233v.

cum ipsa translata sit in Florentinos », ne discende l'incapacità di Pisa a produrre qualunque norma giuridica <sup>(26)</sup>. Se perciò i ' loca subdita ' continuano a darsi nuovi statuti ed a modificare quelli preesistenti, ciò avviene solo in grazia dell'approvazione centrale: quasi che il sovrano, apponendo il suo sigillo sulla ' lex communitativa ', la trasformi in un atto « dello stesso principe » <sup>(27)</sup>.

Questa tesi, che peraltro sviluppa una traccia molto antica <sup>(28)</sup>, si adatta assai bene ad una prassi toscana in cui il controllo del centro sulle nuove redazioni statutarie aveva natura tutt'altro che notarile, cassando o riformando senza riguardo ogni disposizione che risultasse contraria alla politica generale dello Stato. Ciò che conta, però, è soprattutto la sua capacità di risolvere con nettezza varie questioni quotidianamente disputate nel foro. A cominciare da quella circa la validità degli statuti non regolarmente confermati.

Seguendo una prassi anche altrove diffusa, infatti, la legislazione sia fiorentina che senese non si limitava ad imporre l'approvazione per le nuove redazioni, ma esigeva anche che esse venissero presentate periodicamente alla riconferma, pagando una specie di tassa di registrazione <sup>(29)</sup>. Ora, dato che per tutto il corso dell'età moderna le comunità furono cronicamente inadempienti nell'ottemperare a quest'obbligo <sup>(30)</sup>, il problema di valutare l'efficacia di una norma-

<sup>(26)</sup> L. PONTANO (1409-1439), *Consilia*, Venetiis, 1581, cons. 218, n. 2, f. 151v.

<sup>(27)</sup> Così l'auditore Carlo Bizzarrini (1655-1711, docente a Pisa ed a Siena, poi membro della Rota fiorentina dal 1698 al 1708), in Th., t. I, dec. 15, 25 agosto 1705, n. 135, p. 235, con riferimento per vero non ad uno statuto comunale ma corporativo. Egli si richiama qui ad un *consilium* del lucchese Luigi MANSI, *Consultationes*, cit., L. IV, cons. 310, n. 5, p. 126, in cui si riferiva appunto la tesi secondo la quale lo statuto avrebbe derivato « suum effectum et validitatem... a confirmatione principis », al punto che non si sarebbe detto « lex a communitate, sed a principe potius condita ».

<sup>(28)</sup> Basti pensare a quel celebre passo di Baldo ove già si qualificavano gli statuti di Spoleto approvati dal Papa più « papalia » che « spoletana » (*In quartum et quintum libros Codicis commentaria*, Venetiis, 1577, in l. *Ex placito*, C. *De rerum permutatione* (C.4,64,3), n. 12, f. 135v.).

<sup>(29)</sup> Le scadenze erano fissate dalle capitolazioni o da altri accordi successivi. Per il Dominio fiorentino, l'obbligo fu ribadito all'inizio del Principato dalla legge 27 luglio 1546 (CANTINI, vol. I, p. 313). La tassa correlativa era destinata a supplire ai costi dell'Archivio delle Riformazioni, ove si conservavano appunto gli originali di tutte le redazioni statutarie. Per il Senese, invece, cfr. MARRARA, *Storia istituzionale*, cit., pp. 148-9.

<sup>(30)</sup> Ancora all'atto della sua soppressione, nel 1772, i Comuni risultavano in

tiva locale formalmente non approvata acquistò un rilievo di tutto rispetto. Di fronte ad esso una buona parte della giurisprudenza — da Borgnino Cavalcanti a Matteo Neroni — si espresse senz'altro per la disapplicazione, presentata appunto come un diretto corollario del fatto che la comunità soggetta « non habet a se ipsa auctoritatem condendi statuta »<sup>(31)</sup>. Naturalmente, ciò implicava di attribuire alla 'confirmatio' periodica una precisa valenza politico-legislativa<sup>(32)</sup>: valenza che, almeno nel periodo più tardo, essa probabilmente non aveva. Certo è che fin da ultimo la tesi della « confirmatio ad substantiam » dovette conservare un suo valore di principio agli occhi della classe dirigente toscana, se è vero che dopo la stessa abrogazione dell'obbligo della riconferma, intervenuta nel 1772, un uomo come Gianni ricordava ancora al sovrano l'esistenza di quell'antica regola per rassicurarlo circa il suo diritto di derogare liberamente al disposto delle norme locali<sup>(33)</sup>.

Ma le conseguenze più importanti dell'impostazione in esame si

---

debito verso l'erario di una grossa somma per conferme inevase, della quale si affrettarono a chiedere al sovrano il definitivo condono (ASF, *Pratica Segreta*, f. 203, cc. non num.).

<sup>(31)</sup> Così appunto Borgnino: che annulla una sentenza pronunciata dai « buoni uomini » di Fivizzano — titolari di una giurisdizione civile privilegiata — in quanto lo statuto locale da cui essi traevano la loro legittimazione era momentaneamente « mortuum » a seguito di una mancata conferma (*Decisiones fori fivizanensis*, cit., t. I, dec. 28, f. 110 ss.). Conformemente, su segnalazione di Neroni, cfr. ASF, *Rota civile*, f. 4646, dec. 5 febbraio 1585, c. 325 ss. e f. 4648, dec. 18 luglio 1586, c. 356 ss., con cui il supremo tribunale civile fiorentino respinge la domanda dell'attore fondata su statuti comunitativi non confermati, concernenti rispettivamente un caso di retratto urbano ed una successione *ab intestato*.

<sup>(32)</sup> Questo appunto il convincimento di Neroni, che collega l'istituto alla necessità di un continuo riesame del contenuto delle leggi locali alla luce della « varietas temporum » (*Promptuarius elenchus*, cit., p. 215, n. 28).

<sup>(33)</sup> Così in margine alla liquidazione di quegli usi civici che spesso trovavano un loro riconoscimento negli statuti (dopo aver a lungo tollerato queste norme « sotto la condizione dell'approvazione temporaria » — osserva Gianni — il principe oggi non fa che revocare « ciò che sino di principio poteva non accordare, o in progresso sospendere, negare o non approvare »: *Proposizioni per l'allivellazione dei beni comunali*, 31 luglio 1776, in ASF, *Carte Gianni*, f. 12, ins. 206, c. 845). Conforme il parere di qualche anno anteriore dei ministri dell'Archivio delle Riformazioni: che rimarcavano come proprio l'obbligo della riconferma dimostrasse che « la facoltà di vivere colle proprie leggi, e di farne di nuove » fosse per le comunità soltanto un « privilegio » e non un diritto.

registrano sul fronte del rapporto tra statuto locale e diritto della dominante. Adottando infatti la prospettiva di una *civitas* strutturalmente sprovvista di capacità normativa propria, si prefigura già una precisa risposta a molti problemi d'integrazione tra queste due fonti.

In primo luogo, infatti, si riduce al minimo la possibilità per il diritto inferiore di derogare a quello superiore. Soprattutto, proclamata in premessa la carenza di auto-nomia dei luoghi sudditi, è facile negare poi ogni efficacia ai pur frequenti rinvii al diritto romano contenuti in tanti statuti distrettuali <sup>(34)</sup>. Com'è infatti possibile — ci si chiede a partire dal già citato parere del Pontano — che un ente di per sé inabile a legiferare possa modificare la graduazione delle fonti stabilita dalla dominante, antepoendo il diritto comune a quello statuto fiorentino che indica invece in sé stesso il diritto generale di tutto lo Stato <sup>(35)</sup>? Un simile effetto è escluso in radice proprio dal fatto che lo statuto locale esiste solo grazie ad una 'adprobatio' del centro; il quale non può certo aver avallato una norma contraria ad un principio inderogabile del suo ordinamento. Perciò, ogni rinvio a fonti esterne contenuto nello statuto locale deve riferirsi non al diritto romano, ma allo stesso diritto fiorentino, costituente l'unico e vero 'ius commune' dello Stato, ora che le comunità non fanno più parte del vecchio Impero ma di una formazione politica indipendente <sup>(36)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Tali rinvii integrativi erano normali soprattutto negli statuti cittadini; mentre le comunità rurali preferivano spesso riferirsi sussidiariamente al diritto di Firenze, per assicurarsi un sfera di autonomia rispetto alle proprie ex dominanti (FASANO GUARINI, *Gli statuti delle città*, cit., pp. 82 ss.; ma vd. pure, nello stesso articolo, alcuni approfondimenti sui profili dottrinali della vicenda trattata nel testo, che fanno seguito alle pagine di CELLI, *Studi sui sistemi normativi delle democrazie comunali, secoli XIII-XV*, cit., pp. 138-144).

<sup>(35)</sup> PONTANO, *Consilia*, cit., cons. 218, n. 5, f. 111v., con riferimento al caso pisano.

<sup>(36)</sup> Così in Th., t. VII, dec. 29, 12 agosto 1732, a relazione di Giovanni Meoli (1699-1772: noto avvocato fiorentino che per la sua competenza troviamo spesso nei collegi delle cause commissarie, e che nel 1738 sarà nominato cancelliere del Magistrato Supremo per finire poi la sua carriera nel 1763 come auditore dello stesso), n. 43 ss., pp. 383-386. La motivazione esclude l'integrazione dello statuto di Pescia col diritto romano, come pure esso espressamente prevedeva, poiché appunto « sic quemadmodum in Urbe Romana Romanorum leges ius commune constituerunt, ita et statutum

Più ancora: muovendo dal postulato di una sostanziale impotenza della città suddita alla produzione di norme, è naturale leggere questo statuto periferico fondato sul solo gradimento del centro in stretta correlazione con quello della dominante. Le due fonti, ricondotte idealmente ad un unico autore, debbono essere considerate come un sistema unitario. Di qui, la tendenza ad interpretare qualsiasi 'silenzio' dello statuto suddito come una lacuna da colmare ricorrendo al diritto fiorentino. Così, per esempio, la totale assenza di norme in materia di retratto vicinale urbano nello statuto di Pisa non impedisce a Della Cornia di applicare sussidiariamente lo statuto fiorentino che lo contempla, e quindi di dichiarare ammissibile una domanda d'esproprio per interesse privato in un ordinamento ove mai era stato previsto niente del genere <sup>(37)</sup>. Analogamente, Bartolomeo Sozzini, interpretando lo statuto sulle successioni intestate di San Gimignano, ritiene che la non-esclusione esplicita delle figlie dall'asse ereditario quando vi concorrano anche dei figli maschi non sia un buon motivo per ammetterle davvero al conseguimento di una quota; dato che il silenzio dello statuto va integrato con il diritto della dominante, che nega radicalmente

---

civitatis imperantis in subiecta ditione... habetur»(n. 45). Anche tale analogia, come l'impianto di tutto il resto del discorso, può essere direttamente ricondotta alla consiliaristica toscana più risalente (cfr. tipicamente il cons. 81 di Bartolomeo Sozzini, già segnalato da CELLI, *Studi*, loc. ult. cit., in M. e B. SOZZINI, *Consilia*, ed. cit., vol. I, f. 108r. e v.). Più in generale, sulla « gran questione » « se sotto questo nome o termine di ragion comune venga la legge della città e luogo dominante, ovvero quella... contenuta nel corpo delle leggi civili de'romani », cfr. DE LUCA, *Il dottor volgare*, cit., Proemio, cap. 7, n. 3, p. 14; nonché, per la storiografia, ERMINI, *Corso*, cit., pp. 45-59, CALASSO, *Il concetto di diritto comune*, in *Introduzione al diritto comune*, Milano, 1951, p. 75, SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto*, cit., p. 463. A sostegno della tesi qui delineata, nell'ambito della trattatistica dell'età moderna vedi per tutti G. MASCARDI, *Conclusiones communes ad generalem quoruncumque statutorum interpretationem accommodatae*, Ferrariae, 1608, concl. 2, n. 85 ss., p. 104; G.B. DE LUCA, *Theatrum veritatis et iustitiae*, Romae, 1679-1681, t. VI, *De dote*, disc. 105, n. 12, p. 353; S. DE CAMPELLO, *Ad constitutionem Ducatus Urbini*, Romae, 1709, t. I, praefat., nn. 424-421, p. 32.

<sup>(37)</sup> *Consilia*, cit., vol. III, cons. 151, f. 175r. e v.: cioè, secondo l'autore, discende *de plano* dal fatto che Pisa « est de territorio civitatis superioris » — anche se non del suo Contado — : sì che gli statuti di quest'ultima dispiegano, nel suo ordinamento, la medesima efficacia che nel proprio. Va da sé che il richiamo dello statuto pisano al diritto romano è tenuto del tutto in non cale.

l'eguaglianza successoria tra i sessi <sup>(38)</sup>. Un'indicazione, quest'ultima, che ancora in pieno Settecento trova un certo seguito nella giurisprudenza rotale. La quale, di fronte ad uno statuto del Distretto che esclude la successione *ab intestato* della moglie nel concorso di parenti maschi solo fino al quarto grado, assegna tuttavia l'eredità ad un parente di grado superiore, integrando la lista dei successibili preferiti alla moglie con quella più pingue fornita dallo statuto fiorentino <sup>(39)</sup>.

Com'è evidente, si tratta di soluzioni che aprono ad arte, nel fianco degli statuti, una serie di 'falle' tramite il semplice espediente di non applicare loro il principio di chiusura 'ubi lex voluit, dixit'; per potere così immettere nell'ordinamento locale dosi massicce di diritto superiore <sup>(40)</sup>.

La fedeltà alla 'opinione Bartoli', dunque, sembra condurre verso un'omologazione del diritto su base territoriale, conformemente ad un'ideologia in qualche modo 'statalista'.

<sup>(38)</sup> È il cons. 81, vol. I, già cit. sopra. Si noti che anche qui l'autore esclude la possibilità di una integrazione dello statuto locale col diritto romano, a cui pure esso fa espresso rinvio e che ammette il concorso di figli e figlie.

<sup>(39)</sup> Così Carlo Bizzarrini, su commissione del Magistrato dei Pupilli di Firenze, in RDR 1a serie, t. I, dec. 74, 21 agosto 1703, p. 563 ss.. Lo statuto in oggetto è quello della Podesteria di Castel San Niccolò, nel Casentino. Bizzarrini rinvia, come ad un importante precedente, ad un'altra decisione rotale del 15 gennaio 1620 (in ASF, *Rota civile*, f. 4751, c. 409 ss.): ove l'eredità della figlia non viene devoluta alla madre — come sembrava prevedere lo statuto di Montopoli, luogo dell'aperta successione —, bensì ad uno zio da parte di padre in base, anche qui, all'applicazione 'integrativa' dello statuto fiorentino: e ciò perché lo statuto locale « non loquebatur de casu praeciso, ac contro-verso, successiois matris in bonis filiae, sed solum agebatur de successione matris in bonis filii masculi ».

<sup>(40)</sup> Cfr., a giustificazione di questa prassi, un noto *consilium* di Lodovico Gozzadini († 1536), che per quanto da ultimo dichiara di aderire alla tesi opposta della non-integrazione, riassume con tanta finezza il punto di vista confutato da esser poi sempre citato a sostegno di quest'ultimo (L. GOZZADINI, *Consilia*, Venetiis, 1571, cons. 37, f. 77r. e v.). Esaminando, anche qui, la questione del rapporto tra uno statuto locale e quello di Firenze per una fattispecie successoria del tutto analoga a quelle ora viste, egli rileva che « inter velle et nolle » vi è sempre un « medium » - cioè il « non velle », il « non escludere » -. Di qui l'impossibilità di inferire dal dettato di una certa norma la sua volontà di escludere dal proprio ambito di applicazione casi diversi. Questi casi si devono considerare tecnicamente come omessi, e quindi tali da obbligare l'interprete all'integrazione col diritto superiore.

Eppure, stando alle testimonianze dei contemporanei, quest'orientamento sembra aver riscosso più critiche che adesioni. Al suo successo non si opponeva solo l'ovvia diffidenza delle *élites* cittadine nei confronti di un diritto ad esse estraneo; ma anche la stessa natura di quel diritto, che per quanto si fosse candidato a giocare il ruolo di fonte generale del nuovo Stato, non possedeva niente della collaudata 'souplesse' dello *ius commune* a cui voleva surrogarsi. Diritto particolare tra gli altri, esso era espressione di rapporti sociali troppo ben individuati per poter essere facilmente esportato in contesti altrettanto gelosi delle proprie tradizioni. Ed ecco perché la giurisprudenza prevalente finisce col prendere le distanze da questa impostazione pur in apparenza conforme ad una politica del diritto d'ispirazione assolutista: nella probabile consapevolezza che invece di favorire l'uniformazione del sistema giuridico, essa possa sfociare in una specie di colonizzazione della periferia, suscitando al suo interno forti moti di rigetto.

4. *'Statuta sunt pacta civium': la tesi della naturale capacità normativa dei luoghi soggetti.*

La tesi che invece sembra raccogliere i maggiori consensi durante l'età moderna è quella che nega l'implicazione reciproca tra 'iusdicere' e 'statuere', attribuendo così ad ogni ordinamento soggetto una sua naturale potestà normativa.

Com'è noto, questa impostazione è fatta propria da strati sempre più consistenti della dottrina già a partire dalla seconda metà del Trecento. E ciò soprattutto facendo leva sulla circostanza che il frammento gaiano di D.1,1,9, da sempre utilizzato per fondare l'autonomia statutaria della *civitas*, riconosceva generalmente a tutti i « populi » la facoltà di darsi un diritto loro proprio, senza distinguere tra chi avesse la giurisdizione e chi no <sup>(41)</sup>. Confortata dal conforme avviso sia del maestro come del principale allievo di

---

(41) « Omnes populi — recitava infatti il celebre testo — qui legibus et moribus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utuntur ». Una rassegna completa degli interpreti favorevoli a questa interpretazione estensiva fino a tutto il Quattrocento nel già cit. saggio di STORTI STORCHI, *Appunti in tema di « potestas condendi statuta »*, *passim*.

Bartolo <sup>(42)</sup>, questa tesi guadagna notevoli consensi in dottrina tra Quattro e Cinquecento <sup>(43)</sup>. E se a taluno continuò a sembrare un paradosso che chi non aveva alcuna capacità di giudicare potesse ritenersi legittimato ad imporre, tramite i suoi statuti, delle regole di giudizio al proprio 'superior' <sup>(44)</sup>, era la stessa realtà istituzionale dell'età moderna a mostrare ora al giurista una gran quantità di ordinamenti particolari che « non possunt iudicare de uno obolo... et tamen possunt facere statuta » <sup>(45)</sup>. In un panorama politico in cui pochissime sono ormai le 'civitates liberae', e dove pure la legislazione statutaria locale non solo non si estingue ma acquista anzi un

---

<sup>(42)</sup> Ranieri Arsendi († 1358), in effetti, prese le distanze dalla dottrina del discepolo con una *lectio* ferocemente critica nei suoi confronti (*Repetitio in l.Omnes populi, ff. De iustitia et iure*, in *Repetitionum seu commentariorum in varia iurisconsultorum responsa volumen primum*, Lugduni, 1553, f. 64, n. 11 ss.: su di essa, F. MARTINO, *Dottrine di giuristi e realtà cittadine nell'Italia del Trecento. Ranieri Arsendi a Pisa e a Padova*, Catania, 1984, p. 99 ss.). Mentre Baldo, com'è notissimo, dopo un attento esame dell'opinione del maestro, finì per dichiarare « quod statuta condere est potius de quadam iuris permissione quam sit annexum iurisdictioni » - tale 'permissio iuris' essendo costituita appunto dalla stessa *lex* commentata, che una volta per tutte avrebbe conferito l'autorità legislativa a tutti quanti gli ordinamenti territoriali (*In primam Digesti veteris partem commentaria*, Venetiis, 1577, in *l. Omnes populi, ff. De iustitia et iure*, nn. 4-5, f. 13r.) In margine a questo luogo famoso cfr. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici*, cit., p. 275; ID., *Il concetto di 'diritto comune'*, in *Introduzione*, cit., p. 63; ID., *La 'dottrina degli statuti' per l'Italia meridionale*, in *Annali di Storia del diritto*, IX (1965), p. 284 ss.; ID., *Medioevo del diritto*, cit., p. 501; CANNING, *The political thought*, cit., p. 98 ss.

<sup>(43)</sup> Oltre a quelli già segnalati dalla Storti Storchi nell'articolo su citato (da Alberico da Rosate ad Angelo degli Ubaldi a Giason del Maino) cfr. per es. il commento a D. 1,1,9 di Giovanni CROTTO († 1540), in *Repetitionum seu commentariorum... volumen primum*, cit., nn. 11-17-20, ff. 87r.-88v. e n. 2, f. 102, che aderisce senz'altro alla teoria della *permissio* con la sola riserva di non ritenere che le comunità suddite possano accompagnare le proprie prescrizioni statutarie con sanzioni penali, queste sì unicamente introducibili da chi abbia anche il potere di irrogarle poi in concreto. Nello stesso senso, più tardi, la *repetitio* al medesimo luogo di Mario SALAMONIO (1450?-1532?) (*ibidem*, n. 2, f. 102); ed ancora quella, assai elaborata e suggestiva, di G. BOLOGNETTI (1506-1575), in *In primam Digesti veteris commentaria, seu repetitiones*, vol. I, Venetiis, 1572, n. 47, f. 28v. ss..

<sup>(44)</sup> Così, per es. G. MANDELLI (1510-1555), *Perutilis lectura in tit. De officio assessoris, et de iurisdic. omnium iudicum*, Bononiae, s.d., f. 6r. e v., che vi vede una « *fraus legi per indirectum* ».

<sup>(45)</sup> Di nuovo BOLOGNETTI, in *l. Imperium, ff. De iurisdictione omnium iudicum*, n. 68, f. 188r.

sempre maggior rilievo quantitativo, la 'doctrina Bartoli' appare ormai troppo limitativa <sup>(46)</sup>. La necessità dell'approvazione centrale resta — certo —: ma il suo significato è solo quello di consentire alla dominante di verificare il rispetto dei suoi diritti di supremazia, e non di conferire allo statuto un'efficacia che esso attinge direttamente dal libero accordo degli uomini di Comune <sup>(47)</sup>. « Statuta sunt pacta civium, legis auctoritate firmata », recita dunque la giurisprudenza moderna ogni volta che le preme di sottolineare l'autonomo fondamento della legislazione comunale <sup>(48)</sup>. Più che atti di eteronormazione, con cui l'*universitas* vincolerebbe unilateralmente i suoi membri, le *leges municipales* sono manifestazioni di volontà collettiva tramite le quali tutti i suoi componenti si assumono liberamente nuovi obblighi gli uni verso gli altri <sup>(49)</sup> (tesi, questa, del resto

---

<sup>(46)</sup> Cfr. ancora LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. 15, n. 3, p. 196, rinviando per la stessa opinione a NATTA, *Consilia*, cit., cons. 12, n. 1, f. 8r.. È quasi superfluo aggiungere che le ragioni di tale crisi dipendono pure in misura determinante dalla perdita di centralità della nozione stessa di 'iurisdictio' nel linguaggio giuspolitico rinascimentale e dall'ormai raggiunta autonomizzazione del potere normativo rispetto a quello giudicante (per tutti cfr. di nuovo COSTA, 'Iurisdictio', cit., pp. 175-177).

<sup>(47)</sup> Così, del resto, già Paolo di Castro a proposito di uno statuto pistoiese non confermato secondo le regole (*Consilia sive responsa*, cit., vol. II, cons. 256, nn. 2-4, f. 120r. e v.).

<sup>(48)</sup> Così per es. la Rota del 27 agosto 1748, a relazione di Antonio Maria Montordi, per corroborare la piena efficacia dello statuto di Bibbiena rispetto a quello di Firenze (Th, t. IX, dec. 29, n. 11, p. 419); o ancora, sempre a relazione di Montordi, il 29 marzo 1751 (Th., t. XII, dec. 43, n. 15, p. 463). Un altro buon esempio è fornito dalla già citata pronuncia della Rota senese del 1769 relativa ai rapporti tra Arcidosso e Siena, a relazione di Brichieri Colombi: « Non ess[endo] altro gli statuti, che tanti patti stabiliti dal corpo universale dei componenti la civile società degli statuenti » ne discende che ogni comunità è « rivestita della facoltà di dettare delle leggi sopra i suoi sottoposti...; imperciocchè in conformità delle leggi civili può ogni città suddita e qualunque civile società promulgare quelle leggi, e statuti che credono necessari per regolare i contratti, per sistemare le successioni, e per provvedere al pubblico e privato interesse, anche senza licenza del supremo signore » (RDR 1a serie, t. V, dec. 268, cit., p. 940).

<sup>(49)</sup> Così, per tutti, SAVELLI, *Summa*, cit., t. IV, § 'Universitas', p. 477: secondo il quale il dettato della norma comunale o corporativa « non obligat nisi eos, qui consensum praestiterant, et sic ex vi pacti tantum, et non legis ». Ciò non significa, ovviamente, che lo statuto sia incapace di vincolare anche la minoranza dissenziente — la quale è tenuta a conformarvisi in base ad una serie di noti testi romanistici (come D.50,1,19: « quod maior pars efficit, pro eo habetur ac si omnes egerint », specificamente riferito ai *municipia*; o D.50,17,121, § 1: « refertur ad universos quod publice fit

conforme allo stesso procedimento genetico delle norme statutarie, a cui tutti i membri della comunità sono teoricamente ammessi a partecipare nell'« Adunantia generalis » dei capifamiglia <sup>(50)</sup>.

Una volta chiarito, perciò, che la « facultas condendi statuta legitime fu[it] acquisita et legitime acquir[itur] non tam Principis autoritate et approbatione, quam usu et consuetudine » <sup>(51)</sup>, va da sé in primo luogo che la mancata conferma periodica non può impedirgli di dispiegare la sua normale efficacia <sup>(52)</sup>. Mentre soprattutto, nell'applicare lo ' ius municipale ', l'interprete si troverà vincolato a rispettare per quanto possibile l'originale intenzione degli statuenti: ammettendo, per esempio, la sua integrazione col diritto romano almeno tutte le volte in cui una simile norma di rinvio risalga

per maiorem partem ») —, ma semplicemente che la sua efficacia è limitata ai soli componenti dell'associazione.

<sup>(50)</sup> Di fatto, certo, queste assemblee sono divenute ovunque assai rare nel corso dell'età moderna; ed in molti Comuni toscani, anzi, sono scomparse del tutto, per lasciare il posto a più o meno ristrette aristocrazie cittadine che hanno monopolizzato la titolarità dei diritti politici. Ma ciò non imbarazza affatto la giurisprudenza: che (seguendo una roduta tradizione medievale: COSTA, ' *Iurisdictio* ', p. 215) assimila questo ceto privilegiato di governo a quell' 'ordo decurionum ' cui il diritto romano postclassico già conferiva l'amministrazione dei *municipia*, attribuendo ad esso una sorta di rappresentanza *ex lege* di tutto il popolo (così, per es., il nostro Marzio Venturini, motivando per la Rota con riferimento ad una delibera statutaria assunta dal Consiglio di Montecarlo: ID., *Decisiones florentinae*, Florentiae, 1709, dec. 47, nn. 10 ss., pp. 374-75).

<sup>(51)</sup> Così la Rota fiorentina per bocca dell'Auditore Calderoni (RDR la serie, t. V, dec. 558 del 26 gennaio 1718 in primo appello, n. 69, p. 626), con riferimento allo statuto della comunità di Calci, contenente un generale rinvio a quello di Vicopisano per tutti i casi omissi. Il convenuto si era appunto impegnato a dimostrare l'invalidità di questo rinvio, osservando che poiché « ad solum principem spect[at] omnis iurisdictio » e la correlativa « legum ferendarum potestas », « ...loca subdita non poss[un]t condere statuta, neque poss[un]t statuere quod in casu omissio non recurratur ad dominantem, sed ad alium locum subditum », con l'allegazione del solito cons. 218 di Lodovico Pontano (nn. 62-63, p. 625). Il relatore dichiara invece perfettamente valida la norma, rimarcando che non solo essa è regolarmente approvata dalla Pratica, ma che per diritto comune tutte le città e i luoghi sudditi « leges condere possunt ». Su Antonio Gabriele Calderoni (1652-1736), giudice rotale a Firenze dal 1716 al 1735, cfr. M. CAVINA, *Rote, concorsi e giurisperiti (documenti sulla carriera di A.G. Calderoni)* e G.G. ARCHI, *Attualità di A.G. Calderoni*, negli atti del *Convegno di studi in onore di A.G. Calderoni*, cit., p. 175 ss. e 195 ss.

<sup>(52)</sup> Così, in polemica con Neroni, SAVELLI, *Summa*, t. IV, § ' Statuta ', n. 23, pp. 212-13; ID, *Pratica*, § ' Statuti ', p. 313.

ad epoca anteriore all'assoggettamento. Quest'ultima soluzione, rappresentata nel foro toscano a partire da un celebre parere di Filippo Decio <sup>(53)</sup>, sembra quella destinata a prevalere nel corso dell'età moderna. Essa è attestata soprattutto dall'interpretazione degli statuti pisani, che vedono riconosciuta la legittimità della loro integrazione con lo ' ius commune ' da una nutrita serie di ' auctoritates ' (dallo stesso Decio ad Orazio Mandosio <sup>(54)</sup> a Bartolomeo Sozzini <sup>(55)</sup>) e di autorevoli pronunce giurisprudenziali <sup>(56)</sup>. Ma la stessa conclusione risulta accolta, ad esempio, per quelli di Pistoia <sup>(57)</sup>, di Cortona <sup>(58)</sup>, di Fucecchio <sup>(59)</sup>, di Galeata <sup>(60)</sup>...; mentre la legge della dominante tende ad essere applicata in via sussidiaria solo quando il riferimento alla ' ragion comune ' sia contenuto in norme prodotte *dopo* la subordinazione — come, ancora esemplificando,

<sup>(53)</sup> *Consilia*, cons. 429, n. 6 f. 91r. ss.. L'interpretazione di Decio si fonda sulla valorizzazione della « mens statutentium », che certamente, nel caso di statuti pubblicati « eo tempore quo civitas... erat libera », non poteva essere rivolta ad accogliere come ' ius commune ' nel proprio ordinamento il diritto di un'altra città autonoma.

<sup>(54)</sup> Nelle sue *Additiones* al cons. 218 di Pontano (loc. cit., f. 222v.).

<sup>(55)</sup> M. e B. SOZZINI, *Consilia*, cit., vol. II, cons. 271, c. 164v., sconfiggendo esplicitamente l'opinione di segno contrario da lui stesso precedentemente espressa nel cons. 81, relativo a San Gimignano (CELLI, *Studi*, p. 139 n.).

<sup>(56)</sup> Tra le più citate, quella di Giuseppe Orceoli del 5 luglio 1692 (il noto giurista, membro della Rota fiorentina dal 1672 al 1681, poi assessore dei Capitani di Parte e dei Conservatori di Legge e quindi auditore di Consulta, si pronuncia qui in veste di auditore della Corte di Mercanzia, carica che sembra cumulare con quella di membro della Consulta nell'ultima fase della sua carriera: il testo in G. PALMA NIPOTE, *Allegationes*, Lucae, 1680-1695, t. IV, all. 344, p. 289 ss.); ma cfr. anche un'ampia motivazione rotale di Iacopo Conti in data non precisata (CONTI, *Decisiones*, cit., t. I, pt. II, dec. 16, p. 411 ss.).

<sup>(57)</sup> NERONI, *Promptuarius*, cit., p. 212, rinviando ad una decisione rotale del 21 luglio 1620 (ASF, *Rota civile*, f. 4751, c. 235 ss.) secondo la quale, del resto, l'applicabilità del diritto fiorentino sarebbe fuori discussione nell'ambito di questo territorio per la più decisiva ragione che esso esula formalmente dal Distretto e quindi dall'area stessa di riferimento della rubrica ' Urbem nostram '.

<sup>(58)</sup> Così, almeno, secondo un altro antico *consilium* di Decio (*Consilia*, cit., cons. 685, f. 300 ss.).

<sup>(59)</sup> Cfr. ancora NERONI, op. cit., p. 74, nonchè ASF, *Rota civile*, f. 4746, cc. 129-130, dec. 29 febbraio 1619, in base, peraltro, ad una semplice constatazione del rinvio al diritto comune contenuto nello statuto, di cui non viene precisata l'anzianità'.

<sup>(60)</sup> Vd. la già cit. motivazione rotale 6 aprile 1753, relatore Olivelli, in Th., t. X, dec. 43, cit., n. 19, pp. 630-631.

viene deciso dalla Rota a proposito degli statuti di Livorno <sup>(61)</sup> e Pescia <sup>(62)</sup>.

Il risultato è insomma di presentare, sì, la ‘dizione’ fiorentina come un territorio formalmente unitario sul piano del diritto di secondo ricorso: ma lasciando però sussistere una serie di ‘isole’ legislative, corrispondenti a quelle città un tempo indipendenti che si fossero già date un ordinamento statutario completo prima di cadere in soggezione.

L’idea, infine, che i luoghi sudditi siano titolari di una potestà normativa propria costituisce la premessa per difenderli efficacemente da un contatto troppo ‘pervasivo’ col diritto della dominante. È concepibile, in effetti, — si chiede la Rota nel 1748 — che un marito a cui il diritto locale assegna una certa quota della dote della moglie al momento della sua morte, possa invece ottenerla per intero solo perché così dispone lo statuto fiorentino col quale si pretenderebbe d’integrare quello del posto? Quando si ritenga che gli statuti « nil aliud sint, quam pacta civium », sicuramente no — risponde il relatore —, perché è evidente che i ‘pacificescentes’ vollero destinare al coniuge soltanto *quella* quota di beni muliebri, sì che il ricorso in via sussidiaria alla norma superiore costituirebbe un palese stravolgimento delle loro intenzioni <sup>(63)</sup>. Non solo: ma seguendo quest’ordine d’idee la giurisprudenza finisce spesso per escludere l’integrazione stessa con lo statuto della dominante a favore del diritto romano ogni qual volta la lacuna da colmare dipenda da un difetto di normazione, e non da un semplice disinteresse degli

<sup>(61)</sup> ASF, *Rota civile*, f. 4751, cc. 199-200, dec. 17 luglio 1620, con riferimento al rinvio di una norma specifica alla « ragion comune » (nel caso livornese, peraltro, la scelta è relativamente prevedibile poiché lo statuto già conteneva un richiamo integrativo generale allo statuto di Firenze e perché la terra era considerata far parte del Contado fiorentino fin dal momento dell’acquisto).

<sup>(62)</sup> Così in Th., t. VII, dec. 29 cit.: gli statuti di Pescia a cui ci si riferisce erano stati promulgati nel 1572. Dalla lettura del Savelli, comunque, si ricava l’impressione che spesso le magistrature centrali abbiano accolto una interpretazione meno sottile ed ancor più favorevole (soprattutto in materia penale), applicando senz’altre indagini il diritto romano quando lo statuto locale vi facesse riferimento (*Summa*, t. IV, § ‘Statuta’, n. 22, p. 212, e *Pratica*, § ‘Statuti’, nn. 10-11, p. 322).

<sup>(63)</sup> Così Antonio Maria Montordi (in Th., t. IX, dec. 29, 27 agosto 1748, cit., nn. 11-13: « aequum erit per unicuiusque loci cives propria pacta servari »). La disposizione a cui si allude è compresa nello statuto di Bibbiena.

statuenti per una certa materia. Il fatto, per esempio, che lo statuto di Pietrasanta — pur contenente un rinvio espresso agli statuti di Firenze in funzione sussidiaria — non regolamenti in modo esauritivo la materia successiva non autorizza il giudice a ricorrere suppletivamente al diritto di Firenze, poiché « quando [statutum] disponit, tunc in casu omissio non ad statuta civitatis dominantis sed ad ius commune Romanorum recurrendum est » (64). Solo immergendo lo statuto locale, insomma, in quel suo naturale liquido amniotico rappresentato dal diritto romano si può esser sicuri di non far violenza alla volontà dei suoi autori: la quale costituisce l'unico, vero fondamento di questo tipo di normazione.

5. *Dottrina degli statuti e graduazione delle fonti nell'ambito dei vecchi contadi cittadini.*

In conclusione, questa carrellata conferma non solo che il processo di statualizzazione non produsse alcun inquadramento della capacità normativa locale radicalmente nuovo rispetto a quelli già circolanti nell'età del Commento; ma che, nell'ambito di questi ultimi, la giurisprudenza toscana finì per privilegiare semmai quello più 'liberale', che meglio si armonizzava con una politica del diritto assai interessata ad incentivare lo sviluppo della normazione periferica. Garantendo infatti a tutti i popoli sudditi di lasciare « in ipsorum facultate...vel sese antiquis ritibus, et consuetudinibus regere, vel novas sibi dicere leges » (65), il centro stimola le collettività territoriali a disciplinare spazi che esso non ha la capacità di attingere direttamente. Con la conseguenza che la formazione dello Stato regionale quattro-cinquecentesco coincide con uno straordinario rigoglio della legislazione statutaria — soprattutto nell'ambito

---

(64) Così decide il Vescovo di Lucca (in PALMA, *Allegationes*, cit., t. II, all. 174, n. 14, p. 424 ss.), pronunciandosi verso la metà del Seicento su di una controversia civilistica riguardante un ente religioso (la 'decisio', per quanto resa da un tribunale ecclesiastico, è in seguito regolarmente citata anche dalla giurisprudenza rotale). Nello stesso senso cfr. per tutti TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., lett. 'S', t. VII, concl. 541, p. 576, n. 50: che in questo modo cerca di mediare tra le opposte posizioni di cui ha dato ampio conto in una ricchissima rassegna.

(65) Di nuovo Montordi, nella dec. 29 ult. cit., n. 44, p. 424.

di un mondo rurale che durante il medioevo aveva ignorato in larga misura la normazione scritta e che solo ora comincia a praticarla, grazie alla separazione dalle città (66). È abbastanza naturale, quindi, che in questo scenario l'idea di una 'facultas statuendi' naturalmente spettante a tutti quanti gli enti comunitativi abbia guadagnato terreno.

D'altra parte, l'effetto di questa politica e di questa ideologia fu quello di moltiplicare l'entropia giuridica di un territorio costituito da una miriade di micro-ordinamenti distinti. Entropia ulteriormente aggravata dal fatto che alcuni centri maggiori del Distretto mantennero la pretesa di veder sussidiariamente applicato il loro diritto entro i confini dei rispettivi ex-contadi, in luogo dello statuto fiorentino.

Il caso meglio focalizzato, sotto questo profilo, resta quello del territorio pisano (67). Nell'ambito di una riflessione giurisprudenziale singolarmente abbondante sul punto, solo pochissimi ritennero fin dall'inizio che quest'area dovesse essere senz'altro assoggettata al diritto di Firenze a seguito della sua affrancazione giurisdizionale da Pisa (68). E se per un verso la Pratica Segreta fu ben attenta a soffocare sul nascere ogni tentativo dei pisani di vincolare con norme nuove i propri antichi sudditi (69), la Rota dette a lungo per scontato che la sottoposizione delle comunità rurali in esso comprese ad una nuova dominante non comportasse affatto la sostituzione del diritto integrativo previgente con quello fiorentino (70). Sarà solo grazie a

(66) CHITTOLINI, *Ricerche*, cit., pp. 306-308, e soprattutto FASANO, *Gli statuti delle comunità toscane, passim*: ove si rileva come la gran maggioranza di quella legislazione statutaria conservata nei grandi fondi archivistici fiorentini (ma anche senesi e lucchesi) risalgia appunto alla prima età moderna.

(67) Su cui cfr. ora ampiamente MONTORZI, *Pontedera*, p. 102 ss.

(68) Un accenno in questo senso in un parere di Paolo di Castro (*Consilia sive responsa*, cit., vol. I, cons. 129, n. 1, f. 65r.); sviluppato molto dopo da un *consilium* dell'avvocato sanminiatese Francesco Ansaldo, che indica nello statuto di Firenze il diritto con cui integrare quello di Buti, giacché, «quamvis castrum Buti localiter in comitatu pisano sit, nihilominus... per populum florentinum, et Serenissimum Magnum Ducem eiusque Vicario gubernatur, et appellatio non ad pisanam, sed ad florentinam devolvitur civitatem» (F. ANSALDI, *Consilia sive responsa*, Lugduni, 1645, cons. 122, n. 42).

(69) FASANO, *Città soggette e contadi*, cit., pp. 9-11.

(70) Come si evince da una nutrita serie di decisioni cinque-seicentesche citate da

quella più tarda rilettura dei patti di capitolazione tra Firenze ed i Comuni pisani di cui abbiamo dato conto nel secondo capitolo che si giungerà poco a poco a dichiarare la compiuta autonomizzazione normativa del contado dal suo antico capoluogo (71).

Ancor più significativo, sotto lo stesso profilo, il caso di Pistoia; che non solo continuò per tutta l'età moderna a veder riconosciuta dalla Rota la vigenza del suo statuto come solo « ius generale » del suo antico distretto (72), ma che mantenne pure la facoltà di approvare preventivamente gli stessi statuti delle comunità rurali (73)

---

Iacopo Conti rinviando direttamente ai *libri motivorum* della Rota (*Decisiones*, cit. t. II, pt. I dec. 74, 12 settembre 1713, n. 6). Concordemente TOSCHI, *Practicae conclusiones*, t. VII, lett. 'S', concl. 541, n. 50, sulla scorta di alcune più antiche *auctoritates* (da Alessandro Tartagni — *Consilia*, cit., cons. 354, vol. IV — a Bartolomeo Sozzini — *Consilia*, cit., cons. 271, vol. II, f. 164v. — ma soprattutto a Filippo Decio, nel già cit. cons. 429, relativo al diritto applicabile entro il Vicariato di Lari). Sostanzialmente conformi i dati ulteriori raccolti da MONTORZI, *loc. ult. cit.*

(71) Questo è appunto il senso dell'importante decisione rotale 30 giugno 1650 cit., relativa al diritto sussidiariamente applicabile nel *castrum* di Palaia (in PALMA, *Decisiones Rotae Lucanae*, t. III, dec. 248, n. 20). Nel frattempo, peraltro, molti Comuni del Pisano avevano già inserito nei loro *corpus* statutari esplicite norme di rinvio al diritto di Firenze: FASANO GUARINI, *Gli statuti delle città*, cit., p. 92.

(72) Cfr. la già citata dec. 30 maggio 1618, in ASF, *Rota civile*, f. 4748, c. 335 ss.: che pur interpretando restrittivamente la disposizione del diritto cittadino che dichiarava « casse e nulle » le norme comitatine in contrasto col disposto dello statuto urbano, confermò in pieno a quest'ultimo il suo ruolo di diritto di secondo ricorso. Nello stesso senso, *Rota civile*, f. 4646, c. 27 ss., dec. 11 febbraio 1584, ribadendo che lo statuto di Firenze non si applica mai a quest'area dello Stato. La Montagna stessa — pur amministrativamente dipendente dai Nove e non dalla Pratica, come invece Pistoia e le sue tre Podesterie di pianura, né solitamente compresa in età medicea nell'espressione 'Districtus Pistorii' — contempla nei suoi statuti di Capitanato un rinvio integrativo al diritto pistoiese ed in subordine al romano, ignorando lo statuto di Firenze (*Descrizione dello stato presente della Montagna di Pistoia*, cit., in ASPT, *Acquisti e doni, Carte Fazzuoli*, f. 2; per la giurisprudenza, cfr. CEPPARELLI, *Resolutiones fiscales*, cit., res. 49, p. 231 ss, n. 1: « ...cum Montanea praedicta ordinibus civitatis Pistorii omnino regatur... »).

(73) In questo diversamente da Pisa, che già prima dell'ultima ribellione non godeva più di questo diritto (FASANO GUARINI, *Città soggette e contadi*, cit., p. 7). Tale attribuzione era definita dalla rubr. 24, L. I delle *Leges municipales*, ed. cit. p. 37: che indicava come organo competente il Consiglio, previo esame di quattro approvatori e il pagamento di certe tasse. Proprio « come si fa costì alle riformagioni » — scrive il Fiscale di Pistoia alla Pratica nel 1581 — gli statuti rurali erano trascritti su un apposito registro e dovevano essere ripresentati periodicamente per la conferma (ASF, *Pratica Segreta di Pistoia*, f. 475, c. 164 ss., relazione 4 settembre 1581).

(salva, naturalmente, l'« ultima fermezza » ad essi attribuita dalla Pratica fiorentina <sup>(74)</sup>). Si tratta di un privilegio importante: che la città esercitò senza risparmio per difendere strenuamente la vigenza del proprio diritto entro il suo territorio d'un tempo contro i continui tentativi dei Comuni castrensi di scrollarselo di dosso <sup>(75)</sup>.

Il notevole rispetto, insomma, con cui la cultura giuridica guardò alla *potestas statuendi* dei luoghi sudditi andò di pari passo con la formazione di un sistema giuridico molto intricato e certamente ben disposto a perpetuare in qualche misura le antiche gerarchie di potere esistenti nell'ambito della periferia.

6. « *Quos obligat statutum?* » *L'efficacia della norma statutaria 'ratione personarum'*.

I problemi di un sistema normativo policentrico di questo tipo, d'altra parte, non si esauriscono ancora nel definire la graduazione delle sue fonti. Altrettanto vitale e delicata è la questione dell'efficacia personale dello statuto comunale: questione che nel passaggio dal medioevo all'età moderna non ha perso niente della propria attualità e che continua ad essere instancabilmente dibattuta seguendo i percorsi concettuali individuati dalla dottrina più antica.

Confluendo nell'alveo dello Stato regionale, in effetti, la comunità — rurale o cittadina che sia — mantiene intatta la sua vocazione primitiva di gruppo strutturalmente chiuso, fondato su un vincolo interparentale che ne fa quasi « l'orizzonte più largo delle solidarietà

---

<sup>(74)</sup> *Ibidem*.

<sup>(75)</sup> Anche gli statuti dei Comuni della Montagna erano soggetti a questa procedura: F. BERTI, M. MANTOVANI, *La Montagna pistoiese nel Cinquecento*, San Marcello, 1980, p. 15. Per alcuni esempi cfr. ASPT, *Raccolte*, f. 6, cc. 841-42 e 870-72 (approvazione della riforma di Montale del 1577: gli approvatori cassano la norma sui 'dies feriat' proposta dagli statuenti dichiarando doversi « osservare interamente lo statuto di Pistoia sopra questa materia disponente »); *ibidem*, cc. 72 ss., e 926-27 (approvazione degli statuti tizzanesi del 1570: viene cassato un rinvio generale al diritto comune in funzione suppletiva); *ibidem*, c. 71 (approvazione di ulteriori capitoli tizzanesi del 1586: si depenna la norma con cui si esclude la facoltà di appellare le sentenze del locale podestà davanti ai Priori di Pistoia, titolari di una giurisdizione privilegiata). Solo in quest'ultimo caso la correzione del Consiglio comunale di Pistoia viene a sua volta cassata dalla Pratica.

che si diramano attorno alla famiglia » <sup>(76)</sup> e che tende ad escludere dal godimento dei propri benefici chi non ne abbia fatto parte da sempre. Un'attitudine già ben rivelata dal significato che il linguaggio giuridico séguita ad attribuire alla parola 'forestiero' o 'forensis': intendendo con ciò, ben prima che il suddito di un altro governo o chi provenga comunque da un luogo 'lontano', tutti coloro che appartengano ad un diverso corpo comunitativo e che quindi, pur trovandosi « sub eodem principe, ...diveris statutis et legibus reguntur » <sup>(77)</sup>.

Di qui, in primo luogo, il configurarsi dell'acquisto della cittadinanza comunale come un evento tutt'altro che automatico, e strettamente dipendente invece da un libero atto di recezione da parte dei membri originari del gruppo <sup>(78)</sup>. Per quanto riguarda il Granducato, in particolare, benché il potere centrale non si sia dimostrato sempre entusiasta della tendenza di tanti Comuni a regolamentare in modo sempre più restrittivo l'ingresso dei 'novi incolae' nel loro seno, esso finì di solito per accordare la sua approvazione a quegli statuti che subordinavano l'acquisizione del

<sup>(76)</sup> FASANO GUARINI, *Un microcosmo in movimento*, cit., p. 839.

<sup>(77)</sup> Così per tutti, nell'ambito della giurisprudenza toscana, CEPPARELLI, *Resolutiones fiscales*, cit., res. 19, p. 70 ss., n. 14, nonché, sempre con prevalente attenzione agli effetti tributari, F. ANSALDI, *De iurisdictione tractatus*, Lugduni, 1643, pt. V, tit. III, cap. II, n. 1, p. 510, che riprende una classica definizione bartoliana desunta da una novella giustiniana (Auth., 6,8,80): « forensis ille dicitur, qui foris venit ad locum ubi aliqua ratione non sortitur forum ». Sulle origini medievali della nozione cfr. i vari contributi contenuti nei due volumi collettanei *L'étranger*, Bruxelles, 1958 (« Recueils de la société Jean Bodin », IX-X), in part. J. GILISSEN, *Le statut des étrangers à la lumière de l'histoire comparative*, vol. I, p. 5 ss., e W. ONCLIN, *Le statut des étrangers dans la doctrine canonique médiévale*, vol. II, p. 37 ss., nonché M. ASCHERI, *Lo straniero nella legislazione e nella letteratura giuridica del Tre-Quattrocento: un primo approccio*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LX (1987), p. 179 ss.

<sup>(78)</sup> Ancora conformemente all'indicazione della dottrina basso-medievale: secondo la quale « quod aliquem esse civem non est actus naturalis, sed iuris civilis » (così Bartolo, nel breve, ma fortunatissimo cons. 62 ora pubblicato in ed. critica in appendice a J. KIRSHNER, *Civitas sibi faciat civem: Bartolus of Sassoferrato's doctrine on the making of citizen*, in *Speculum*, XLVIII (1973), p. 713). Sull'elaborazione della nozione medievale di cittadinanza basti rinviare a E. CORTESE, *Cittadinanza, ad vocem* in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano, 1960, p. 127 ss., nonché, per una rivisitazione più recente, a D. QUAGLIONI, *The legal definition of citizenship in the late middle age*, in AA.VV., *City-States in classical Antiquity and Medieval Italy*, cit., p. 155 ss.

terrierato a periodi di residenza talvolta molto lunghi, alla titolarità di proprietà fondiaria di un certo valore, al pagamento di una tassa d' 'entratura' e così via (79). In più, a partire almeno dai primi decenni del Seicento, il principe rese indispensabile il proprio 'placet' per perfezionare le nuove ammissioni (80): quasi a voler surrogare in qualche modo la radicale inesistenza di una cittadinanza 'granducale' con l'assumere un certo controllo sulla recezione dei nuovi membri da parte dei singoli ordinamenti subordinati. Il risultato fu comunque quello di introdurre un 'filtro' ulteriore in un *iter* già difficile, al fine soprattutto di verificare che gli aspiranti comunisti fossero in grado di contribuire validamente al pagamento di quelle imposte locali a cui il centro — come vedremo — prestava la massima attenzione (81). E se è vero che nel corso dell'età moderna c'è sempre più spesso di trovare soggetti che si rivolgono diret-

---

(79) Tale tendenza non è propria, com'è noto, solo dei centri maggiori (nei quali, peraltro, la titolarità della semplice cittadinanza di regola non dà accesso agli uffici, che tendono a divenire appannaggio di una ristretta aristocrazia ereditaria), ma si riscontra anche nell'ambito di comunità distrettuali di medie dimensioni. Vent'anni di residenza, per es., si richiedono per l'acquisizione del terrierato montecatinese; e trenta — non diversamente da città come Montepulciano e Pescia — per quella di Castelfranco di Sotto e di Monsummano. Mentre i dieci anni di Bientina, Montalcino o Serravalle possono considerarsi come un termine mediamente normale. Anche le comunità rurali minori, del resto, possono avere una compagine altrettanto chiusa laddove, per es., i loro statuti indichino nominativamente quali siano i 'casati' o 'parentadi' che le compongono, e ripartiscano tra questi tutti i seggi del Consiglio, senza contemplare neppure l'ipotesi di un'eventuale estensione del loro nucleo originario (così, nel Pistoiese, gli ordinamenti tardo-cinquecenteschi della Castellina e di Montagnana, rispettivamente in ASPT, *Comune di Serravalle*, f. 467, c. 27v. ss., e f. 466, c. 86 ss.).

(80) « Per i forestieri che desiderano essere ascritti come si suol dire per huomini di Comune è necessaria l'approvazione di S.A. », riporta infatti Serrati nel suo manuale di cancelleria (cap. 44, p. 192), richiamandosi ad un rescritto del 1611 (in ASF, *Nove Conservatori*, f. 998, c. 160 ss.) reso su iniziativa dei cancellieri locali e del Magistrato dei Nove. Più incerta la situazione nel Senese: ove, comunque, un obbligo di questo tipo si trova formalizzato a partire dal 1574 almeno per i Comuni maremmani (*Provvizioni, e ordinationi a beneficio de' vergari, e faccendieri, e per l'aumento del bestiame d'ogni sorte*, 31 luglio 1574, in *Bandi, ordini e provvizioni appartenenti al governo della Città e Stato di Siena*, Siena, 1584, p. 156).

(81) Quando i riscontri patrimoniali erano positivi, comunque, il Magistrato dei Nove (a cui era rimessa l'istruzione di queste pratiche) appoggiava sempre la richiesta, « perché è di servizio pubblico, che di mano in mano si arricchischino e adornino li luoghi di nuove piante » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 982, c. 632).

tamente al sovrano per ottenere in via di grazia l'ammissione alla cittadinanza comunale <sup>(82)</sup>, questa procedura, però, non esonerava di regola il supplicante dal sottoporre preliminarmente la sua candidatura ai competenti organi comunitativi, il cui avviso veniva attentamente considerato in sede centrale <sup>(83)</sup>. Mentre soprattutto, quando all'ammissione avesse fatto ostacolo una qualche disposizione statutaria locale, i manuali di cancelleria annotavano che « per ottenere la derogazione a tale statuto devono supplicarne i rappresentanti del pubblico, e non chi fa istanza d'esser promosso » <sup>(84)</sup>.

Il centro, insomma, si limitò a correggere (più che a contrastare) la tendenza delle comunità a difendere la propria identità di gruppo: intervenendo soprattutto quando l'ostinazione dei comunisti nel negare l'accesso a nuovi soggetti potesse creare tensioni gravi o rischiasse di impoverire all'eccesso la compagine civica <sup>(85)</sup>.

La vita, dunque, di molte comunità toscane ci appare caratterizzata dalla quotidiana convivenza — ben nota a tutti gli storici delle società agrarie d'antico regime <sup>(86)</sup> — tra chi è 'huomo di

<sup>(82)</sup> Tanto che questo espediente diventa talvolta il solo canale possibile per ottenere l'ammissione al terrierato (come a Pescia durante il Settecento: F. MARTELLI, *Cittadini, nobiltà e riforma comunitativa a Pescia*, in AA.VV., *Una politica per le terme: Montecatini e la Val di Nievole nelle riforme di Pietro Leopoldo*, Siena, 1985, p. 117).

<sup>(83)</sup> Così, almeno, assicura Serrati: rinviando, a titolo d'esempio, ad un rescritto del 1617 con cui viene respinta la supplica d'ammissione al terrierato di Verghereto di un artigiano che pure vi risiedeva dalla nascita ed era economicamente indipendente, in base al semplice fatto che gli uomini di Comune « non per questo intendono che abbia a tagliare nella lor macchia senza fida » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1010, c. 321).

<sup>(84)</sup> Così sempre Serrati nel loc. ult. cit., rinviando ad un altro precedente del 1617 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1011, c. 93). Ancora alla metà del secolo successivo la risposta di prammatica a suppliche individuali di questa natura è che il sovrano « se ne rimette agli statuti locali » - anche quando, magari, il cancelliere del posto e lo stesso Magistrato dei Nove si esprimano per l'accoglimento (così, per es., nel 1741, rifiutando il terrierato di Gagliano (Podesteria di Barberino) ad un abitante pur assai facoltoso: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1259, ins. 10).

<sup>(85)</sup> Si pensi ancora all'esemplare caso pesciatino: nell'ambito del quale il sistematico ricorso alla attribuzione del terrierato per rescritto fu reso necessario da una politica delle famiglie originarie che negava sistematicamente tale *status* anche a chi avesse abbondantemente superato i trent'anni di residenza statutariamente richiesti a tal fine (G. SALVAGNINI, *Pescia, una comunità nel Seicento (1635-1737)*, Firenze, 1989, pp. 12-13).

<sup>(86)</sup> Cfr. per tutte la situazione del Contado lucchese ricostruita da M. BERENGO, *Nobili e mercanti nella Lucca del Cinquecento*, Torino, 1965, p. 321 ss.

Comune ' e chi no. Lo straniero, del resto, non necessariamente è animato dall'intenzione di stabilirsi permanentemente nell'orbita comunitativa. Molto spesso, anzi, vi si affaccia in maniera solo episodica, attratto soprattutto dalla prospettiva di fruire in qualche misura dei pascoli o delle altre risorse collettive dell'ente. Ma può anche trattarsi di un soggetto abiente interessato ad investire in proprietà fondiaria od in qualche attività economica, senza alcuna ambizione di integrarsi con la popolazione locale <sup>(87)</sup>. A maggior ragione egli è tendenzialmente un indesiderato, che si accosta a quella specie di patrimonio familiare collettivo costituito dai beni, servizi e privilegi comunali senza avere alcun titolo per accedervi.

È normale, perciò, che la comunità non solo ribadisca l'esclusione del 'forestiero' dai vantaggi dell'associazione, ma cerchi di apprestare una normativa a lui specificamente sfavorevole: per esempio, gravandolo di tutta una serie d'imposte supplementari o proibendo ai suoi stessi membri di vendergli e locargli i loro beni, e talvolta addirittura di « dargli ricetta » senza il permesso del Consiglio entro il territorio comunale <sup>(88)</sup>.

Ora, per quanto in linea di principio le norme statutarie si applichino soltanto ai membri del gruppo stesso che le ha prodotte — conformemente alla natura di un ordinamento comunitativo concepito appunto più come associazione di persone che non come un vero ente territoriale —, la giurisprudenza granducale non esita a riconoscere loro, in questi casi, una piena efficacia anche verso i terzi. Il che avviene richiamandosi soprattutto alla fondamentale

---

<sup>(87)</sup> Come accade regolarmente, nel corso dell'età moderna, un po' in tutta un'Italia settentrionale caratterizzata dalla conversione del mercante cittadino in *rentier* agrario (R. ROMANO, *Tra due crisi: l'Italia del Rinascimento*, Torino, 1971, p. 51 ss.). Per quanto riguarda l'espansione della proprietà cittadina nella Toscana granducale cfr., tra i vari studi relativi a singole aree, P. MALANIMA, *La distribuzione della proprietà fondiaria nel territorio pisano*, in AA.VV., *Livorno e Pisa: due città e un territorio nella politica dei Medici*, Pisa, 1980, p. 81 ss.; A. MENZIONE, *Agricoltura e proprietà fondiaria*, in AA.VV., *Prato, storia di una città*, vol. II, cit., p. 154 ss., L. CONTE, *Distribuzione della proprietà e utilizzazione del suolo nelle campagne pisane del XVII secolo*, in AA.VV., *Ricerche di storia moderna*, III, Pisa, 1984, p. 486 ss.

<sup>(88)</sup> Così, tra mille esempi possibili, gli statuti di Casore del Monte, nella Podesteria di Serravalle, al capitolo 13 della loro stesura del 1581 (ASPT, *Podesteria di Serravalle*, f. 467, c. 5r.).

distinzione tra statuti a carattere ' reale ' e ' personale ' (89): secondo la quale, pur non avendo gli statuenti alcun titolo per legiferare sopra chi è estraneo al « corpo delle loro assemblee », essi conservano però « una legittima giurisdizione sopra i beni nel loro territorio esistenti », e per questa via possono « indirettamente e occasionalmente obbligare i forestieri » che con quei beni vengano comunque in contatto (90).

In materia fiscale, per esempio, è pacifico che non solo il forestiero sia soggetto a pedaggi e gabelle commerciali (91), fide di pascolo (92), imposte sugli affari (93) e persino ai testatici pretesi dalle comunità (94); ma che sia anche pienamente tenuto a corrispondere tutti questi oneri secondo le aliquote maggiorate spesso previste per lui dagli statuti, salvo casi in cui l'applicazione di tali aggravii abbia natura manifestamente persecutoria (95).

(89) Sulle origini di questa distinzione, ricondotta per lo più al solito Bartolo (*In primam Codicis partem commentaria*, Venetiis, 1585, ad l. *Cunctos populos*, C. De *Summa Trinitate* (C. 1,4,1), n. 14 ss., f. 4r.), cfr. per tutti CALASSO, *Medioevo del diritto*, cit., pp. 576-77.

(90) Così Brichieri Colombi, nella sua decisione sulle privative di Arcidosso (RDR 2a serie, t. V, p. 942), conformemente a SAVELLI, *Summa*, t. IV, § ' Statuta ', n. 1, p. 208.

(91) Ciò in base al ragionamento che la comunità ha tutto il diritto di colpire le merci in transito « intra eiusdem fines » (ANSALDI, *De iurisdictione*, cit., pt. V, tit. IV, cap. I, n. 43, p. 553).

(92) Così la Rota fiorentina a relazione di Farsetti in RDR 1a serie, t. II, dec. 124, 14 settembre 1705, p. 176 ss., applicando uno statuto della comunità di Bibbona.

(93) Si pensi tipicamente alle gabelle dei contratti in quelle comunità che per privilegio continuano a riscuoterle in proprio (l'obbligo di pagare la tassa, infatti, nasce in relazione al fatto obbiettivo della stipulazione entro il territorio degli statuenti, sì che tutti i contraenti vi sono tenuti « sive forenses sive non, ... quia respectu solemnitarum attenditur locus celebrati actus »: P. CAVALLO, *Consilia decisiva in civilibus causis*, Florentiae, 1615, vol. II, cons. 124, nn. 10 e 25).

(94) La cui opponibilità ai forensi è quantomeno dubbia, ma sull'esazione dei quali i Nove vigilano comunque con costante attenzione (così per es. nel 1685, richiamando in vigore una norma del genere inclusa nello statuto di Castelfranco di Sotto e da lungo tempo disapplicata: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1146, c. 17).

(95) Cfr. per es. una relazione stesa per i Nove da Lelio Torelli nel luglio del 1567 con cui si dichiara inammissibile il tentativo della comunità di Anghiari di far pagare « alla forestiera » invece che « alla terrazzana » certi dazi comunitativi ad un gruppo di originarii del Comune che hanno trasferito la loro residenza a Borgo Sansepolcro, posto che il cambiamento di residenza non comporta perdita della cittadinanza (ASF, *Nove Conservatori*, f. 340, c. 892 ss.). Ma, al contrario, vedi una sentenza dell'Anselmi

Un discorso analogo vale per gli onnipresenti statuti ostativi degli acquisti immobiliari. Di essi, è vero, i tribunali granducali cercano di offrire un'interpretazione restrittiva (secondo una tendenza riscontrabile un po' ovunque <sup>(96)</sup>), escludendone in gran parte l'applicazione quando si tratti di acquisti per causa di morte o di dote <sup>(97)</sup>. Mentre la giurisprudenza settecentesca talvolta arriva a dubitare della loro stessa opponibilità agli altri sudditi granducali, rivelando così quanto si stia logorando, nella coscienza comune, la vecchia nozione di 'forensis' <sup>(98)</sup>. Nel complesso, tuttavia, benché

---

approvata dai Nove il 14 maggio 1572, con cui si conferma l'assoluta validità di uno statuto sempre di Anghiari che assoggetta gli acquisti *mortis causa* dei forestieri ad una gabella doppia rispetto a quella dei terrazzani (ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, c. 70 ss.). Nello stesso senso, una pronuncia dei Quattro Conservatori senesi che nel 1745 dichiara la piena efficacia di un controverso statuto di Montepescali prescrivente il raddoppio della fida di pascolo a carico del 'forensis' (ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1615, ins. 45).

<sup>(96)</sup> Cfr. per tutti TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. VII, lett. 'S', concl. 553, p. 587 ss.

<sup>(97)</sup> Così di nuovo i Nove, approvando il 22 gennaio 1573 una sentenza del loro assessore Giovan Battista Asinio (già docente nell'Ateneo pisano ed avvocato, noto trattatista ed assessore pure del Magistrato dei Pupilli e della Dogana, † 1571), che interpreta restrittivamente uno statuto proibitivo di Montecastelli (ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, c. 1060 ss.). E così pure l'assessore dei Quattro Conservatori di Siena Girolamo Machiavelli (poi chiamato a far parte della Rota Fiorentina), in un suo voto approvato il 24 maggio 1595 (in G.V. ONDEDEI, *Consilia sive responsa*, Venetiis, 1592, cons. 13, p. 98 ss.), applicando un analogo statuto di Chianciano, in seguito letto nello stesso senso anche dal Cardinal De Luca (*Theatrum*, cit., t. II, *De Regalibus*, disc. 83, p. 291). E cfr. pure la Rota fiorentina a relazione di Iacopo Conti, in una decisione del settembre 1707 interpretativa di uno statuto simile di Montepulciano (CONTI, *Decisiones*, cit., t. I, pt. I, dec. 20, nn. 8-9, p. 102). Questa tendenza si giustifica in quanto questo tipo di statuto, più che creare un vincolo di parziale indisponibilità sui beni, introdurrebbe un'obbligazione a non trasferirli « in alienos » a carico dei membri della comunità: sì che il divieto non scatterebbe ogni qual volta il trasferimento avvenisse in maniera automatica, o accessoriamente alla stipula di contratti di altro tipo.

<sup>(98)</sup> Tale dubbio è espresso appunto da Iacopo Conti, nella decisione citata alla nota preced., n. 20, p. 103: « subditi enim eiusdem Principis, ad effectum de quo agitur, dicuntur promiscue cives ». L'osservazione, peraltro, non è funzionale ad una invalidazione dello statuto, ma a confortare la sua disapplicazione rispetto ad un acquisto dotale. Mentre del tutto inconfidente è l'allusione di Conti ad una presunta abolizione cinquecentesca di questo tipo di norme (*ibidem*, n. 1, p. 101) desunta da un passo della *Practica* di Savelli (§ 'Forestieri', n. 13, p. 155) che rinvia a sua volta ad un rescritto granducale del 26 maggio 1592, a relazione di Iacopo Dani (in ASF, *Auditore delle Riformazioni*, f. 19, ins.14), con cui il principe ha in realtà semplicemente soppresso la norma dello

certo non insuperabili, questi divieti sembrano tutt'altro che desueti: come provano le continue suppliche indirizzate al principe da chi chiede di potervi derogare <sup>(99)</sup>. E del resto, fin nel cuore del Settecento uno dei più frequenti motivi per cui il 'forensis' chiede di esser fatto 'uomo di comune' è appunto quello di acquistare delle proprietà nell'ambito di un territorio comunitativo che altrimenti resterebbe per lui commercialmente inattuabile <sup>(100)</sup>.

La prassi forense, dunque, si mostrò ragionevolmente favorevole alla politica di autodifesa corporativa sviluppata dalle comunità: e quindi disposta a riconoscere ai loro statuti una notevole efficacia anche verso soggetti estranei ai rispettivi ordinamenti, quando costoro entrassero in rapporto col loro territorio.

Tale atteggiamento si rovescia però completamente quando la figura del 'forestiero' venga a coincidere con quella del cittadino della dominante, a cui da sempre la dottrina nega che lo statuto di un luogo suddito possa recar pregiudizio — salvo giovargli nelle disposizioni favorevoli. Questo assioma si giustifica osservando che il 'civis' per antonomasia, in quanto membro del corpo politico della dominante, non è un 'forensis' ma un 'superior'; e che qualunque norma prodotta dalla comunità suddita, per quanto regolarmente approvata, non può riferirsi sfavorevolmente a chi è

---

statuto *fiorentino* recante tale divieto, senza toccare in alcun modo quelli previsti dagli altri statuti locali.

<sup>(99)</sup> Per es., nel 1563 è solo grazie all'intervento del principe che un forestiero riesce a ratificare diversi acquisti immobiliari nel Comune di Monterchi, pur avendo già stipulato una transazione con la comunità (ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, cc. 254 e 323). E nel 1685 è di nuovo solo mercè la grazia sovrana che un colligiano può sanare la vendita di un suo immobile ad un senese in deroga allo statuto locale, nonostante che il Consiglio l'avesse preventivamente autorizzata (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1146, c. 74 ss.). Mentre in assenza di sanatorie regali, l'esito di simili trasgressioni può essere del tutto irreparabile (nel 1572, per esempio, su tre acquisti immobiliari compiuti da forestieri nell'ambito del Comune di Montecastelli in dispregio dello statuto locale, Giambattista Asinio ne annulla due su ricorso della comunità stessa, e salva il terzo solo in quanto avvenuto 'mortis causa': ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, cc. 755-757, sent. 13 giugno 1572).

<sup>(100)</sup> Cfr. per es. la richiesta di due comunisti di Serravalle che nel 1758 supplicano di essere ammessi alla cittadinanza montecatinese « per quello che riguarda solamente la divisata proibizione », contenuta nello statuto vicariale di Pescia (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1293, ins. 40).

parte di quell'ente stesso che, col suo consenso, le ha permesso di entrare in vigore <sup>(101)</sup>.

Ripropono senza alcun imbarazzo per tutto il corso dell'età moderna, questo discorso si fonda non solo sulla solita continuità presunta tra l'ordinamento repubblicano e quello del Principato, ma anche su una consapevole confusione tra il 'civis' come privato e come frazione ideale di quel corpo politico che è la città dominante: dalla cui supremazia egli deriva una vera immunità da tutte le norme locali.

Così si spiega, per esempio, il diritto indiscusso dei fiorentini di « tirare gli altri sudditi al loro foro » <sup>(102)</sup>, a dispetto del fatto che molti altri statuti distrettuali assicurassero ai membri dei rispettivi ordinamenti un identico beneficio <sup>(103)</sup>. E così pure la non soggezione del 'civis' alle imposte comunitative di carattere personale — il che sembra valesse non solo per i testatici <sup>(104)</sup>, ma anche per vari tipi di gabelle comunitative a cui, come s'è detto, gli altri 'forenses'

<sup>(101)</sup> Tale conclusione affonda le sue radici nella consiliaristica più risalente (come per es. in quel citatissimo *consilium* di Bartolomeo Sozzini che dichiarava inapplicabile a un sanminiatese naturalizzato fiorentino lo statuto successorio di San Miniato per i beni pur siti nel territorio di quella comunità, « quia absurdum et inonestum esset quod lex inferioris offenderet leges civitatis superioris... Statuta sunt approbata inter illos de Sancto Miniato — aggiunge il nostro giurista —, ...non autem inter cives florentinos, inter quos civitas habet propria statuta », che si applicano anche « quoad bona existentia in territorio Sancti Miniati » (SOZZINI, *Consilia*, cit., vol. II, cons. 288, n. 4, f. 153r.).

<sup>(102)</sup> SAVELLI, *Pratica*, cit., § 'Cittadini', n. 13, p. 72; NERONI, *Promptuarius*, cit., *ad vocem* 'Florentinus' f. 70r.. Il privilegio è attribuito dalla rubr. 34 del L. IV degli statuti fiorentini (*Statuta*, cit., vol. II, p. 188). Da notare, *per incidens*, che in base ad un rescritto del 3 dicembre 1571, a relazione di Paolo Vinta, di questa norma è ammesso a giovare anche qualsiasi comitatino o distrettuale per convenire la sua controparte davanti al foro della Rota, in deroga ad ogni contrario statuto locale (ASF, *Pratica Segreta*, f. 9, ins. 22).

<sup>(103)</sup> In deroga, quindi, al principio generale « privilegiatus contra privilegiatum non utitur privilegio », che la Rota invoca regolarmente negli analoghi conflitti tra statuti locali, tornando ad applicare il diritto comune (cfr. per es. ASF, *Rota civile*, f. 4747, dec. 15 dicembre 1617, c. 431v.). Solo i pistoiesi, in quanto tecnicamente non sudditi ma 'socii', si sottraggono a questa dura soggezione assieme a poche altre località espressamente esentate (NERONI, *Promptuarius*, cit., p. 211, n. 26, rinviando soprattutto alla già richiamata dec. 60 di Girolamo Magonio (*Decisiones*, cit., p. 158), nonché a ASF, *Rota civile*, f. 4646, c. 27 ss., dec. 11 febbraio 1584, e f. 4751, c. 71 e c. 235 ss., rispettivamente dec. 22 maggio e 21 luglio 1620).

<sup>(104)</sup> Così, per tutti, il nostro SERRATI, *Manuale*, cap. 22, p. 98.

erano pacificamente tenuti <sup>(105)</sup>. Per lo stesso motivo, una giurisprudenza consolidata esonera senz'altro il cittadino della dominante dal pagamento delle 'fide' di pascolo, rilevando che, qualunque cosa disponga la legge locale, essa « cives florentinos non obligat, quia non ligantur statutis locorum inferiorum » <sup>(106)</sup>. Stranamente, invece, non si è trovata alcuna pronuncia di questo tenore relativa agli statuti vietanti gli acquisti immobiliari. Una lacuna che non è forse azzardato spiegare ipotizzando che l'inefficacia di queste norme verso i membri della dominante fosse tanto scontata da non dar luogo neppure ad un vero contenzioso (come induce a concludere anche l'univoca assicurazione di un pratico come Domenico Toschi, ben addentro alla prassi toscana <sup>(107)</sup>).

---

<sup>(105)</sup> Cfr. per es. ASF, *Practica Segreta*, f. 9, ins. n. 57, cc. non num.: ove il sovrano stesso, nel 1571, anticipando un conforme parere delle due Rote di Firenze e Siena circa una complessa vertenza tra il Comune di Volterra e un grande possidente fiorentino del luogo, osserva che « non pare honesto che la Città di Volterra inferior risquota le gabelle dalli cittadini della città superiore ». Ancora un secolo dopo, la massima si trova confermata puntualmente da una pronuncia del tribunale dei Nove: che dopo aver offerto un'ampia retrospettiva della giurisprudenza rotale in materia, conclude senz'altro non essere « i cittadini fiorentini... sottoposti alli statuti, né a tali gabelle, come più volte è stato dichiarato » (sentenza 29 febbraio 1675 in ASF, *Nove Conservatori*, f. 462, c. 600 ss., con cui si condanna il proventuario del Comune di Buggiano a non più molestare un cittadino della dominante per causa di presunti crediti gabellari nei suoi confronti, nonostante il fatto che molti altri residenti e commercianti fiorentini abbiano sempre pagato regolarmente).

<sup>(106)</sup> Così ancora Iacopo Conti in una dec. 11 aprile 1714, resa in revisione di una precedente sentenza conforme dell'assessore dei Nove tra la comunità di Massa e certi ecclesiastici con cittadinanza fiorentina (*Decisiones*, cit., t. II, pt. I, dec. 83, n. 1, p. 256). Nello stesso senso cfr. anche una esauriente relazione a sentenza approvata dal Magistrato dei Nove il 7 febbraio 1603, ancora relativa ai rapporti tra i cittadini fiorentini e la Comunità di Buggiano (ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, cc. 892-93).

<sup>(107)</sup> *Practicae conclusiones*, t. III, lett. 'F', concl. 402, n. 70, p. 979: « civis florentinus, et sic cives dominantis civitatis sunt capaces acquisitionis in omnibus locis sibi subiectis, etiam si in illis extent statuta, quod forenses non possint acquirere ». (Toschi, ricordiamo, fu dal 1588 al 1592 auditore di quel Magistrato Supremo attraverso il quale passava una grossa parte del contenzioso civile di ultima istanza). Il tema andrebbe comunque meglio approfondito di quanto consenta il nostro sondaggio, giacché alcuni indizi lasciano intravedere una realtà più contraddittoria (a Santa Croce, per es., nella seconda metà del Cinquecento risulta che i fiorentini proprietari di beni fondiari hanno tutti assunto la cittadinanza del Comune, impegnandosi formalmente a pagare le 'gravezze' come gli originari (ASF, *Practica Segreta*, f. 9, ins. 91): il che sembra

Ciò non significa, peraltro, che il cittadino resti completamente inattuabile da parte degli ordinamenti locali. Facendo leva, soprattutto, sulla natura univocamente 'reale' di certi statuti si può giungere a limitarne sensibilmente l'immunità, pur salvando il principio della sua non-soggezione alla potestà dell'ente subordinato. È proprio questo che accade, ad esempio, in materia di privative comunali: ove una giurisprudenza consolidata riconosce alla comunità che goda per statuto o privilegio del monopolio di una qualche attività economica il diritto di vietare al 'civis' l'apertura di esercizi concorrenti, postulando appunto l'esistenza di un vincolo obbiettivo gravante su tutto il territorio stesso dell'ente (108). Ed è ancora appellandosi a questo principio che si giungerà ad ammettere l'imponibilità della ricchezza fondiaria cittadina da parte delle comunità: conseguendo così uno dei traguardi classici dello Stato regionale sul terreno perequativo. A causa, tuttavia, degli aspetti tecnico-fiscali impliciti in quest'ultima tematica, è giocoforza rinviarne la trattazione ad un capitolo successivo.

In questa sede va aggiunto piuttosto che la questione dell'opponibilità dello statuto locale al cittadino della dominante acquista un rilievo particolare nello Stato Vecchio, a seguito della discreta generosità con cui il principe dispensa la cittadinanza fiorentina tramite rescritto, con lo scopo di svilire l'identità di un antico ceto dominante per lui troppo pericoloso ed in contrasto col rispetto che

---

rivelare la persistenza di un ostacolo giuridico all'espansione della proprietà cittadina in questo territorio).

(108) Così, tipicamente, la già più volte citata decisione della Rota senese 14 luglio 1769, che condanna un cittadino a demolire un mulino costruito in Arcidosso in contravvenzione di una privativa comunale (RDR 2a serie, t. V, p. 891 ss.). Peraltro un orientamento anteriore — risalente ad una pronuncia cinquecentesca di Lelio Torelli — perveniva ad una conclusione affine movendo dal presupposto che gli statuti costitutivi di monopoli locali non avessero natura reale, ma semplicemente obbligassero gli « huomini di Comune » a non servirsi presso offerenti diversi dalla comunità, « come se tra loro così havessero convenuto e promesso »: con la conseguenza che il 'civis' avrebbe potuto, sì, aprire un frantoio o un mulino nel territorio comunitativo, ma giovandosene solo « per il suo proprio uso » (SERRATI, *Manuale*, cap. 4, p. 29.; nonché ASF, *Nove Conservatori*, f. 340, c. 1087). Lo stesso ragionamento sarà più tardi sviluppato da De Luca in un *discursus* abbastanza noto (*De Regalibus*, cit., disc. 144, p. 483).

egli ostenta nei confronti delle altre oligarchie dei suoi Stati <sup>(109)</sup>. Di qui, la non eccezionale presenza di un personaggio che, pur essendo distrettuale d'origine e talvolta anche per domicilio, pretende di giovare delle prerogative dei 'cives', senza essere parallelamente tenuto all'osservanza degli statuti della propria 'patria' a lui sfavorevoli. Nonostante le forti tensioni che queste richieste producono nell'ambito della periferia, la giurisprudenza (pur tra varie oscillazioni) le ritiene per lo più fondate <sup>(110)</sup>; mantenendosi fedele, anche qui, al dettato della dottrina più antica, che ricavava l'omologazione tra cittadini originari e privilegiati dal carattere eminentemente convenzionale del vincolo di cittadinanza <sup>(111)</sup>.

---

<sup>(109)</sup> L'unica condizione per ottenere il beneficio era infatti il pagamento di una decima pari a due fiorini l'anno, che poteva essere assolta a titolo di semplice contributo volontario anche da chi non avesse alcuna proprietà immobiliare (c.d. 'decima della testa'); mentre, a richiesta, era possibile ottenere anche l'esenzione dall'obbligo di risiedere in città (G.F. PIGNINI, *Della Decima e di varie altre gravezze imposte dal Comune di Firenze*, vol. I, Bologna, 1967 (rist. ed. 1765), cap. 4, p. 73).

<sup>(110)</sup> Cfr. esemplarmente un voto reso ai Nove dal nostro Serrati, durante il periodo in cui fu assessore del Magistrato, con cui egli esclude la assoggettabilità di un massese naturalizzato fiorentino ad un testatico della sua comunità, nonostante che lo statuto locale ne prescriveva il pagamento anche ai forestieri: ASF, *Nove Conservatori*, f. 464, c. 422 ss., 17 febbraio 1676. Per un'applicazione dello stesso principio in campo civilistico si può vedere una poi citatissima decisione rotale del 1620, che dichiara inopponibile lo statuto locale limitativo della libertà di testare ad un pisano con cittadinanza fiorentina osservando che costui è « dominus » e « superior » al pari di un *civis* originario (DARF, t. 32, dec. 32, 31 agosto 1620, a relazione di Paolo Locarini, seguendo soprattutto il già cit. cons. 288 di Bartolomeo Sozzini).

<sup>(111)</sup> Se è la « *constitutio iuris civilis quae facit aliquem civem* », infatti, è chiaro che non vi potranno essere discriminazioni tra il cittadino « *propter originem* » e quello « *propter dignitatem vel adoptionem* », come conclude Bartolo nel già cit. cons. 62 (sul punto cfr. ancora J. KIRSHNER, *Paolo di Castro on « cives ex privilegio »: a controversy over the legal qualification for public office in early fifteenth-century Florence*, in AA.VV., *Renaissance studies in honor of Hans Baron*, Florence, 1971, p. 227 ss.; Id., « *Ars imitatur naturam* »: a *consilium* of Baldus on naturalization in Florence, in *Viator*, V (1974), p. 289 ss.). In pratica, i tribunali granducali cercano sovente di smorzare gli effetti di questo punto di diritto, come avverte lo stesso Savelli nella sua *Pratica*. Ma è raro che la sua validità venga messa radicalmente in questione, preferendosi semmai puntare su un'interpretazione restrittiva dei 'privilegia civilitatis' in genere. Quest'ultima è per es. la strada seguita dalla Rota in un'altra decisione del 1620 in cui si afferma la piena vincolanza di uno statuto successorio verso un fiorentino oriundo di Pisa revocando in dubbio, con singolare franchezza, la tradizionale 'superioritas' del cittadino della

Da notare, infine, che la stessa immunità dal diritto locale spettante in tutto lo Stato al 'civis' fiorentino o senese tende ad essere puntualmente rivendicata anche dai cittadini dei capoluoghi del Distretto rispetto ai correlativi contadi. In questo caso, la nostra campionatura non permette di farci un'idea esatta dell'atteggiamento adottato dalla giurisprudenza. A quanto pare, comunque, se il centro escluse che le città soggette potessero continuare ad attribuire ai propri membri nuovi privilegi inderogabili nei confronti dei loro ex-comitatini, non si revocò neppure in dubbio la validità dei diritti già da essi goduti all'atto dell'assoggettamento; e fintanto, almeno, che si continuò a riconoscere l'esistenza formale di un 'contado' normativamente legato alla città, il cittadino dovette mantenere il suo antico *status superioritatis* rispetto alle comunità in esso comprese. Nell'esperienza pistoiese, per esempio, dove la città conserva — come s'è visto — la facoltà di approvare preventivamente gli statuti comitatini, la Pratica Segreta conferma quasi sempre gli emendamenti da essa apportati per diversificare la posizione dei propri 'cives' da quella dei generici 'forenses': eccettuandoli, per esempio, dalle restrizioni in materia di acquisti immobiliari, dalle soprattasse sull'utilizzo dei pascoli e dai limiti alla fruizione dei beni collettivi a cui i Comuni rurali vorrebbero assoggettare tutti gli stranieri <sup>(112)</sup>.

Per riassumere, dunque: data l'inesistenza di un ordinamento propriamente 'statale', i singoli individui definiscono la propria appartenenza giuspolitica solo in rapporto ai vari enti 'confederati' dalla cui sommatoria è costituito il Granducato. Ognuno di questi enti, d'altro canto, fa il possibile per riservare ai soli suoi membri 'optimo iure' il godimento dei benefici che è in grado di offrire: rivendicando al tempo stesso una piena autorità su tutti gli estranei presenti nell'ambito del suo territorio per assoggettarli a tutti gli oneri dell'associazione ed insieme per ostacolare variamente il loro

---

dominante rispetto ai membri del luogo soggetto: « singuli separatim, nec populum repraesentant, nec domini dici possunt, sed subditi et privati censentur » (Th., t. XI, dec. 6 del 15 dicembre 1620, a relazione di Antonio Diaz-Pinto (membro della Rota dal 1618 al 1631), nn. 75-76, p. 54. Su questo testo cfr. MONTORZI, *Pontedera*, p. 107, che vi vede un probabile momento di svolta della giurisprudenza in materia).

<sup>(112)</sup> Cfr. ASPT, *Raccolte*, f. 6, rispettivamente cc. 72 e 926-27; c. 71; cc. 870-872, in occasione di alcune riforme statutarie cinquecentesche di Tizzana e Montale.

inserimento nel suo seno. La giurisprudenza dello Stato regionale avalla sostanzialmente questo duplice sforzo: da un lato confermando la natura 'personale' della norma statutaria finché essa sia costitutiva di vantaggi e privilegi, e dall'altro dilatandone l'efficacia verso l'esterno per mezzo di vari artifici giuridici quando il suo contenuto tenda a discriminare la posizione del forestiero. Queste barriere protettive tendono a cadere, o quantomeno ad incrinarsi in modo sostanziale, solo di fronte al cittadino della dominante, a cui si continua a riconoscere di regola la stessa immunità che gli spettava nell'età comunale, nonostante che il suo profilo sociale sia nel frattempo completamente mutato.

Anche sotto questo aspetto, allora, l'impianto di tutto il discorso continua ad essere squisitamente medievistico. I tribunali granducali si pongono di fronte al territorio toscano come se esso fosse ancora quello del Due o Trecento — un'area occupata da una moltitudine di ordinamenti autonomi, l'efficacia delle cui norme si definisce in base a principi generali molto vicini a quelli dello 'ius gentium'.

\* \* \*

Finché si resti, dunque, sul terreno della produzione normativa, tutto il discorso giurisprudenziale continua a scorrere sui binari già predisposti dalla dottrina classica del diritto comune, per quanto le soluzioni proposte possano talvolta imboccare sentieri diversi da quelli prevalentemente battuti nel medioevo. Le cose cambiano, invece, quando si sposti l'attenzione sul versante dell'ordinamento amministrativo. Esaminando i rapporti centro-periferia sotto questo nuovo profilo, appare subito evidente che il processo di statalizzazione vi ha introdotto trasformazioni di tale portata da non poter essere più 'contenute' entro i tradizionali schemi di rappresentazione: costringendo la cultura giuridica a mettersi in cerca di nuovi modelli d'inquadramento, al cui esame sono appunto dedicati i prossimi capitoli del nostro lavoro.

CAPITOLO QUINTO  
L'INVENZIONE DELLA TUTELA AMMINISTRATIVA

1. Il superamento del dualismo medievale ' iurisdictio '- ' administratio '. — 2. Alle origini dei controlli tutori: la potestà impositiva comunale ed il suo esercizio all'interno dello Stato territoriale. — 3. La tecnica dell'imposizione locale nella Toscana moderna. — 4. La ragion pratica del controllo amministrativo mediceo. — 5. Tecnica e ideologia della tutela comunitativa. — 6. Sul piano dell'effettività: l'efficacia dei controlli sulla spesa.

1. *Il superamento del dualismo medievale ' iurisdictio ' — ' administratio '.*

Ancora alla fine del Cinquecento, era pacifico per qualunque giurista che le comunità suddite, sia pur da molti ritenute incapaci di statuire « circa ea quae sunt iurisdictionis », « circa autem ea, quae concernunt administrationem rerum suarum, possunt, etiam si... superiorem recognoscant, statuta circa ipsorum administrationem condere, ut ipsos tantum de universitate obligent » (1). Anche i più rigidi seguaci della tesi ' giurisdizionale ', in effetti, accettano senza difficoltà che l'ultimo dei *castra* o dei *collegia* possa liberamente disporre, senza bisogno del permesso di nessuno, « super illis quae pertinent ad artem, et professionem suam, et de iis... quae concernunt privata negotia ipsius universitatis » (2). È infatti evidente che simili atti di disposizione del reddito e di cura del patrimonio « non videntur vera exempla statutorum, sed potius dicuntur esse conven-

---

(1) Così, per tutti, T. DECIANI, *Tractatus criminalis*, Venetiis, 1590, L. II, cap. 33, n. 5, f. 64v.

(2) LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. 15, n. 3, p. 196. Per più ampi riferimenti dottrinali cfr. il solito TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. VII, concl. 429, n. 14, p. 464 (« quilibet populus quantumcumque subditus potest facere statuta de iure communis respicientia negotia privatorum, et valent absque aliqua approbatione superioris »).

tiones, seu concessionones, quas possunt facere privati in rebus propriis». E anzi, per evitare ogni equivoco, gli interpreti più attenti invitano a chiamare questi atti semplicemente « decreta », riservando la qualifica di « statuta » alle sole determinazioni a contenuto prescrittivo (3).

La teoria tardo-medievale dello Stato cittadino, quindi, registrata la trasmigrazione di tutta la ' iurisdictio ' dalla periferia al centro, lascia però la titolarità della ' administratio ' in capo alle singole ' respublicae ' componenti la struttura ' federale ' che ben conosciamo. La ' civitas dominans ', una volta concentrata su di sé tutta quanta la ' potestas publica ', non ha titolo per assorbire quella ' privata ' spettante ad ogni frazione organizzata del territorio sulla base del mero diritto civile. La comunità continua perciò a gestire tranquillamente le sue sostanze, a contrattare e a destinare le proprie entrate agli impieghi che ritiene più utili, sovvenendo in tal modo alle diverse necessità dei suoi membri come quando costituiva un ordinamento indipendente.

Questo quadro subisce un radicale mutamento nel corso dell'età moderna: quando poco a poco il centro, pur senza sottrarre alle comunità la titolarità di tali diritti ed interessi, ne sottopone l'esercizio al proprio controllo. Il risultato di tale processo — che, pur realizzandosi tramite percorsi istituzionali molto variegati, è comune ad una gran quantità di esperienze europee — si riassume fondamentalmente in tre elementi di novità, puntualmente verificabili nell'ambito dell'esperienza toscana. Prima di tutto, gli enti intermedi perdono la facoltà di assumere autonomamente nuovi impegni di spesa, dovendo ottenere, a questo effetto, una preventiva autorizzazione da parte del centro. In secondo luogo ad essi viene inibito radicalmente di disporre dei propri beni. Ed infine il centro impone loro, poco per volta, una gran quantità di prestazioni obbligatorie, giustificandole formalmente col richiamo al loro stesso interesse particolare. Al termine di questa evoluzione la comunità non può più contrarre né alienare ciò che è suo, ed assume gli impegni che la dominante o il principe le imputano per il proprio vantaggio. La sua condizione, perciò, — rileverà la giurisprudenza più matura — si

---

(3) BOLOGNETTI, *In primam Digesti veteris commentaria*, cit., in *l. Omnes populi, ff. De iustitia et iure*, n. 46.

avvicina molto a quella di una persona fisica incapace di agire e quindi bisognosa di un tutore che si faccia carico della cura dei suoi interessi.

Pur non nuova rispetto al panorama della cultura giuridica medievale, questa assimilazione della 'universitas' al pupillo acquista nel corso dell'età moderna un risalto ed una centralità senza precedenti. La sua fortuna va di pari passo con la diffusione di una nuova tecnica di governo del territorio, nelle sue grandi linee destinata a sopravvivere addirittura fino all'apogeo dello Stato liberale: e consistente nell'assunzione in cura, da parte del centro, di tutta una quantità di nuovi interessi sociali attraverso il continuo controllo e la direzione degli enti intermedi, a cui viene lasciato per intero l'onere effettivo dell'attività corrispondente. La relazione tra centro e periferia tende a definirsi così sulla falsariga di un rapporto tutorio: in cui la comunità, pur vedendo crescere continuamente il novero dei propri compiti, non è ritenuta in grado di gestirli da sola, ed è quindi obbligata a ricercare ogni volta la convalida delle autorità centrali.

L'ordinamento toscano offre un profilo interessante di questo modello: mostrando come la conservazione di una struttura istituzionale marcatamente pluralistica non sia affatto incompatibile con un deciso accentramento amministrativo una volta che, affermata la natura minorile della *civitas*, il centro sia riuscito a riunire nelle proprie mani tutta quanta la 'capacità d'agire' prima dispersa tra i mille corpi intermedi del suo Stato.

Nei prossimi paragrafi analizzeremo dunque l'economia interna di questa ideologia tutoria e della nuova prassi di governo a cui essa fa da involucro; cercando in primo luogo di definire quali siano state le dinamiche che dal modello medievale di partenza hanno condotto a questa drastica compressione della potestà comunale.

## 2. *Alle origini dei controlli tutori: lo 'ius collectandi' comunitativo ed il suo esercizio all'interno dello Stato territoriale.*

Il motivo forse principale della messa sotto tutela delle comunità consiste nel fatto che la loro auto-amministrazione, per quanto esteriormente del tutto fungibile rispetto a quella di un patrimonio privato, consentiva però ai rappresentanti dell'ente di chiamare i

singoli membri del gruppo a contribuire alle necessità comuni. E ciò a dispetto del fatto che la potestà impositiva si annoverasse pacificamente « fra quei diritti che appartengono alla suprema potestà », e fosse perciò riservata al solo 'superiorem non recognoscens' (4).

Sebbene fosse fuori questione, infatti, che la comunità sottoposta non potesse crearsi autonomamente alcuna nuova entrata impositiva, e dovesse limitarsi a percepire solo quelle lasciatele in godimento dal sovrano per patto o privilegio (5), ben poteva accadere che essa assumesse impegni superiori a quanto consentito dalle sue entrate. In questo caso, benché ogni 'universitas' fosse tenuta a rispondere delle proprie obbligazioni col solo suo patrimonio (6), la coscienza giuridica non ipotizzava neppure che i terzi potessero restare insoddisfatti a seguito di un'eventuale insolvenza della 'persona ficta'; ed autorizzava senz'altro quest'ultima a rivolgersi ai propri componenti per costringerli a ripianare, senza limitazione di responsabilità, quei debiti che essi stessi le avevano fatto assumere col loro voto. Tant'è vero che già secondo la Glossa Magna, di fronte all'inerzia degli organi comunitativi, il giudice era abilitato a « compellere » la *civitas* in tal senso, su domanda del creditore insoddisfatto (7).

---

(4) Così la Rota senese in una decisione che ritroveremo più oltre (RDR 1a serie, t. X, 24 settembre 1742, dec. 952, n. 9, p. 573), conformemente alla prevalente dottrina d'età moderna (cfr. per tutti R. SIXTINUS, *Tractatus de Regalibus*, Norimbergae et Francofurti, 1683, cap. XIV, n. 17, p. 227; D. BALMASEDA, *Tractatus de collectis et tributis*, Lugduni, 1692, q. V, p. 24). Per la posizione più sfumata, invece, della dottrina medievale vd. A. BERLIRI, *L'ordinamento tributario della prima metà del secolo XIV nell'opera di Bartolo da Sassoferrato*, Milano, 1952, p. 25 ss.).

(5) « Civitates loco privatorum habentur », recitava infatti il Testo per bocca di Gaio, proprio riferendosi alla loro incapacità impositiva (D. 50,16,16). La regola vale segnatamente per tutta quella grande famiglia di oneri (comprensiva di ogni sorta di imposte su merci, consumi ed affari) che la dottrina compendia sotto il titolo di 'vectigalia' (LOSEO, *De iure universitatum*, pt. III, cap. 8, n. 2, p. 152; ANSALDI, *De iurisdictione tractatus*, tit. IV, cap. I, p. 555).

(6) Ciò, almeno, salvo che i « singoli » avessero conferito all'amministratore del Comune una procura speciale a contrarre in nome collettivo (BALDO DEGLI UBALDI, *Consilia sive responsa*, Venetiis, 1575, vol. III, cons. 47, f. 13r.). In ogni altra ipotesi « non enim pro debito universitatis potest fieri executio contra particulares » (LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. IX, n. 7, p. 157) e neppure, quindi, « possunt capi bona singularia », ma soltanto i « bona communia » (F. MARC, *Decisionum aurearum in Sacro Delphinato Senatu... discussarum pars prima*, Lugduni, 1600, dec. 803, p. 276).

(7) *Glo. 'Proconsul'*, in l. *Neque societatem*, § *Quod si nemo*, ff. *Quod cuiusque*

In definitiva, quindi, la dottrina configurava da sempre un naturale ' ius collectandi ' comunitativo, non raccordato ad alcuna potestà pubblicistica (e « multo minus de Regalibus... censetur »<sup>(8)</sup>), ma fondato sul principio per cui i membri di un'associazione sono sempre mediamente corresponsabili dei debiti di quest'ultima. Proprio come gli amministratori di un condominio nell'atto in cui ripartiscono le spese di gestione tra i vari comproprietari, i rappresentanti di ogni Comune si trovavano perciò investiti di questa facoltà impositiva a sfondo privatistico, perfettamente autosufficiente<sup>(9)</sup> e ben distinta da quei gravami che « per modum praecepti et indictionis ac imperii a Superiore decern[untur] »<sup>(10)</sup>. Che poi i giuristi abbiano trovato difficoltà a chiarire fino in fondo la natura di questa specie di diritto di regresso, ciò poco importa a fronte di una prassi che lo riteneva tanto irrinunciabile quanto naturale.

Quel che va aggiunto, semmai, è che già la dottrina più antica, consapevole di questo carattere para-civilistico della potestà impositiva comunale, le aveva esteso una distinzione propria della comunione forzosa. A partire dall'immane Bartolo si era osservato che, così come in ogni situazione condominiale « nemo rem commune meliorem facere tenetur »<sup>(11)</sup>, i singoli ' cives ' erano sì obbligati a ripianare i debiti contratti « ex causa necessaria » — cioè per far fronte ad esigenze ineludibili della vita associata —; ma non i « debita voluntaria », corrispondenti a spese magari utili, ma che trovavano il

*universitatis nomine* (D. 3,4,1, § 2); soluzione poi generalmente seguita dalla successiva commentaristica (cfr. BALDO, in § *Quod si nemo*, cit., n. 3, ed. cit. f. 214r., e GIASON DEL MAINO (1435-1519) *In primam Digesti novi partem commentaria*, Venetiis, 1585, in l. *Si se non obtulit*, ff. *De reiudicata*, (D. 42,1,4), n. 20, f. 124v.). In caso di inerzia degli amministratori civici era perciò pacifico che il giudice stesso potesse « collectam imponere, vocatis tamen ipsis de universitate » (LOSEO, loc. ult. cit. ).

<sup>(8)</sup> Così — scomodando una delle maggiori autorità nell'ambito della fiscalistica d'età moderna — C. KLOCK, *Tractatus nomico-politicus de contributionibus in Romano-Germanico Imperio et aliis regnis*, Francofurti, 1656, cap. V, n. 104, p. 151.

<sup>(9)</sup> Tanto che ancora in pieno Cinquecento si riteneva comunemente che la *civitas* potesse azionarla « inconsulto Principe », « etiam si nullam habet iurisdictionem » (E. THOMATO, *Tractatus de muneribus patrimonialibus, seu collectis*, Lugduni, 1558, § 'Subiiciunt', n. 16, p. 207).

<sup>(10)</sup> Ancora KLOCK, loc. ult. cit., n. 105.

<sup>(11)</sup> Secondo ciò che si desume dalla disciplina della comunione del muro di un edificio in base a D. 8,2,7 (SAVELLI, *Summa*, t. IV, § 'Universitas', p. 377).

loro fondamento nella sola volontà degli statuenti (12). Per trasformare questi ultimi in debiti dei singoli sarebbe stato teoricamente richiesto il consenso di ciascuno di essi, non essendo sufficiente il voto della maggioranza (13). Appunto questo limite della 'necessitas' distingueva la capacità impositiva degli organi comunitativi da quella dei titolari di 'iurisdictio', legittimati a collectare sulla base dell'accertamento di una semplice 'utilitas publica'.

Ora: nel momento in cui prende l'avvio il processo d'integrazione territoriale caratteristico dell'età moderna, il centro constata di avere tutto l'interesse a mantenere questa pur mediata corresponsabilità debitoria dei comunisti rispetto alle obbligazioni dell'ente — se non altro perchè ciò gli permette di rivolgere le proprie pretese fiscali alle sole comunità, lasciando che siano poi queste a preoccuparsi di chiedere ai singoli di ripianare il loro *deficit* comunale — . Al tempo stesso, però, il sovrano si avvede di quanto sia rischioso lasciare nelle mani delle *élites* locali una leva così potente. E di qui il suo impegno a subordinare al proprio gradimento l'esercizio dello 'ius collectandi' locale.

Tale politica, però, più che rimettere in questione tutta la tradizionale teoria dell'imposizione comunitativa, ne costituisce un naturale corollario. Se è vero infatti, — notano i giuristi dell'età moderna — che il presupposto per esercitare questo tipo di collectazione è costituito da una 'necessitas' strettamente intesa, niente di più ovvio che essa debba essere preventivamente certificata dal principe (14); e, più ancora, che costui riservi a se stesso di autorizzare la levata di quelle contribuzioni 'voluntariae' che la *civitas* da

---

(12) Il distinguo è fatto tradizionalmente risalire al commento bartoliano *in l. unica, C. De mulieribus* (C. 10,62,1): ove viene offerta una panoramica generale dei soggetti legittimati ad imporre e delle varie tipologie dei *munera publica* (*In tres Codicis libros commentaria*, Venetiis, 1585, n. 24, f. 25r.). Per la dottrina dell'età moderna cfr., oltre al nostro ANSALDI, *De iurisdictione*, cit., pt. V, tit. III, cap. I, nn. 16 e 30, pp. 502-503, N. FESTASIO, *De aestimo et collectis*, in AA.VV., *Tractatus universi iuris*, cit., t. XII, pt. II, cap. II, n. 8, f. 177v., THOMATO, *Tractatus de muneribus*, cit., § 'Sane si negotium', n. 29, p. 478 ss., KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. III, n. 207, p. 80.

(13) Come ancora ribadisce la giurisprudenza forense più tarda (NATTA, *Consilia*, cit., t. I, cons. 215, nn. 5-6, p. 168; G.A. TESAURO, *Novae decisiones Sacri Senatus Pedemontani* (1590), Venetiis, 1605, dec. 149 e dec. 257 nn. 4-8, p. 200; e cfr. pure THOMATO, op. cit., pp. 486-7).

(14) Così, per es., BALMASEDA, *De collectis*, cit., q. II, p. 26.

sola non ha titolo per imporre <sup>(15)</sup>. È solo per questo, quindi — e non in quanto vi sia stata una perdita della potestà impositiva da parte delle università — che un po' ovunque « multis edictis cautum fuit, ne Principe inscio tales collectae imponerentur » <sup>(16)</sup>.

D'altra parte, visto che la colletta comunitativa serve per definizione a coprire un *deficit*, l'autorizzazione a farvi ricorso si configura per forza come un *placet* ad assumere le nuove spese che di volta in volta possono produrlo. Ecco allora che, nei sistemi in cui il controllo fiscale assume una reale effettività, la comunità tende a perdere quella autonoma capacità di obbligarsi che pure costituiva il principale beneficio garantito dalla sua personalità giuridica. « Universitatem ex propriis contractibus obligari posse, nemini dubium esse debet, ut scribunt omnes Doctores », proclama ancora Loseo all'inizio del Seicento, conformemente ai dettami di tutta la dottrina medievale <sup>(17)</sup>. Nel momento in cui, però, il centro si arroga il diritto di decidere se e quando un certo impegno di spesa possa esser coperto mediante collettazione, la capacità contrattuale della *civitas* è già irrimediabilmente compromessa. Di lì a poco, la giurisprudenza si troverà costretta a prendere atto che nel quadro dello Stato territoriale ogni aggregato d'interessi collettivi non è più in grado di badare a se stesso, ma necessita del continuo intervento abilitativo del ' tutore ' centrale.

### 3. *La tecnica dell'imposizione locale nella Toscana moderna.*

L'esperienza granducale offre un esempio tipico della evoluzione di cui si sono ora richiamati i caratteri generali.

Benché titolari di un consistente complesso di entrate proprie (costituite sia da canoni immobiliari, sia da quei loro diritti fiscali o parafiscali che vanno sotto il nome di ' proventi ', « confermateli la maggior parte per convenzione nell'atto della soggezione » alla

<sup>(15)</sup> THOMATO, *Tractatus de muneribus*, loc. ult. cit.

<sup>(16)</sup> KLOCK, *De contributionibus*, cap. V, n. 111, p. 152.

<sup>(17)</sup> *De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. II, p. 119: l'enfasi stessa dell'affermazione sembra già tradire, però, una sorta di insicurezza circa il suo contenuto.

dominante (18)), le comunità toscane risultano sempre meno in grado di pareggiare il bilancio con questi cespiti man mano che gli oneri centrali aumentano ed il valore della rendita si assottiglia seguendo la parabola discendente di tutta l'economia regionale (19). Senza contare che parecchie comunità — (come quelle del Contado fiorentino) non dispongono neppure di un patrimonio fondiario proprio, avendo perduto i loro beni comunali ben prima della fondazione del Principato, e possono contare dunque solo sul ricavato degli esercizi commerciali da esse gestiti o sul reddito di qualche gabella.

Di fronte, allora, ad una sempre più marcata insufficienza dei redditi comunali propri, è giocoforza che « si addoss[i]no i particolari il peso di supplire a tutto ciò che manca alla comunità » (20), ripartendo tra loro, anno per anno, il disavanzo dell'ente. E poco importa che i cespiti tassabili siano definiti in modi assai diversi a seconda delle varie zone del Granducato (si pensi solo alla *summa*

---

(18) Così il Magistrato dei Nove in una relazione al sovrano del 1749, sulla quale avremo occasione di ritornare (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3624, cc. non num.).

(19) Il fenomeno è particolarmente evidente nel Senese: ove all'indomani della conquista i sudditi « pagon tutto con l'entrate de' Comuni et ne avanza loro senza porre gravezze » (come attesta il Soprassindaco dei Nove in una relazione del 29 maggio 1571, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3343, c. 135); mentre nei decenni successivi i cespiti comunitativi vanno incontro ad una fortissima flessione, dovuta alla crisi dell'allevamento ed al calo demografico (basti cfr. la celebre relazione 29 ottobre 1640 a firma dell'auditore Alessandro Venturi, del Fiscale Bernardo Fantini e del depositario Giovanni Biringucci, redatta al termine di una delle periodiche visite del territorio che erano abituali nello Stato Nuovo: ASS, Ms. D. 91, cc. I-V; a cui si aggiungano le considerazioni di L. BONELLI CONENNA, *Cenni sulle comunità del Contado senese dopo la conquista medicea*, in AA.VV., *I Medici e lo Stato senese (1555-1609). Storia e territorio*, Grosseto, 1980, p. 225 ss.). Nel dominio fiorentino, invece, salvo segnalate eccezioni (per es. nell'ambito del Pisano) i redditi propri delle comunità erano già alla fine del Cinquecento per lo più insufficienti a far fronte ai bisogni; mentre due secoli dopo i casi di enti che non avessero necessità d'imporre erano divenuti delle vere curiosità amministrative (cfr. il *Ragionamento del Cav. Senatore Giovan Battista Nelli in cui si dimostra l'irregolarità dei differenti metodi che si praticano nello Stato fiorentino per imporre le pubbliche gravezze*, 1 settembre 1770, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 1, c. 60v., nonché la memoria anonima *Sopra le decime, e estimi che servono in Toscana all'esazione delle gravezze*, *ibidem*, ins. 5, cc. non num.).

(20) Così un memoriale della comunità di Buggiano, nella stessa filza cit. alla nota 18, ins. XX.

*divisio* esistente nello Stato ' Vecchio ' tra un Distretto in cui l'imposta si distribuisce sulla proprietà fondiaria, ed un Contado fiorentino ove le spese comunitative si scaricano esclusivamente su lavoratori colonici, artigiani e braccianti (21)). Da chiunque, e su qualunque tipo di ricchezza pagata, la contribuzione comunale assolve sempre alla stessa funzione di ripianare una perdita d'esercizio, esponendo il singolo ad una responsabilità strutturalmente indefinita. Gli stessi libri estimali, laddove esistono, si limitano a fornire dei « semplici segni per servire all'imposta, e reparto che deve farsi in [ogni] comunità » (22), lasciando del tutto « incerta la misura del peso » gravante sugli individui (23).

La dottrina stessa, del resto, è così consapevole di questo carattere da evitare con cura di applicare all'imposta locale quella qualifica di ' tributum ' che nel linguaggio fiscale dell'epoca evoca per antonomasia un « onus certum, annuum et ordinarium », giuri-

(21) Cfr. oltre, cap. X, §§ 2 e 3.

(22) Così un anonimo *grand commis* dell'età leopoldina, nella *Memoria sopra le Decime e Estimi che servono in Toscana all'esazione delle gravezze*, più sopra citata.

(23) Così Francesco Pagnini: che vede nell'estimo un « piano, e misura per distribuirvi sopra tutte le gravezze, che occorre imporvisi, così per supplire a' bisogni, e spese particolari delle Comunità, come per pagare le imposizioni ordinarie, e straordinarie, che vengono ordinate per mezzo del Magistrato de' Nove » (*Memoria sopra il modo da seguirsi*, cit., ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins.4, c. 39). E già i Nove stessi, verso la fine del Cinquecento, osservavano che sbaglia di grosso chi « presuppone la rescussione degli estimi essere una entrata ferma... perchè chi dice estimo dice un modello e regola sopra la quale si distribuiscono i pagamenti a lira e soldo, in una volta e più ciascun anno secondo i bisogni, et a capo d'anno getta più o meno secondo l'occorrenza » (ASF, *Pratica Segreta*, f. 172, c. 98r., a proposito di una relazione di Damiano Montigiani, deputato degli estimi di Pisa). Lo stesso vale, nell'ambito del Contado fiorentino, per quei ' libri di decimina ' recanti la stima forfettaria dei redditi colonici e destinati a fornire « una certa regola per ripartirvi sopra le spese occorrenti » di anno in anno (come recita il cap. VI, § 110 dell'*Istruzione ai Cancellieri de' Comuni, e università del Dominio fiorentino, raccolta dalle Leggi e Ordini del Magistrato de' Signori Nove*, pubblicata nel 1636 e costituente uno dei principali testi normativi per l'amministrazione del territorio toscano durante tutta l'età moderna: *Leggi*, classe III, *Affari di economia civica*). Non diversa infine — anche se meno nota nei suoi profili applicativi — la tecnica impositiva locale vigente nel Senese: anche qui la regola generale essendo che i « pubblici pesi...si dividono a distribuzione » tra gli abitanti ogni qual volta gli enti non dispongano di « entrate corrispondenti » (S. BANDINI, *Discorso sopra la Maremma di Siena*, a cura di L. BONELLI CONENNA, in appendice a G.R.F. BAKER, *Sallustio Bandini*, Firenze, 1978, p. 269).

dicamente insensibile alle necessità contingenti dell'ente impositore (24). Le imposizioni comunitative appartengono invece alla famiglia delle ' contributiones ' — prestazioni imposte per sovvenire a bisogni di carattere specifico, caratterizzate da un ammontare continuamente variabile, « prout casus exegerit, et iuxta supervenientem necessitatem » (25). Una natura giuridica, la loro, di cui possiamo cogliere appieno il significato quando le si confronti col regime fiscale goduto dai cittadini fiorentini per tutto il corso dell'età moderna. Dopo essere stati anch'essi a lungo soggetti al pagamento di « gravezze... variabili, e secondo le necessità » (26), nel 1494 i membri della città dominante decisero di rimpiazzare questa congerie di oneri incerti con un « ordinarium, fixum et invariabile tributum, singulis civibus quotannis pro solis bonis immobilibus impositum sub nomine Decimae » (27). Ne risultò un'imposta diretta

---

(24) Così, per tutti, il nostro ANSALDI, *De iurisdictione*, cit., pt. V, tit. II, p. 495, conformemente alla definizione tradizionale del ' tributum stricte sumptum ' come quell'onere « quod in re propter rem praestatur » (BALDO DEGLI UBALDI, *In quartum et quintum libros Codicis commentaria*, in *l. Omnes*, C. *Sine censu* (C. 4,47,3), n. 4, cit., f. 121r.). E cfr. ancora KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. I, pp. 27-28: secondo cui il tributo per eccellenza « certum est, et fixum, et neque crescit, neque decrescit: nisi res ipsa pereat, atque eo modo onus illi inhaerens simul concidat et evanescat », trovando esso il proprio paradigma in quella specie di canone enfiteutico che il *populus romanus* pretendeva dai possessori dell'*ager provincialis* (BERLIRI, *L'ordinamento*, cit., p. 49).

(25) Così MANSI, *Consultationes*, cit., L. III, cons. 259, n. 30, p. 239, confrontando appunto le contribuzioni estimali imposte agli abitanti del Distretto con la decima fiorentina. Analogamente, SAVELLI, *Summa*, t. I, § 'Collecta', p. 264; ANSALDI, *De iurisdictione*, cit., pt. V, tit. III, cap. 1, p. 501 ss.; SIXTINUS, *Tractatus de regalibus*, cit., L. II, cap. 14, p. 226.

(26) Così Giulio Guazzini, cancelliere delle Decime Granducali, nel suo ben noto *Discorso e Trattato de' tributi e decime, che per li beni delle persone sopportanti gravezze s'appartengono al Ser.mo Granduca di Toscana* (1629), in ASF, *Decime Granducali*, cc. 4 e 5.

(27) Così, per tutti, una motivazione a sentenza di Iacopo Conti, (*Decisiones*, cit., t. II, pt. II, dec. 116, 22 febbraio 1717, n. 10, p. 677). Sulle origini della decima, oltre a PAGNINI, *Della decima*, cit. t. I, p. 37 ss., cfr. pure i noti contributi di H. BÜCHI, *Finanzen und Finanzpolitik Toskanas im Zeitalter der Aufklärung im Rahmen der Wirtschaftspolitik*, Berlin, 1915, p. 38 e di L. DAL PANE, *La finanza toscana dagli inizi del secolo XVIII alla caduta del Granducato*, Milano, 1965, pp. 17-18, nonché le pagine di DIAZ, *Il Granducato di Toscana*, cit., pp. 8-9 e 149-151. Estesero nel 1504 anche ai possidenti comitatini, questo tributo — che si ispirava ad un modello da sempre circolante in letteratura: basti pensare al commento bartoliano alla *l.Placet*, C. *De*

avente forma « certa e determinata », e non suscettibile di « pati[re] né aumento né diminuzione » nel corso del tempo, dato che il suo ammontare risultava legalmente prefissato nella decima parte, appunto, della rendita fondiaria accertata (28). Semplice e garantista nella sua concezione, essa si segnalava ancora in piena età leopoldina come possibile modello per quell'« imposta unica sulle terre » che una parte del movimento riformatore vagheggiava d'introdurre su tutto il territorio statale (29).

È un fatto, però, che durante tutta la sua lunghissima vita (30) la decima rimase l'imposta peculiare dei soli fiorentini, i quali trova-

---

*sacrosanctis ecclesiis* (C.1,5,5), nn. 10-13 (*In primam Codicis partem commentaria*, Venetiis, 1585, f. 12r.) — colpiva la rendita degli immobili rustici e urbani di cui fossero tuttora (o fossero stati in passato) *domini utiles* i cittadini della dominante e gli abitanti del Contado. I fiorentini la assolvevano pagandone l'importo al camerlengo dell'Ufficio delle decime granducali, mentre i comitatini la dovevano corrispondere al sovrintendente alla Decima del Contado presso il Magistrato dei Nove, che era incaricato della sua riscossione in quanto addetto in genere all'amministrazione delle popolazioni soggette. Uniche eccezioni erano costituite dalle comunità di Prato e di San Miniato, che avevano acquistato da Firenze il diritto di percepire autonomamente il gettito della decima dei loro territori, corrispondendo in cambio alla dominante una sorta di canone annuale.

(28) Così ancora GUAZZINI, loc. ult. cit.: secondo il quale la decima fiorentina costituisce la quintessenza di un'imposta a carattere tributario proprio perchè « uniforme e certa, a differenza delle collette che per l'estimo de' Comuni sono annualmente variabili... e non hanno certa e limitata forma, perchè s'impongono secondo le descrizioni dell'estimo, e secondo le necessità occorrenti, conforme alla *glos. in leg. Rescripto § fin., ff. De muneribus et honoribus* ».

(29) Così nei *desiderata* di personaggi come Francesco Pagnini (*Memoria sopra il modo da seguirsi*, cit., cc. 49-50) e Gian Battista Nelli (*Ragionamento*, cit., in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins.1, c. 116v.). Quest'ultimo fingeva di stupirsi che già all'epoca della sua introduzione la decima non fosse stata applicata a tutto lo Stato, ed ipotizzava che la scelta di non estenderla oltre i confini del Contado fosse dovuta semplicemente al timore di suscitare una reazione di rigetto da parte di popolazioni assoggettate da troppo poco tempo: c. 12). Sul dibattito tardo-settecentesco in tema di riforma fiscale cfr. per tutti B. SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991, p. 118 ss.

(30) La decima, com'è noto, continuò ad essere regolarmente riscossa secondo il suo antico statuto fino al 1781; ed anche dopo questa data non scomparve, ma venne semplicemente trasferita in accolto alle comunità, che ne dovevano riscuotere l'importo per conto del centro (F. MARTELLI, *La consegna della decima alle comunità, tra riforma comunitativa e dibattito sul rinnovamento degli estimi*, relazione tenuta in occasione delle già citate giornate di studio in onore di G. Pansini, in corso di pubblicazione).

rono nella limitazione della responsabilità fiscale da essa garantita una conferma della loro particolare dignità costituzionale <sup>(31)</sup>. Niente vietava, beninteso, che anche in altri ordinamenti comunali i contribuenti fossero chiamati dagli statuti a corrispondere alle casse municipali un qualche tributo diretto ordinario <sup>(32)</sup>. L'assolvimento di quest'obbligo, però, non li esonerava mai dal concorrere al ripiano del *deficit* che si fosse egualmente prodotto — l'imposizione estimale fissa, in questi casi, dovendosi « accresce[re] poi a proporzione delle spese straordinarie » della comunità <sup>(33)</sup> —.

In conclusione, il panorama delle tecniche impositive locali vigenti nel Granducato conferma l'esistenza di questo naturale vincolo di corresponsabilità dei 'singuli' per le obbligazioni degli enti, già testimoniata dalla dottrina a livello generale. Un vincolo che, qui come altrove, non solo non viene eliminato durante tutta

---

<sup>(31)</sup> Dignità ancora egregiamente testimoniata da Francesco Pagnini nella seconda metà del Settecento — anche se in una prospettiva fortemente critica — laddove egli rilevava « che mentre il governo esige da' possessori di stabili sottoposti alla Decima quella porzione solamente, che è adeguata alle forze loro, esige dagl'altri sudditi possessori de' stabili descritti all'estimo una quota superiore, o inferiore, alla forza di quelli » (*Memoria sopra il modo da eseguirsi*, cit., c. 48): come se il cittadino fosse l'unico ad aver diritto ad un regime fiscale razionale, fondato sulla prevedibilità e sulla certezza dell'imposta. È vero, peraltro, — come Pagnini stesso altrove ricorda (*Della decima*, cit., t. I, p. 38) — che questa addecimazione delle proprietà fiorentine servi spesso, poi, « di tavola e di misura per la distribuzione delle altre gravezze straordinarie che vi s'imposero nelle occorrenze ». Come precisa ancora Guazzini, però (op. cit., c. 4), essendo questi « augmenti » privi di qualunque automatismo e richiedendo ogni volta un apposito intervento normativo del sovrano (diversamente dalle 'collectae' comunali, che erano variabili per definizione), essi non stravolgono l'intima natura dell'onere, configurandosi come dei semplici « superinditti » omologhi a quelli che anche in Roma, « propter necessitatem publicam », venivano talvolta pretesi in aggiunta ai *munera ordinaria* (cfr. la glossa al titolo *De superindictis* del Codex, C.10,18)

<sup>(32)</sup> Un buon esempio è offerto dalla città di Arezzo: i cui abitanti pagavano ogni anno un 'dazio' pari ad una percentuale fissa del valore stimato dei loro beni, secondo un'aliquota statutariamente determinata a partire dal 1535 (BENIGNI, *Oligarchia cittadina e pressione fiscale: il caso di Arezzo nei secoli XVI e XVII*, cit., p. 51 ss., sulla scorta di alcune relazioni di cancellieri aretini conservate in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3342, c. 200 ss.).

<sup>(33)</sup> Così un camerlengo pontremolese nel 1759, offrendo uno specchio delle entrate ed uscite di questa comunità, ove, oltre alle solite entrate per affitti di pascoli, imposizioni su merci e diritti vari, il Comune percepiva appunto anche un'imposta estimale di valore predeterminato (ASF, *Carte Gianni*, f. 9, ins. 158, in fine).

l'età moderna, ma che tende ad acquistare un ruolo strategico nel processo di 'State building', giacché permette al centro di realizzare « un prelievo tecnicamente illimitato » sui sudditi semplicemente gravando le comunità di cui essi sono i legali fideiussori <sup>(34)</sup>.

Pressate, infatti, dall'esigenza di accrescere i pubblici introiti e d'altro canto ben consapevoli della propria gracilità, più o meno tutte le amministrazioni centrali dell'età moderna « si accorsero che rafforzare la responsabilità collettiva era il modo più efficiente per riscuotere le loro tasse » <sup>(35)</sup>. Da qui all'istituzione dei controlli amministrativi sulle comunità il passo fu breve, in quanto fu subito chiaro che per massimizzare la raccolta era indispensabile « limitare le spese locali, e, per ciò stesso, le imposte locali, al fine di lasciare ai contribuenti più agio di pagare quelle levate dallo Stato » <sup>(36)</sup>.

Quest'analisi, formulata da Gabriel Ardant con riferimento al più maturo assolutismo francese, nella sostanza può ben valere anche per quelle esperienze italiane che, *mutatis mutandis*, ne seguirono o ne precorsero l'esempio. Anche da noi, in effetti, parecchi ordinamenti scoprirono la loro vocazione 'tutoria' nei confronti della periferia tra la fine del Cinque e l'inizio del Seicento, cioè a ridosso di una fase d'impetuosa espansione del rispettivo fabbisogno finanziario <sup>(37)</sup>. Per quanto riguarda l'esperienza medicea, tuttavia

<sup>(34)</sup> BENIGNI, op. cit., p. 62, proprio a proposito del caso aretino su richiamato.

<sup>(35)</sup> H.L. ROOT, *The rural community and the French Revolution*, in AA.VV., *The French Revolution and the creation of a modern political culture*, vol. I, *The political culture of the old regime*, edited by K.M. BAKER, Oxford, 1987, p. 147; e più distesamente ID., *Peasants and King in Burgundy. Agrarian foundations of French absolutism*, Berkeley and Los Angeles, 1987, soprattutto pp. 30-44.

<sup>(36)</sup> G. ARDANT, *Histoire de l'impôt*, Paris, 1971, vol. I, p. 465; ma sulla logica istituzionale della tutela comunale in Francia a partire dai noti editti di Luigi XIV si vedano ora ampiamente i primi capitoli del lavoro di S. MANNONI, 'Une et indivisible'. *Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I, *La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, 1994.

<sup>(37)</sup> Così, tipicamente, nello Stato della Chiesa: ove l'istituzione — nel 1592 — della Congregazione del Buon Governo si colloca al termine di un cinquantennio caratterizzato da una profonda ridefinizione del sistema fiscale (su questo organismo, funzionalmente molto simile al nostro Magistrato dei Nove, cfr. E. LODOLINI, *Introduzione* al volume *L'Archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo*, Roma, 1956, a cura dello stesso). Ma un discorso analogo vale anche per un Regno di Napoli in cui la maggior parte della legislazione in materia comunitativa risale ai primi del Seicento (in

— che pure fu tra le prime ad impegnarsi seriamente su questo terreno — il modello esplicativo dev'essere necessariamente più articolato. Accanto ad un indubbio, e del resto del tutto esplicito interesse fiscale, la vigilanza sulle amministrazioni locali risultò qui al servizio di un disegno squisitamente istituzionale: consistente nel consolidare un dominio sui corpi intermedi che solo grazie ad un penetrante controllo burocratico riuscì ad aver ragione di un tessuto politico fortemente disgregato.

#### 4. *La ragion pratica del controllo amministrativo medico.*

Come premessa a tutto il discorso che segue, va ricordato innanzitutto che nell'ambito delle finanze granducali il gettito dell'imposizione diretta sulle comunità restò per lo più marginale rispetto a quello di cespiti di altra natura.

A partire dalla metà del Cinquecento, certo, lo Stato comincia a pretendere dai luoghi sudditi un'imposta annuale abbastanza consistente, che nel Dominio fiorentino si qualifica come ' chiesto dei Nove ' (dal nome del Magistrato dei Nove Conservatori, incaricato appunto della sua esazione), e che ritroviamo con caratteri abbastanza simili anche nel Senese, amministrata qui dal locale Magistrato dei Quattro Conservatori. La tecnica applicativa di quest'onere è la stessa che regola il funzionamento di altri celebri tributi diretti nati altrove in quegli stessi anni — quali il mensile milanese, il tasso piemontese, il sussidio triennale pontificio o il donativo napoletano <sup>(38)</sup> —; tecnica che continuerà a governare poi l'insieme

---

breve cfr. G. DE CESARE, *Sommario di diritto pubblico e amministrativo secondo le leggi napoletane*, Napoli, 1859, pp. 113-118, nonchè, per un commento dei testi, L. CERVELLINO, *Direzione, over guida delle Università di tutto il Regno di Napoli per la sua retta amministrazione*, Napoli, 1709), cioè alla fine di una fortissima impennata delle entrate tributarie. Istituzioni centrali specificamente addette al controllo furono in seguito introdotte anche in ordinamenti minori, come nel 1623 nella Repubblica di Genova (G. ASSERETO, *Dall'amministrazione patrizia all'amministrazione moderna: Genova*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, cit., vol. I, p. 95 ss.) o nel 1670 nei Ducati di Parma e Piacenza (G. TOCCI, *Le terre traverse. Poteri e territori nei Ducati di Parma e Piacenza tra Sei e Settecento*, Bologna, 1985, p. 182 ss.).

<sup>(38)</sup> Le origini del chiesto fiorentino possono essere fatte risalire al 1545, come meglio vedremo a suo luogo; mentre i quattro tributi su elencati si stabilizzano

d'imposizioni ad essi via via aggiunte per soddisfare le crescenti esigenze dei rispettivi Stati <sup>(39)</sup>. Al pari di tutti questi oneri, in effetti, anche il 'chiesto' viene riscosso ripartendone l'ammontare tra tutte le comunità soggette, e dichiarando i membri di ciascuna di esse solidalmente responsabili per il pagamento della quota assegnata.

Ciò riconosciuto, resta il fatto che il saldo prodotto dai 'chiesti' toscani a beneficio dell'erario è incommensurabilmente più modesto rispetto a quello delle imposte ora citate, che costituiscono spesso la colonna portante dei rispettivi ordinamenti fiscali <sup>(40)</sup>.

rispettivamente nel 1536, nel 1561, nel 1543, nel 1566. Per una panoramica comparativa di questo scenario ancora utile G.L. BASINI, *Finanza pubblica ed aspetti economici negli Stati italiani del Cinque e Seicento*, Parma, 1966, *passim*. Sul sistema impositivo lombardo, oltre ad una ormai copiosa letteratura recente (per tutti, VIGO, *Fisco e società nella Lombardia del Cinquecento*, cit., con la bibliografia ivi citata) cfr. ancora e soprattutto la *Relazione dello stato in cui si trova l'opera del censimento universale del Ducato di Milano nel mese di maggio dell'anno 1750*, Milano, 1750, parte I, redatta da Pompeo Neri in occasione della sua 'trasferta' milanese, che ne offre una descrizione giuridica a tutt'oggi insuperata. Per le origini ed il funzionamento del 'tasso', A. GARINO CANINA, *Le finanze del Piemonte nella seconda metà del XVI secolo*, in *Miscellanea di Storia italiana*, t. XXI, Roma, 1924, p. 563 ss. nonché E. STUMPO, *Finanze e ragioni di Stato nel Piemonte del Seicento*, Roma, 1979, soprattutto cap. I. Uno specchio assai efficace della finanza pontificia è offerto da LODOLINI, *Introduzione*, cit., p. XLIX ss., a cui si aggiunge E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in età moderna (1570-1660)*, Milano, 1985, p. 45 ss. Mentre sull'imposizione diretta napoletana cfr. ora l'ampia analisi di A. BULGARELLI LUKACS, *L'imposta diretta nel Regno di Napoli in età moderna*, Milano, 1993. *Mutatis mutandis*, l'analogia può valere anche per la taglia francese, anch'essa pretesa tramite il classico meccanismo della ripartizione tra i corpi territoriali (M. MARION, *Les impôts directs sous l'Ancien Régime, principalement au XVIII siècle*, Paris, 1910, pp. 1-26).

<sup>(39)</sup> Tali imposizioni finiranno talvolta per superare di molto l'importo del tributo principale — come accade tipicamente in Piemonte con i vari sussidi militari introdotti nel corso del Seicento (L. EINAUDI, *La finanza sabauda all'aprirsi del secolo XVIII e durante la guerra di successione spagnola*, Torino, 1908, p. 50) —, senza con ciò innovare per niente il modo di distribuzione inizialmente prescelto.

<sup>(40)</sup> Si pensi esemplarmente all'esperienza sabauda, ove il tasso rappresentava circa il quaranta per cento dell'entrata globale del principe (E. STUMPO, *Finanze e ragioni di Stato nella prima età moderna. Due modelli diversi: Piemonte e Toscana, Savoia e Medici*, in AA.VV., *Finanze e ragioni di Stato in Italia e in Germania nella prima età moderna*, a cura di A. DE MADDALENA e H. KELLENBENZ, Bologna, 1984, p. 181 ss.), all'incirca come la taglia per la monarchia francese; o ancora al caso napoletano, in cui i 'focatici' — comprensivi dei donativi e di tutte le altre imposte caricate sulle comunità — producevano più della metà del gettito erariale: A. CALABRIA, *The Cost of*

La contabilità della Depositeria generale, infatti, — cioè della cassa centrale in cui 'colavano' gli avanzi attivi di tutti gli uffici percettori del Granducato <sup>(41)</sup> — rivela che a partire dall'inizio del Seicento, a fronte di un'entrata ordinaria annuale di circa seicettecentomila scudi <sup>(42)</sup> (destinata ad aumentare di un altro buon terzo grazie ai proventi delle attività extra-istituzionali del Granduca), il gettito del 'chiesto' fiorentino si aggira tra i venti e i trentamila scudi <sup>(43)</sup>; mentre quello senese sembra che fosse

---

*Empire. The Finances of Kingdom of Naples in the time of Spanish Rule*, Cambridge, 1991, p. 54 ss.).

<sup>(41)</sup> Istituita, com'è noto, nel 1536 per amministrare il solo appannaggio spettante al Duca, la Depositeria assunse gradualmente la funzione di centro di raccolta di tutti gli introiti fiscali dello Stato non affetti all'origine da una destinazione predeterminata, pur senza dismettere la sua originaria funzione di cassa privata del principe (DAL PANE, *La finanza toscana*, cit., p. 37).

<sup>(42)</sup> A titolo d'esempio, si riproducono le entrate ordinarie della Depositeria per un'annata del Seicento (il 1633) che sembra abbastanza rappresentativa dell'andamento medio del secolo:

Cassa delle porte	scudi	85.142	%	11,6
Farine	»	114.717	»	15,6
Sale	»	69.410	»	9,5
Contratti	»	75.557	»	10,3
Dogana Firenze	»	65.698	»	9,0
Grascia	»	5.714	»	0,8
Fisco	»	19.910	»	2,7
Nove	»	33.264	»	4,5
Poste	»	3.992	»	0,5
Decime eccl.	»	12.870	»	1,8
Depositeria Pistoia	»	21.304	»	3,0
Dogana Pisa	»	47.961	»	6,5
Dogana Livorno	»	11.505	»	1,6
Depositeria Siena	»	53.166	»	7,3
Possessioni di S.A.	»	72.235	»	9,9
Entrate di Napoli	»	15.213	»	2,1
Fortezze di Volterra	»	1.525	»	0,2
Religione di S.Stefano	»	8.000	»	1,1
Magona di Firenze	»	12.200	»	1,6
Altre entrate	»	2.820	»	0,4
Totale	»	732.203	»	100,0

<sup>(43)</sup> La contabilità ordinaria del Depositario non contemplava la tenuta di un regolare bilancio consuntivo, bensì di un semplice giornale di cassa, che non offre alcun dato d'immediato utilizzo per la nostra analisi. Una pur approssimativa idea di ciò che

pressochè interamente assorbito da spese interne allo Stato Nuo-

si introitava, comunque, è ricavabile dai ' ristretti ' che furono sporadicamente predisposti per certe annate (cfr. soprattutto ASF, *Miscellanea medicea*, f. 264, ins. 29, per il periodo 1625-1650; nonchè i *Ristretti di entrate e uscite di S.A.S.* per gli anni 1675-1688, in ASF, *Depositaria generale, parte antica*, ff. da 1662 a 1675). Per il Settecento preleopoldino bisogna accontentarsi di pochi specchi relativi solo ad alcune annualità: ASF, *Depositaria generale*, appendice, ff. 2, 6, 12, 15, a cui va aggiunto, per il 1738, il celebre *Stato generale delle finanze del Granducato di Toscana fatto per tutto agosto 1738 dal Sig. Senatore Neri, marchese da Verrazzano*, in ASF, *Segreteria di Finanze anteriore al 1788*, f. 218. Il gettito netto dei ' chiesti ' del 1737 e del 1758, poi, ci è noto grazie a due preziosi prospetti ragionati (rispettivamente in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 467 ss. e in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3889) a cui sovente avremo occasione di richiamarci; mentre altri tre specchi dei chiesti del 1610, 1616 e 1622 si ricavano da ASF, *Miscellanea medicea*, f. 264, ins. 27 (la restante contabilità fiscale dei Nove fu eliminata in occasione degli spogli archivistici leopoldini). In base a queste fonti, ecco il prodotto del chiesto fiorentino, in valore arrotondato per eccesso o per difetto al mezzo migliaio di scudi, relativamente alle annate di cui s'è detto:

1610	scudi	27.500	1647	scudi	9.500
1616	»	25.500	1648	»	16.500
1622	»	20.500	1649	»	12.500
1625	»	33.000	1650	»	11.000
1626	»	34.000	1675	»	26.500
1627	»	32.000	1676	»	24.500
1628	»	32.000	1677	»	18.000
1629	»	32.000	1678	»	19.500
1630	»	30.000	1679	»	12.500
1631	»	27.500	1680	»	16.000
1632	»	26.500	1681	»	25.500
1633	»	33.000	1682	»	13.000
1634	»	28.500	1683	»	27.500
1635	»	28.500	1684	»	17.000
1636	»	31.000	1685	»	21.000
1637	»	31.500	1686	»	34.500
1638	»	34.500	1687	»	30.500
1639	»	28.500	1688	»	34.000
1640	»	33.000	1726	»	13.500
1641	»	25.250	1730	»	21.000
1642	»	35.500	1737	»	21.000
1643	»	24.000	1738	»	21.000
1644 (*)	»	5.000	1740	»	25.000
1645	»	6.000	1758	»	31.500
1646	»	6.000			

(\*) La brusca caduta del gettito a partire da quest'annata è evidentemente da imputarsi alla guerra di Castro, in occasione della quale una parte dell'entrata dovette essere stornata per un certo numero di anni ad altri impieghi.

vo (44). Se guardiamo, dunque, alla sua rendita netta, si tratta di un cespite limitato; neppur comparabile, per esempio, con quello assicurato al sovrano dalle varie dogane o dall'Ufficio delle farine (45). Non solo: ma esso è abbondantemente superato anche dal gettito della decima granducale (pari a circa cinquanta-cinquantacinquemilamila scudi per anno (46)). Il che significa che il centro ricava da tutte le comunità suddite, a titolo di contribuzione diretta, un'entrata ordinaria sicuramente minore di quella che gli viene versata ad analogo titolo dai soli cittadini della dominante.

Di per sé, certo, queste cifre significano poco, poiché le finanze medicee non sono strutturate secondo il principio della tesoreria unica. Moltissime casse collettrici del Granducato costituiscono infatti altrettanti centri autonomi di spesa, a cui è affidata non solo la riscossione di certi introiti, ma pure la loro devoluzione in ordine a determinati tipi d'impiego (47). Ed è proprio questo, in effetti, che si verifica con i nostri 'chiesti' ordinari: il cui ammontare globale (difficile da stimare, ma certo ben superiore a ciò che da ultimo

---

Questi dati, peraltro, vanno letti tenendo conto del fatto che una parte cospicua delle rimesse dei Nove alla Depositeria (tra gli otto e diecimila scudi per anno) non proveniva da imposizioni di riparto levate sulle comunità, ma dalla decima del Contado, che come s'è detto veniva riscossa dai Nove pur avendo una struttura del tutto analoga alla decima dei cittadini. Complessivamente, il prodotto netto della tassazione diretta rimane per tutta l'età moderna press'a poco uguale a ciò che era alla metà del Cinquecento, come prova una celebre relazione sulle entrate e le spese del Dominio fiorentino risalente appunto al 1551 (in appendice a A. D'ADDARIO, *Burocrazia, economia e finanze dello Stato fiorentino alla metà del Cinquecento*, in *Archivio storico italiano*, CXXI (1963), spec. p. 437).

(44) Per la sua composizione, vd. infra cap. VII, n. 13.

(45) Cfr. A. CONTINI, *La riforma della tassa delle farine (1670-1680)*, in AA.VV., *La Toscana nell'età di Cosimo III*, Atti del convegno di Pisa e Fiesole del 1990, a cura di F. ANGIOLINI, V. BECAGLI, M. VERGA, Firenze, 1993, pp. 241-245).

(46) PAGINI, *Della Decima*, cit., t. I, p. 66.

(47) Con la conseguenza che possono esistere entrate anche molto rilevanti di cui non si trova traccia nel bilancio del Depositario (come quella della stessa Decima granducale, il cui importo è versato per intero al Monte Comune a copertura degli interessi del debito pubblico; oppure la gabella del sale, dal 1625 destinata anch'essa al servizio dell'omonimo Monte). Sul punto, cfr. per tutti l'analisi che Neri da Verrazzano premette al suo «Stato generale delle finanze», indirizzandosi ai nuovi governanti lorenesi (*Stato generale*, cit., ins. 1, cc. non num.).

finisce nelle tasche del principe <sup>(48)</sup>) viene in gran parte erogato dagli stessi Magistrati percettori.

Senonchè, la rassegna di tali impieghi rivela che questa pur rispettabile entrata è già tutta impegnata a coprire una miriade di spese essenzialmente relative al governo del territorio (spese, tra l'altro, il cui importo è già stato per lo più anticipato in corso d'anno da certe casse centrali per conto delle comunità dello Stato, e di cui col 'chiesto' si mira appunto ad ottenere il rimborso). Certamente, si tratta di costi corrispondenti tutti a precisi interessi politici del sovrano, come vedremo più oltre esaminandone il contenuto. E vedremo pure che essi costituiscono solo la punta di un ben più vasto iceberg di compiti obbligatori che il centro accolla alle comunità suddite tramite l'impiego di altre tecniche amministrative parallele. È altrettanto evidente, però, che il principe non trae da questa imposizione i mezzi per finanziare quella 'grande' politica che costituisce il fine essenziale di ogni governo d'antico regime ed il cuore stesso della sua statualità. Le spese dell'esercito, della diplomazia, della corte e della politica estera — tutte quelle, insomma, ascrivibili alla sfera del 'gubernaculum', o a ciò che con un'espressione gustosa qualche contemporaneo definiva « il sodo del governo » <sup>(49)</sup> — non gravano che in misura marginale od episodica sui Comuni e sui loro membri. Ad esse, e al debito pubblico contratto per sostenerle, nel Granducato si fa fronte ancora con un arsenale tributario più in linea con la tradizione cittadina, costituito da imposte su traffici e consumi <sup>(50)</sup>.

Certo, come dimostrano alcuni studi recenti, nel corso dell'età moderna questo assetto subisce una progressiva modificazione; nel senso che, di fronte alle difficoltà di accertamento e di esazione

<sup>(48)</sup> Per i Nove, cfr. i dati esemplificativi che offriamo al cap. IX, nota 16.

<sup>(49)</sup> In contrapposizione al « piccolo governo », corrispondente all'amministrazione interna del Granducato (così gli ambasciatori veneti alla corte medicea verso la fine del Cinquecento, in una loro corrispondenza valorizzata da Franco Angiolini nel suo intervento alle già citate giornate pansiniane sul tema « Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna »).

<sup>(50)</sup> Che poi in ciò si debba vedere un segno di debolezza istituzionale (cfr. ancora STUMPO, *Finanze e ragion di Stato*, cit., Id., *Il capitale finanziario a Roma*, cit., p. 80) è una considerazione probabilmente fondata, che non sposta però i termini della nostra indagine.

presentate da parecchie imposte di consumo, il fisco granducale trovò più comodo trasformarle in imposte dirette levate sulle comunità, accollando a ciascuna di esse la garanzia del pagamento in solido della quota assegnata. Tale sistema (applicato fin dalle origini del Principato alla gestione del monopolio del sale <sup>(51)</sup>), un secolo e mezzo più tardi verrà per esempio esteso anche alla tassa di macina, costituente una delle entrate più significative del tesoro granducale <sup>(52)</sup>. Indubbiamente, quindi, il *trend* della più matura età moderna va nel senso di scaricare sulle collettività intermedie anche tributi di carattere esplicitamente erariale: secondo una tendenza che raggiungerà il suo apice tra il 1692 e il 1726, quando, per far fronte ai

---

<sup>(51)</sup> Che veniva amministrato, come in tanti altri ordinamenti premoderni, imponendo coattivamente a ciascun Comune l'acquisto dall'erario di una quota di sale proporzionata al suo consumo presunto ed obbligando a loro volta i singoli a ricomprarne dalla comunità una dose predeterminata *pro capite* (vd. infra, cap. X, § 2). Anche a Siena esiste un sistema di vendita in privativa di tipo analogo, con distribuzioni forzate di quantitativi minimi comunità per comunità (cfr. lo statuto generale del 1545, dist. I, rubr. 119, ed. cit. p. 69 ss., nonché la legge granducale 7 gennaio 1575, in CANTINI, vol. VIII, p. 250). Sul tema cfr. DAL PANE, *La finanza toscana*, cit., p. 28 ss., nonché soprattutto WAQUET, *Le Grand Duché*, cit., p. 262 ss. e 318-19.

<sup>(52)</sup> WAQUET, op. ult. cit. p. 263, nonché, più ampiamente, CONTINI, *La riforma della tassa sulle farine*, cit., p. 241 ss.. Concepita fin dall'età cosimiana come un'imposta da pagarsi all'atto della macinazione del grano da parte dei proprietari dello stesso tramite un complesso sistema di polizze, nel 1678 essa fu appunto sostituita (a causa dei suoi elevati margini di evasione) da un testatico a cui venne assoggettata tutta la popolazione adulta in quanto consumatrice di farinacei. Tramite un censimento generale delle 'bocche' residenti in ogni comunità, fu determinata la quota complessiva che ciascuna di esse avrebbe dovuto pagare al fisco centrale: e sulla base di questo riparto — sporadicamente aggiornato nel prosieguo, ma mai completamente rivisto fino al 1767 — si continuò ad esigere il tributo per tutto il corso dell'età moderna. Ad una vicenda analoga vanno incontro altre imposte di consumo come il bollo del pane (trasformato in un onere di ripartizione nel 1665) o, nel Senese, la Gabella delle carni (a partire dal 1716). Un discorso simile vale ancora per la gabella delle bestie del piè tondo: convertita, alla fine del Seicento, da imposta sull'acquisto di certi animali in tassa di capitazione gravante sui loro proprietari, ed infine (dal 1742) in un vero e proprio onere sui Comuni, riscosso dai Nove cumulativamente alle altre voci del chiesto. A parte quest'ultimo esempio, tuttavia, le imposte ora citate non danno luogo ad un vero debito a carico della comunità come persona giuridica. Ciò significa che — diversamente dai chiesti — esse non impegnano mai le entrate proprie dell'ente, ma soltanto i patrimoni dei singoli comunisti, obbligandoli naturalmente anche per la quota degli insolventi o dei morosi (cfr. ad es., per il sale, la solita *Istruzione* del 1636, al suo n. 201).

pesanti ricatti internazionali degli Asburgo, i Medici saranno costretti a ricorrere ad una serie di imposizioni straordinarie del tutto estranee alla loro tradizione di governo (53).

Queste modificazioni dell'ordinamento tributario, tuttavia, intervennero in un'epoca in cui il sistema dei controlli amministrativi sui Comuni aveva da gran tempo raggiunto un proprio assetto compiuto. Sì che, volendo correlare la genesi della tutela ad una fase espansiva del fabbisogno erariale, sarebbe più naturale risalire all'aumento della spesa pubblica sotto Cosimo I, legata alla guerra di Siena ed ai progetti di riarmo poi progressivamente abbandonati dai suoi successori.

Considerando nella sua globalità la vicenda istituzionale toscana, tuttavia, l'impressione è che le ragioni profonde dell'accenramento amministrativo siano di ordine più politico che finanziario.

Struttura a carattere 'federativo' non cementata da alcun profondo lealismo dinastico, la Toscana moderna pone con urgenza a chi la regge il problema di supplire in qualche modo a questa sua fragilità costituzionale. Il controllo sulla spesa locale, in questa prospettiva, costituisce il modo più efficace per rafforzare la posizione del centro, elevandolo al ruolo di quotidiano mediatore dei conflitti interni alla periferia e radicando così nei sudditi la sensazione che tale intervento sia indispensabile per correggere gli squilibri propri dell'organizzazione comunitaria. Tanto più che tali squilibri non solo esistevano davvero, ma erano capaci di creare drammatiche tensioni nell'ambito della vita comunale.

---

(53) Sulle origini di queste 'collette universali', oltre a WAQUET, op. cit., p. 98 ss., cfr. G. PANSINI, *Per una storia del debito pubblico e della fiscalità al tempo di Cosimo III de' Medici*, in *La Toscana nell'età di Cosimo III*, cit., p. 295 ss.. Per quanto già in precedenza si fossero registrati casi importanti di imposizioni straordinarie (basti ricordare, tra i meno antichi, i donativi del 1661 e del 1688 in occasione delle nozze di Cosimo III e di suo figlio Ferdinando), la più notevole tra le imposte di questo tipo fu la colletta c. d. 'del mezzo per cento', istituita appunto nel '92 per finanziare il nuovo Monte sussidio vacabile eretto a sua volta per sovvenire alle richieste di Vienna, che si continuò a riscuotere regolarmente fino al 1726. Ad essa se ne aggiunsero sporadicamente varie altre, con diverse percentuali, nel 1710, 1711 e 1719. Pur essendo state originariamente concepite come imposte di quotizzazione destinate a colpire « a un tanto per cento » tutti i redditi di ciascun suddito, queste collette si trasformarono ben presto in imposte di riparto del cui versamento i contribuenti di ogni comunità erano solidalmente responsabili, secondo il metodo esattivo più tradizionale.

A dispetto della loro facciata 'democratica', infatti, le istituzioni della società post-cittadina riservavano di regola la partecipazione alla vita pubblica ad una sezione ben individuata del corpo sociale. Ciò avveniva in modo del tutto esplicito quando l'accesso alle cariche era statutariamente limitato alle sole famiglie che le avessero già occupate in passato, come accadeva in genere nelle città e nelle terre maggiori. Ma anche in moltissimi centri di medie e piccole dimensioni, dove pure non esisteva alcuna aristocrazia di diritto<sup>(54)</sup>, entrare negli organi di governo era tutt'altro che facile: dato che la designazione dei consiglieri e dei rappresentanti non avveniva per lo più mediante elezione, ma secondo il cosiddetto sistema delle 'imborsazioni', che consentiva una specie di cooptazione mediata dei nuovi amministratori da parte dei vecchi<sup>(55)</sup>. Il

---

(54) Nella maggior parte delle comunità, la petizione degli uffici era in genere subordinata solo ad una certa anzianità di domicilio, a « sapere leggere e scrivere; [ad] essere maggiori di anni 22; [a] possedere qualche cosa ad estimo...; [ad] essere in giorno col pagamento delle gravezze » (così un ampio memoriale risalente al 1769 che torneremo ad utilizzare spesso in seguito, dal titolo *Memorie concernenti le leggi e ordini veglianti secondo i quali si regola il Magistrato de' Nove, scritte da Federigo Barbolani da Montauto in risposta ad alcuni quesiti fattigli sopra tale materia*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 18, ins. 7, art. 18, c. 87v. L'autore di questa lunga relazione in tredici capitoli — quasi una versione settecentesca del manuale di Serrati — fu un personaggio di rilievo dell'età lorenese — Ciambellano di Corte nel '65 ed ambasciatore in Belgio nel '77, fu nominato Governatore di Livorno nel 1779 dopo aver espletato per alcuni anni le funzioni di Provveditore alla Decima del Contado presso la Camera delle Comunità —).

(55) In prossimità della scadenza del mandato, infatti, gli ufficiali in carica nominavano un certo numero di « riformatori », incaricati di scrutinare, per ogni ufficio da coprire, una rosa di nominativi nell'ambito dei quali dovevano essere poi sorteggiati i rappresentanti durante il periodo statutariamente prescritto (di regola almeno biennale). A titolo d'esempio, cfr. il sistema d'imborsazione praticato a partire dall'inizio del Quattrocento nel Comune di Serravalle Pistoiese: dove, entro un anno dall'esaurimento delle borse precedenti, i 'Gastaldi' ed il Consiglio erano chiamati ad eleggere dodici riformatori per la formazione delle nuove borse. Attingendo ad esse, ogni sei mesi si estraevano i nominativi dei nuovi amministratori — niente vietando che chi aveva già esercitato un certo ufficio potesse essere estratto per coprirlo di nuovo; e ciò per la durata di quattro anni, fino alla 'riforma' ulteriore (ASPT, *Comune di Serravalle*, f. 1, Statuti del 1410, L. I, rubr. III). Nell'ambito delle fonti pubblicate, per un esempio cinquecentesco strettamente analogo cfr. gli *Statuti di Casteldelpiano del Monte Amiata* (1571), a cura di I. IMBERCIADORI, Firenze, 1980, p. 117. Su questa tecnica di selezione agli uffici, oltre a E. FASANO GUARINI, *Principe ed oligarchie nella Toscana del Cinquecento*, in AA.VV., *Forme e tecniche di potere nella città (secoli XIV-XVII)*, in *Annali della*

risultato era che in genere il rinnovamento del ceto dirigente avveniva solo col gradimento dei gruppi parentali più antichi della comunità. Mentre quelle « adunanze generalissime di uno per casa » in cui nel medioevo si svolgeva la parte prevalente della vita politica comunale, nel corso dell'età moderna tendono ad essere convocate sempre più raramente anche nelle campagne <sup>(56)</sup>.

A ciò si aggiungano poi le sperequazioni istituzionali specificamente riferentesi al rapporto città-campagna. Per quanto in Toscana meno sensibili che in altri Stati italiani coevi, caratterizzati da centri urbani di dimensioni molto più cospicue, esse si ripropongono su piccola scala all'interno di molte organizzazioni comunali di vario livello e dimensione; tendendo puntualmente a sbilanciare la rappresentanza comunitativa a favore di chi abiti *intra muros* o comunque nel luogo eminente di un certo circondario amministrativo <sup>(57)</sup>.

---

*Facoltà di Scienze Politiche di Perugia*, XVI (1979-80), pp. 108-109 (che ne tratta in relazione ai principali centri cittadini), cfr. MARTELLI, *Cittadini, nobiltà e riforma comunitativa a Pescia*, cit., p. 115; L. ATZORI, I. REGOLI, *Due Comuni rurali nel secolo XVI. Montopoli e Castelfranco di Sotto*, in AA.VV., *Architettura e politica da Cosimo I a Ferdinando I*, a cura di G. SPINI, Firenze, 1976, p. 135; P.G. CAMAIANI, *Le magistrature di Barga*, in AA.VV., *Barga medicea e le 'enclaves' fiorentine della Versilia e della Val di Magra*, a cura di G. SODINI, G. SPINI, Firenze, 1983, p. 20; A. CONTINI, *Ceto di governo locale e riforma comunitativa in Val di Nievole*, in AA.VV., *Una politica per le terme*, cit., p. 248 ss. (con riferimento all'esperienza di Montecatini, Monsummano e Montevettolini). Si noti che, sebbene le nuove borse dovessero essere approvate dal Magistrato dei Nove entro un mese, durante il quale chiunque avesse avuto interesse poteva fare opposizione, questo controllo centrale era finalizzato a verificare il solo rispetto della legalità statutaria (come dimostra, tra i tanti, il caso dell'annullamento della riforma d'Anghiari del 1677, addotto ad esempio da Serrati del *modus procedendi* seguito dal Magistrato in queste occasioni: ASF, *Nove Conservatori*, f. 465, c. 294 ss.), senza incidere di regola sulla legittima libertà di scelta di chi era incaricato della loro refezione.

<sup>(56)</sup> E ciò sia per una spontanea atrofizzazione di queste forme di partecipazione diretta (cfr. per es. l'analisi della vicenda pontederese svolta da MONTORZI, *Pontedera*, cit., pp. 34-36) sia per un preciso indirizzo centrale, che vi vede una fonte di possibili turbative.

<sup>(57)</sup> L'esclusione dei contadini dalle rappresentanze è la regola in quegli ordinamenti cittadini che, come Colle o Cortona, continuano ad amministrare direttamente il loro contado. Ma situazioni analoghe possono determinarsi anche laddove un certo tratto di campagna resti amministrativamente soggetto a qualche terra o grosso centro rurale — anche se qui è più comune l'adozione di una forma di rappresentanza contadina limitata, come succede per molti castelli della Romagna fiorentina (E. FASANO GUARINI, *Alla periferia del Granducato mediceo. Strutture giurisdizionali ed amministra-*

Mentre anche laddove gli uffici risultavano accessibili a chiunque, era normale che la vita locale fosse controllata da qualche consorzeria familiare; infiniti essendo i modi in cui, nell'ambito di una piccola società chiusa, i 'megliostanti' potevano far pressione sui non abbienti — anche quando, magari, fossero proprio questi ultimi a gestire una cosa pubblica poco gratificante per gli altri <sup>(58)</sup>.

Ciò non significa, beninteso, che il governo comunitativo avesse un carattere generalmente elitario. Diciamo piuttosto che il sistema, facendo della partecipazione alla vita amministrativa locale più un privilegio che un diritto, tendeva strutturalmente a gerarchizzare e a discriminare. E il Principato, per parte sua, nello sforzo di conquistarsi a tutti i livelli l'appoggio dei ceti egemoni, accentuò questa tendenza, non solo tollerando che le *élites* cittadine si trasformassero un po' dappertutto in oligarchie di diritto <sup>(59)</sup>, ma introducendo esso

---

*tive della Romagna toscana sotto Cosimo I*, in *Studi romagnoli*, XIX (1968), p. 14 ss.) o ancora nei casi già citati di Pontremoli e di Castiglion fiorentino. Mentre anche nell'ambito delle strutture ad impianto 'federale' capita spesso che la frazione coincidente col borgo principale si veda assicurato un qualche primato istituzionale sulle altre, in ricognizione di una sua particolare dignità — come accade, per es., a Buggiano in Valdinievole, ove delle quattro 'vicinanze' componenti il Comune, quella che dà il nome all'ente territoriale è considerata « il capo della Comunità » in base alle antiche pattuizioni con Firenze, e riesce a conservare fino al 1634 una preminenza relativa nel Consiglio sulle altre tre pur non essendo da gran tempo la più popolosa e la più attiva (cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 1044, c. 427, nonché R. PAZZAGLI, *Problemi di ricerca sull'identità di un centro della Valdinievole: la comunità di Buggiano nell'età moderna*, in *Ricerche storiche*, XXI (1991), pp. 241-243). Lo stesso si verifica ancora nella Podesteria di Pontassieve, travagliata per tutta l'età moderna da un endemico conflitto tra il capoluogo e le sue altre componenti, che non si rassegnano a riconoscere il primato garantito al primo dagli statuti podesteriali nella composizione del Consiglio (F. MARTELLI, *La Comunità di Pontassieve e i suoi lanaioli. Aspetti di vita economica dal XVI al XVIII secolo*, Firenze, 1983, p. 13).

<sup>(58)</sup> Com'è stato rilevato per es. studiando le campagne pisane (D. PESCIATINI, *Continuità e trasformazione: le comunità del Contado di Pisa nel secolo XVII*, in AA.VV., *Ricerche di storia moderna*, III, cit., p. 303): nelle quali basta talvolta la proprietà del mulino locale a fare di un individuo il padrone del Comune, benché il suo nominativo mai compaia tra gli imborsati. Sul punto, si vedano anche le considerazioni generali di NERI, *Relazione sullo stato del censimento*, cit., p. 79.

<sup>(59)</sup> Tale processo, che si accentua nel corso del XVII secolo, talvolta fu in realtà contrastato dal centro — come per es. a Prato (F. ANGIOLINI, *Il ceto dominante a Prato nell'età moderna*, in *Prato, storia di una città*, cit., vol. II, p. 377) o a Pescia (che, pur avendo già ab origine ordinamenti assai aristocratici, si trasforma in vera e propria

stesso nuovi elementi di distinzione all'interno del mondo comunale. Pensiamo tipicamente all'istituzione di quella specie di ulteriore quadro sociale intermedio che fu la milizia delle bande creata da Alessandro e perfezionata da Cosimo. Arruolati su base volontaria tra tutti i sudditi in grado di provvedersi a proprie spese dell'armamento prescritto, i membri di queste milizie godevano del duplice privilegio di dover essere necessariamente 'imborsati' senza scrutinio alle cariche delle loro 'patrie' quando fossero stati « altre volte ammessi, o loro, o loro padri o avi » e di non concorrere al pagamento delle 'gravezze' comunitative<sup>(60)</sup>. Il risultato fu che una gran parte del ceto abbiente locale (alla fine dell'età cosimiana i 'descritti' erano più di venticinquemila<sup>(61)</sup>) si trovò legittimato, come ricompensa della sua provata fede medicea, a governare le comunità con la prerogativa di scaricare le spese che deliberava sulle tasche degli altri contribuenti, più poveri e meno rappresentati<sup>(62)</sup>. Di qui, la nascita di una ulteriore forma di conflittualità intracomunitativa, destinata a smorzarsi con la riduzione progressiva dei privilegi militari nel corso del Seicento<sup>(63)</sup>, ma mai a scomparire del tutto.

Certo non più drammatiche di quelle riscontrabili nelle periferie degli altri Stati italiani d'antico regime, queste contraddizioni solleccitarono comunque il governo mediceo ad esercitare con singolare impegno « quel diritto di tutore, e di padre, che il principe ha sopra il patrimonio delle comunità sue suddite » — come si esprime Pompeo Neri ancora alla metà del Settecento, rilevando viceversa

---

oligarchia solo nel 1732) —. In altre occasioni, però, fu il sovrano stesso che ne accelerò l'evoluzione, come accadde tipicamente a Livorno, che nonostante il suo umile tessuto sociale originario già nel 1604 si trovò dominata da una aristocrazia ereditaria grazie ad un rescritto di Ferdinando I (P. CASTAGNOLI, *Livorno da terra murata a città*, in AA.VV., *Livorno e il Mediterraneo in età medicea*, Livorno, 1978, p. 36).

<sup>(60)</sup> Cfr. i *Capitoli, ordini e privilegi delle bande*, promulgati il 1 ottobre 1555, cap. IX (in CANTINI, vol. II, p. 373).

<sup>(61)</sup> Cfr. J. FERRETTI, *L'organizzazione militare in Toscana durante il regno di Alessandro e Cosimo I de' Medici*, in *Rivista degli archivi di Stato toscani*, III (1930), p. 67.

<sup>(62)</sup> Sulla formazione di questa specie di notabilato militare, G. BENADUSI, *Bande provinciali e ceti emergenti nella Toscana granducale*, relazione presentata al convegno « Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna », cit.

<sup>(63)</sup> Sulla quale cfr. oltre, cap. X, § 4.

come nel Milanese, a dispetto di una pressione fiscale senza dubbio più forte che in Toscana, quello stesso diritto fosse rimasto ad uno stadio poco più che embrionale <sup>(64)</sup> —. Per minimizzare le disfunzioni di questo universo politico post-cittadino che il centro ha ereditato dall'età precedente « l'autorità giudiziale, e punitiva » non basta. E non basta neppure il controllo sulla potestà normativa locale esercitato a partire dal medioevo. Se si vuole « prevenire il male innanzi che segua » — notava ancora Neri in margine al caso lombardo — non si può fare a meno di un saldo controllo sull'amministrazione comunitativa, al fine di offrire un'efficace protezione a chi è escluso dalla sua gestione, ma non sottratto ai suoi oneri <sup>(65)</sup>.

Questo convincimento, in realtà, costituiva il cuore di una vera e propria ideologia ufficiale di governo, precisatasi poco per volta nella prassi delle cancellerie medicee e fondata sulla constatazione del carattere latentemente discriminatorio dell'autogoverno comunale. Nell'ambito della popolazione di ogni Comune — rilevava già Serrati — esiste una fascia ineliminabile di marginalità, composta da « Pupilli, Orfani, Vedove e Miserabili..., che sibbene sono parte, e membri dell'istesse università, non di meno non intervengono, e non possono intervenire legittimamente » neppure alle assemblee di 'uno per casa' <sup>(66)</sup>. Costoro si trovano perciò necessariamente esposti alle prevaricazioni di ricchi e potenti. Le stesse origini storiche delle istituzioni addette al controllo — risalenti al lontano 1419, quando Firenze istituì *pro tempore* un collegio di cinque cittadini competente a « resecare le spese inutili » deliberate dalle comunità del Contado — sono ricondotte dalla memorialistica successiva alla necessità di evitare un drammatico esodo generaliz-

<sup>(64)</sup> *Relazione sullo stato del censimento*, cit., pp. 76-77.

<sup>(65)</sup> *Ibidem*.

<sup>(66)</sup> *Manuale*, cap. 3, p. 16. Evidente l'eco di tutta una letteratura medievale che da sempre aveva sottolineato la presenza di soggetti del genere entro i corpi collettivi per giustificare appunto l'attribuzione alle università di alcuni privilegi pupillari. « Cum multi sint in universitate — scriveva per es. Baldo — qui non possint vere consentire et multi sunt ibi pupilli, et minores, quorum favore universitas civitatis, castri vel villae meretur beneficium restitutionis; quia sunt ex eodem corpore ipsius universitatis » (*in l. Respublica, C. Quibus ex causis maiores in integrum restituntur* (C. 2,54,4), *In primam Codicis partem commentaria*, cit., f. 173).

zato da parte delle popolazioni del dominio, oppresse dal malgoverno delle oligarchie locali. « Considerò la Repubblica fiorentina — annota a questo proposito una celebre relazione di cancelleria del 1745 — che la conservazione de' sudditi suoi, e dei luoghi al suo Dominio soggetti, ridondata sarebbe non solo in suo onore, ed onore dello Stato, quanto ancora in vantaggio e comodo di esso », poiché « l'eccessive spese, che dalle Comunità, terre e luoghi del suo Contado, e Distretto si facevano erano sì gravose ai popoli, che rendendosi a poco a poco insoffribili gli avrebbero costretti ad abbandonare il loro Paese, dal che seguita ne saria la desolazione della sua provincia » (67). Ritenendo che un simile rischio fosse in qualche modo strutturale all'organizzazione del proprio territorio, l'anno successivo il governo fiorentino trasformò quel collegio in una magistratura permanente sotto il nome di « Cinque Conservatori del Contado fiorentino »; e nel 1429 sottopose al suo controllo anche le comunità non privilegiate del Distretto. Riorganizzato completamente alla metà del Cinquecento da Cosimo I (68), questo magistrato si vide attribuita, oltre alle sue competenze di controllo tutorio e finanziario, anche un'ampia giurisdizione contenziosa in unico grado su tutte le « differentie tra Comunità e Comunità, e tra Comunità e particolari persone » (69), nonchè su quelle in cui si trovassero coinvolti i 'luoghi pii' — cioè le confraternite laiche, spesso direttamente controllate dai Comuni, a cui erano devolute le funzioni di

---

(67) Così il cancelliere Bartolomeo Del Teglia, nella sua *Replica alle notizie richieste all'Uffizio de' Nove dall'ill.mo Sig. Auditore Pompeo Neri nella di lui istruzione segreta il dì 14 marzo 1745*, in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 523v.. Su questo delicato momento della crescita istituzionale dello Stato territoriale fiorentino cfr. A.I. PINI, *Dal Comune Città-Stato al Comune ente amministrativo*, in AA.VV., *Comuni e Signorie. Istituzioni, società e lotte per l'egemonia*, Torino, 1981, p. 512, e CHITTOLINI, *La formazione dello Stato regionale e le istituzioni del Contado*, cit., p. 325.

(68) Con la già citata *Legge dell'Illustrissimo et Eccellentissimo Signore il Duca di Fiorenza sopra le cose del suo Magistrato de' V Conservatori* del 12 febbraio 1549 (CANTINI, vol. II, p. 144 ss.). Oltre a contenere una serie di norme d'immediata applicazione, essa disponeva la nomina di una commissione incaricata di redigere entro un anno una riforma complessiva della magistratura. Tale compendio, approvato definitivamente il 4 novembre 1551 (e d'ora in poi qui citato come *Riforma dei Cinque*, secondo la sua comune designazione d'epoca), non è pubblicato nella raccolta di Cantini, ma si può vedere in originale in ASF, *Cinque Conservatori*, f. 352 bis.

(69) *Riforma dei Cinque*, cap. I.

spedalità ed assistenza — . Proprio l'esercizio di queste attribuzioni giudiziarie, d'altra parte, portò i Cinque a confliggere frequentemente col magistrato degli Otto di Pratica (competente a risolvere le cause relative a « privilegi, capitoli, esenzioni e confini tra Comune e Comune » (70)). Nel 1559, perciò, si procedette all'unificazione dei due magistrati in un nuovo organismo, ribattezzato « Nove Conservatori della Giurisdizione e Dominio fiorentino » (71); sul modello del quale furono poi esemplati i Quattro Conservatori dello Stato senese, ivi insediati nel 1560 (72), nonchè — nel 1603 — quel Magistrato dei Surrogati di Pisa che da allora in poi sostituì appunto i Nove nell'esercizio della tutela sulle comunità dell'ex contado pisano, realizzando così una radicata aspirazione di quella aristocrazia cittadina (73). Mentre nel Pistoiese, dal 1556 fu la stessa Pratica Segreta a farsi carico della medesima vigilanza amministrativa, stante l'immunità di questa zona dello Stato dalla giurisdizione delle altre magistrature fiorentine, senza che ci si discostasse peraltro dagli stilemi funzionali propri degli altri organismi già citati (74).

(70) Così una legge 27 aprile 1532 (ANZILOTTI, *La costituzione*, cit., p. 75).

(71) La Provvisione correlativa fu emanata il 26 febbraio di quell'anno e si limitò, sul piano delle attribuzioni, a richiamare quelle precedentemente spettanti ai due magistrati ora riuniti. Il testo in *Leggi*, classe III.

(72) Cfr. la *Riformazione del Governo della Città e Stato di Siena* del 1 febbraio 1560, cap. IX (CANTINI, vol. IV, p. 123). Per i Quattro, comunque, il testo di riferimento fondamentale è costituito dalla *Riforma nuovamente fatta sopra il Magistrato delli Quattro Conservatori della Città e Stato di Siena* il dì 5 aprile 1588 (in *Leggi*, classe III). A distanza di poco meno di un secolo, nel 1686, tutta la normativa concernente le attribuzioni di questo Magistrato venne rifiuta in un nuovo testo unico, estremamente dettagliato e completo (in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 2, c. 258 ss.).

(73) Cfr. R. FIASCHI, *Le magistrature pisane delle acque*, Pisa, 1938, p. 145 ss.; FASANO GUARINI, *Città soggette e Contadi nel dominio fiorentino*, cit., pp. 88-89. I componenti del Magistrato dei Surrogati coincidevano con quelli stessi dell'Ufficio dei Fiumi e Fossi di Pisa. La provvisione dell'8 luglio 1608, con cui vennero definitivamente fissate le funzioni del Magistrato, gli attribuiva espressamente l'autorità di « potere dare licenzia di spese a quelle comunità [cioè ai Comuni del Pisano] e fare intorno a esse tutto quello che può fare il Magistrato de' Nove, subrogandolo in tutto e per tutto in luogo loro » (il testo è in appendice al libro di Fiaschi, a p. 515).

(74) Come prova l'identità di principi a cui si ispira la stessa normativa emanata per questo territorio (cfr. per es. gli *Ordini sopra il Governo delli Comuni del Contado, e Montagna di Pistoia*, del 4 maggio 1571, in *Leggi*, classe III). La Pratica Segreta di Pistoia, peraltro, mantenne sempre un'identità giuridica distinta rispetto a quella

Ora, tra le varie funzioni di questi magistrati, destinati a costituire l'ossatura del governo territoriale toscano fino a Pietro Leopoldo, quella più caratterizzante restò certamente l'approvazione preventiva dei 'partiti' di spesa. Tale attività, a sua volta, veniva esercitata seguendo la distinzione tra spese 'ordinarie' e 'straordinarie', ricalcata all'ingrosso su quella civilistica tra le 'necessariae' e le 'voluntariae' di cui già si è discusso. Restituendo ancora la parola a Serrati, infatti, apprendiamo che le prime sono quelle « che dipendono dalle disposizioni statutarie, e dalli ordini e decreti del Magistrato [dei Nove], consuetudinarie e per lungo tempo praticate » (75). In quanto tali, esse non solo non richiedono alcuna specifica approvazione, ma devono essere anzi puntualmente erogate dagli ufficiali comunitativi alle debite scadenze, per non incorrere in responsabilità personali. Quelle da mandare al controllo sono invece le seconde, « che accidentalmente si fanno per le esigenze eventuali » della vita comunitativa (76), e che proprio per il fatto di non corrispondere ad alcun obbligo giuridico predeterminato esprimono in sostanza le aspirazioni ed i progetti della classe dirigente locale.

Chi scorra il catalogo di questi impegni 'facoltativi' propostoci dalla prassi fiorentina — di sicuro esemplare di molte altre realtà regionali d'età moderna (77) ed ancora largamente ricalcato dalle amministrazioni comunali ottocentesche (78) — scopre immediatamente quali tensioni si catalizzassero attorno ad esse. Ciò a cui punta il gruppo emergente di ogni pur minuscolo agglomerato è prima di tutto — diremmo oggi — un investimento 'd'immagine'. Le richieste di autorizzazione più comuni ed insistenti sono quelle dirette ad abbellire e ristrutturare la chiesa locale, a dotarla di arredi e di

fiorentina, con la quale pure coincideva sul piano organico. Nel 1677 essa assunse anche il governo di Pontremoli.

(75) *Manuale Serrati*, cap. 8, p. 42.

(76) *Ibidem*. Di esse si occupa il cap. IX della *Riforma dei Cinque*, di cui diremo tra breve.

(77) Si confronti, per es., con quello fornito per lo Stato Pontificio dall'importante trattato di Iacopo COJELLO, *De bono regimine rerum ad universitates spectantium*, Romae, 1656, cap. 37 ss.

(78) Cfr. per es. l'analisi della spesa locale postunitaria proposta da R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, cap. II, pp. 104-107.

suppellettili sacre, o a corredarla di un organo a canne e ad assumere un maestro di cappella; ad inserire un orologio sulla torre civica o sul campanile, stipendiando poi un tecnico che ne garantisca la manutenzione; ad acquistare nuove campane; a rivestire di nuove « cappe » e livree i « donzelli » comunali e a « rifare i lucchi ai priori » (79). Così pure nel settore dei lavori pubblici: ove, di contro per esempio agli scarsi investimenti spontanei sul fronte della viabilità (tanto che il centro sarà costretto di buon'ora a trasformare in un onere a carico delle comunità quello che poteva presentarsi come un loro interesse primario), abbondano invece le richieste di spese in « nuove fabbriche, et ornamenti de' luoghi » (80). Mentre anche il Comune più povero subissa di suppliche il principe perchè gli sia consentito di dotarsi di un predicatore durante il periodo della Quaresima o dell'Avvento, ad integrazione delle prestazioni dei suoi ministri spirituali ordinari (81).

Va da sé che in tutti questi casi l'iniziativa parte sempre dai borghigiani o dai più abbienti, pur essendo il costo correlativo destinato a scaricarsi in varia misura sui comunisti più poveri. Anche laddove, del resto, le iniziative dei rappresentanti rispondano ad un tangibile interesse collettivo — come nel caso delle 'condotte' di medici, chirurghi e maestri elementari — è raro che i vantaggi del servizio si distribuiscano equamente tra chi sta in campagna e chi risiede nel pur piccolo capoluogo comunitativo. Una volta garantitosi un certo salario da parte del comune, per esempio, il medico finisce regolarmente per curare molto meno i contadini dei terrazzani, che lo compensano meglio e sono tanto più comodamente raggiungibili (82). Ed è ancor più ovvio che a trarre maggior profitto

---

(79) Cfr. il *Manuale* di Serrati, capp. 8-13, che analizza dettagliatamente l'atteggiamento dei Nove di fronte a questi vari tipi di richieste, sottolineandone per lo più le tendenze rigoristiche e restrittive.

(80) *Ibidem*, p. 52.

(81) *Ibidem*, cap. 9, « Delle spese de' predicatori ».

(82) Di qui, controversie a non finire (tra le tante, cfr. per es. quella che oppone alla metà del Settecento un gruppo di contadini di Seravezza al locale medico condotto, accusato appunto di rifiutarsi di assistere chi risiede in certe frazioni extramurarie se non previo pagamento di corrispettivi non dovuti: ASF, *Nove Conservatori*, f. 3222, *Arrighi v. Buonamici*, cc. non num.). È normale, del resto, che sia la stessa convenzione a discriminare tra villici e borghigiani, assicurando ai primi — che pure di regola

dalle lezioni del maestro siano i figli di chi vive nel borgo rispetto a quelli dei villici. Molto spesso, poi, questi impieghi finiscono per costituire l'appannaggio esclusivo di quella stessa cerchia di famiglie notabili che amministrano il Comune: venendo così a costituire una forma di prelievo aggiuntivo neppure troppo occulto dei 'megliostanti' a carico del resto della popolazione<sup>(83)</sup>.

Un capitolo a sé della spesa comunale, infine, assai significativo sia sotto il profilo quantitativo che sociale, è costituito dalle c. d. 'elemosine' — cioè dalle sovvenzioni variamente erogate agli enti ecclesiastici. Si tratta di una delle voci più ricorrenti nell'uscita 'straordinaria' dei comuni toscani, che contribuiscono in mille modi ed occasioni al mantenimento del clero<sup>(84)</sup>. Per un verso imputabili alla forte capacità di pressione della Chiesa, questi contributi rispondono spesso a precisi programmi dei ceti più abbienti, legati al mondo ecclesiastico da un fitto reticolo di cointeressenze. Così, per esempio, la città di Colle, che nel 1572 chiede addirittura al Magistrato la licenza di fondare a proprie spese un nuovo convento di monache, esplicita con franchezza che ciò si è progettato «per la multiplicatione delle fanciulle, che ogni giorno più crescer si vede, che della maggior parte non si trova partito conveniente senza ruina delle case donde escano, o vero senza mala sodisfatione delle fanciulle e de' suoi»<sup>(85)</sup>. E un secolo dopo, la comunità di Prato, da poco promossa al rango di città, assume essa stessa l'iniziativa di istituire un seminario tra le proprie mura — investendovi subito la rispettabile cifra di cinquecento scudi ed impegnandosi a sovvenzionarlo poi con un regolare sussidio annuale — adducendo l'evidente interesse civico alla costituzione di un clero secolare autoctono<sup>(86)</sup>.

Per quanto magari modeste nella loro ricaduta fiscale — soprat-

---

contribuiscono pariteticamente allo stipendio del professionista — un trattamento sanitario ridotto (vd. per es. MARTELLI, *La comunità di Pontassieve*, cit., p. 16).

<sup>(83)</sup> Com'è stato constatato per Montecatini (CONTINI, *Ceto di governo locale*, cit., p. 248).

<sup>(84)</sup> Come prova di nuovo l'attenzione dedicata da Serrati alla materia (cap. 13, «Delle spese di elemosine») e l'estrema frequenza con cui richieste del genere compaiono nei registri di suppliche dei Nove.

<sup>(85)</sup> ASF, *Nove Conservatori*, f. 3343, c. 1030.

<sup>(86)</sup> ASF, *Nove Conservatori*, f. 1140, c. 199 ss.: la supplica è del giugno 1682.

tutto se confrontate con quelle a carattere 'ordinario' —, queste spese costituiscono il campo in cui si sviluppano i conflitti più duri all'interno delle comunità, proprio perchè esse chiamano in causa la capacità di autodeterminazione delle popolazioni locali e portano a galla le contraddizioni insite nei modi di formazione della volontà comunale. È normale, quindi, vedere contadi che insorgono con veemenza contro la propria 'terra' perchè chiamati a concorrere al pagamento di una condotta che comporta una sovrimposta di appena qualche lira *pro capite* <sup>(87)</sup>; o altri ancora che per lo stesso motivo reclamano addirittura la separazione da essa <sup>(88)</sup>.

È allora per evitare ai poveri di pagare i lussi dei ricchi che il principe si fa carico di contenere la spesa locale: assumendo, insieme, il ruolo di protettore dei deboli e di supremo garante di uno *status quo* tradizionale che le *élites* locali minacciano continuamente di compromettere con le loro innovazioni sconsiderate. Il primo affacciarsi dello Stato nella sfera dell'amministrazione avviene così all'insegna di una logica della conservazione che contrasta curiosamente con l'indubbia novità storica dell'evento. La stessa difesa dei 'poveri' si fonda tutta sulla premessa di una immutabilità strutturale della loro condizione. Si chiedono nuovi maestri e nuovi predicatori? Ebbene, che se li paghino gli « abitanti ne le città, terre e castelli, [senza] aggravarsene i contadini ed abitanti in Contado che non si vagliono di tali maestri, e stando immersi nelle fatiche non possono andare alle prediche, e quando possono andarvi non stimano la briga di andare più in un luogo o in un altro » <sup>(89)</sup>. Si vuole un nuovo orologio? « Alli contadini, e altri poveri più importa avere

---

<sup>(87)</sup> Come accade nella Podesteria di San Casciano nel 1616: ove i contadini si oppongono strenuamente all'assunzione di un medico, denunciando l'iniziativa — nonostante il limitato aggravio che essa comporta — come un lusso intollerabile che i borghigiani vogliono concedersi a loro spese (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1009, cc. 81 e 101).

<sup>(88)</sup> È il caso, già citato, di Castiglion Fiorentino nel 1619: ove la richiesta di autonomizzazione del contado dal suo capoluogo è innescata appunto dal fatto che il medico pretende di esser pagato dai comitatini con una tariffa maggiorata rispetto a quella della convenzione, nonostante che tutti contribuiscano nella stessa misura al pagamento del suo salario: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1015, c. 297.

<sup>(89)</sup> Così ancora Serrati, *Manuale*, p. 52, estrapolando la massima da una nutrita serie di rescritti in materia.

assegnamenti per vivere che sapere l'ore », perciò si ammetta solo nelle comunità che hanno « avanzi » e che quindi non necessitano d'imporre nuovi « dazzi » <sup>(90)</sup>. Si propone l'assunzione di un nuovo medico? Ma i contadini non hanno l'abitudine di servirsene, né in ogni caso possono poi permettersi di comprare le medicine che egli prescrive, sicchè lo si prenda solo quando a pagarlo siano sufficienti i redditi ordinari della comunità <sup>(91)</sup>.

La nascita, insomma, di questa vocazione ' amministrativa ' del centro resta tutta circoscritta entro l'orizzonte della politica tradizionale — quella delle gerarchie sociali ' naturali ', con i loro ruoli assegnati una volta per sempre —. All'interno di quest'ordine obbiettivo, si tratta solo di correggere la tendenza prevaricatrice delle *élites*, al fine di rendere socialmente tollerabili — e quindi a perpetuare — assetti istituzionali della cui irrazionalità il centro sembra pienamente consapevole. « Ad istanza di pochi non par che convenga aggravare la comunità », càpita di trovar rescritto sprezzantemente dal principe stesso in calce a delibere comunali pur assunte nelle sedi competenti e con tutti i crismi della legalità <sup>(92)</sup>. Il rischio di vedersi bocciato qualche ' partito ' di spesa diventa allora il prezzo che la classe dirigente comunale è chiamata a pagare per poter continuare a godere indisturbata dei propri privilegi. In qualche misura — è vero — la coscienza delle disfunzioni della rappresentanza locale induce il centro ad imporre, per l'assunzione dei principali ' partiti ' di spesa, procedure più garantiste di quelle previste negli statuti locali. Si stabilisce per esempio che le spese superiori alle quattro lire debbano essere approvate dal Consiglio della comunità, e non dai soli priori o gonfalonieri, « che possono essere esenti o privilegiati » <sup>(93)</sup>; si impone talvolta la ratifica del

---

<sup>(90)</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>(91)</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>(92)</sup> Così un rescritto 20 aprile 1603, con cui si boccia la delibera di assunzione di un predicatore da parte del Comune di Castelfranco di Sotto (ASF, *Nove Conservatori*, f. 982, c. 235. Come in tante altre comunità, a Castelfranco gli ' onori ' erano divenuti appannaggio, dal 1548, di una serie di casate enumerate dagli statuti: FASANO GUARINI, *Principe ed oligarchie*, cit., p. 114).

<sup>(93)</sup> Questa norma, registrata da Serrati a p. 54 del suo manuale ed ancora richiamata nel più tardo prontuario alfabetico contenuto nella stessa filza archivistica

'partito' da parte del Consiglio generale dei capifamiglia, che magari i rappresentanti si rifiutano di convocare <sup>(94)</sup>; e altre volte ancora si precisa aggiuntivamente — quasi anticipando gli orientamenti fisiocratici dell'età della riforma — che la spesa potrà essere approvata solo a condizione che « li duoi terzi di quelli che hanno da pagar sian concordi » <sup>(95)</sup>. Ma tutto sommato si tratta di correzioni marginali o sporadiche. Il più delle volte, più che riattivare meccanismi di autodeterminazione spesso arrugginiti e comunque sempre ritenuti potenzialmente forieri di ulteriori disordini <sup>(96)</sup>, il centro preferisce lasciare che la volontà comunitativa si formi attraverso i suoi consueti canali rappresentativi, riservandosi poi di valutare in piena autonomia l'opportunità o meno della delibera (salvo ammettere, magari, con la massima larghezza i « ricorsi, anche segreti » dei singoli comunisti « quando in comune son molti descritti, et riseggono ufficiali che poco possono e poco sentono dell'imposizioni » <sup>(97)</sup>).

---

('Spese comunitative', *ad vocem*), sembra sia stata introdotta nel 1616: non siamo però riusciti a rintracciare il suo atto istitutivo originale.

<sup>(94)</sup> Il che — avverte Serrati — capita soprattutto in relazione alle nomine degli 'stipendiati', quando il Magistrato avverta la presenza di tensioni o di manovre poco chiare in seno al corpo comunitativo (*Manuale*, p. 68).

<sup>(95)</sup> Così in calce ad una richiesta sempre proveniente dalla comunità di Castelfranco di farsi autorizzare ad assumere un medico (rescritto 16 agosto 1593, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 962, c. 318: il caso è citato da Serrati ad esempio di una prassi ricorrente).

<sup>(96)</sup> Se è vero, in particolare, che ancora nel Seicento la convocazione delle assemblee generali della popolazione non è rarissima (come attesta per le comunità pisane PESCIATINI, *Continuità e trasformazione*, cit., p. 304), alla metà del secolo successivo Barbolani assicura che il Magistrato « procura di scansare più che sia possibile una tale adunanza, essendo facilissimo, che nell'unione di molto popolo vi possa succedere qualche sconcerto o tumulto » e la permette solo per l'elezione del parroco in quelle comunità che hanno conservato la titolarità del beneficio (*Memorie*, cit., art. 18, c. 88r.).

<sup>(97)</sup> Così ancora Serrati, a p. 52: rinviando ad una informativa dei Nove al principe del 27 luglio 1606 in margine ad una supplica di alcuni comunisti di Anghiari, con cui si denunciava appunto l'eccessiva disinvoltura nello spendere degli ufficiali in carica, per buona parte 'descritti'. Nel documento si dà atto che spesso coloro che sono esclusi dagli uffici usano rivolgersi « confidentemente » al Cancelliere locale per segnalare le spese eccessive deliberate dagli amministratori. I Nove « fanno poi quel capitale che conviene dell'avvertenza, per scoprire se [gli informanti] si muovono da interesse e

In conclusione, l'obbiettivo prevalente della tutela fu senza dubbio quello, eminentemente politico, di ammortizzare le disfunzioni dell'autogoverno comunale. Il che non toglie che nel perseguire questa finalità i magistrati tutorî si ispirassero ad un fiscalismo non meno invadente di quello del monarca unicamente preoccupato di riempire i suoi forzieri. Nello Stato Senese, per esempio, ove pure i Quattro Conservatori avevano finito per rinunciare a riscuotere interamente le loro tasse da molti Comuni cronicamente impoveritisi durante l'età moderna <sup>(98)</sup>, essi non solo tagliarono le spese di queste comunità deficitarie, ma anche di quelle dotate di entrate copiose. Mettendo « a dieta » queste ultime, ed obbligandole contestualmente a depositare tutti i loro 'avanzi' presso di sé <sup>(99)</sup>, il Magistrato si costituì una grossa riserva a cui attinse abbondantemente

---

passione, o dal zelo del bene e servizio pubblico » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 988, cc. 765 ss.).

<sup>(98)</sup> Tutta la storia della finanza locale senese, in effetti, è caratterizzata dall'accumulo progressivo di un enorme arretrato fiscale verso la Cassa dei Quattro da parte di molte località. Condonato in blocco dal principe nel 1650 (quando il suo ammontare aveva toccato i duecentomila scudi), questo debito agli inizi del Settecento era salito di nuovo a quota trecentomila, per superare i novecentomila nel 1760 (cfr. L. BONELLI CONENNA, *Il Contado senese alla fine del XVII secolo*, Siena, 1990, p. 22 in nota, nonché ASF, *Carte Gianni*, f. 20, ins. 435). I Comuni inadempienti erano naturalmente quelli con poche entrate proprie, alla cui insolvenza già i 'visitatori' del 1640 riconoscevano non esservi « remedio alcuno » (ASS, Ms. D. 91, c. IIIr.).

<sup>(99)</sup> Come si fece già a partire dal 1568: quando la legge del 14 ottobre di quell'anno, istitutiva del nuovo Monte di Pietà di Siena, impose appunto che « in avvenire tutti li avanzi delle Comunità, fraternite e opere si debb[ano] mettere in detto Monte » all'interesse del cinque per cento, lasciando ad esse facoltà di potersi « prevalere di detti capitali ed utili » solo previa autorizzazione del Governatore (una copia manoscritta dell'atto nell'esemplare delle *Leggi di Toscana*, classe III, conservato presso la biblioteca della Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, D.1.374; e cfr. anche N. MENGIOZZI, *Il Monte dei Paschi e le sue aziende. Compendio di notizie storiche e statistiche (1472-1912)*, Siena, 1913, p. 24). Ciò spiega come mai, di contro a molte comunità pesantemente indebitate coi Quattro, ve ne fossero altre che vantavano verso lo stesso Magistrato crediti considerevoli, di cui tuttavia non potevano ottenere il pagamento trattandosi di somme vincolate. Anche a Firenze, del resto, la legge sui Cinque del 1549 imponeva ai camerlenghi locali di depositare tutti i loro avanzi di amministrazione nella cassa dei Nove (salva la facoltà, per quelli del Distretto, di effettuare per comodità tali versamenti anche nelle casse di Vicariato e di Podesteria), vietando loro di prelevare da questi fondi somma alcuna « se non col partito del detto Magistrato ».

proprio per « reggere il fiato » alle « più meschine » <sup>(100)</sup>, cercando di risparmiare loro, per quanto possibile, il ricorso alla collettazione individuale. Una politica che già Sallustio Bandini stigmatizzava duramente come il rovescio dell'immobilismo economico e sociale del regime medico: ma che alla stabilità di quel regime dette probabilmente un contributo importante.

##### 5. *Tecnica e ideologia della tutela comunitativa.*

Se questa fu dunque la ragion d'essere principale dell'accentramento amministrativo toscano, si tratta di vedere ora più da vicino quali siano stati gli ingranaggi a cui esso si affidò per realizzare i propri scopi, ed in che modo questa importante innovazione istituzionale si sia riverberata sulla rappresentazione del rapporto centro-periferia propria della cultura giuridica coeva.

La nostra ricerca non ha consentito di stabilire esattamente il momento in cui la generica autorità conferita ai Cinque di 'resecare' le spese comunitative assunse definitivamente la forma di un controllo per approvazione avente ad oggetto tutte le delibere comunali di spesa non corrispondenti ad atti strettamente dovuti. Di certo, però, si trattò di un processo lento e graduale: come s'indovina scorrendo la famosa relazione in cui Bartolomeo Del Teglia tratteggia la storia del Magistrato dei Nove. Se è probabile, in particolare, che un qualche sistema di controllo per approvazione sia esistito fin dall'inizio, nel corso del Quattrocento dovette mancare ancora la capacità o l'interesse, da parte del legislatore, di attribuire ad esso un carattere generale (i primi 'partiti' per i quali si prescrisse formalmente la necessità di una 'licenza' preventiva del Magistrato furono, a quanto pare, quelli relativi ai lavori pubblici <sup>(101)</sup>). Ancora la legislazione cinquecentesca, del resto, adotta in proposito formule alquanto approssimative. La riforma del '51, per esempio, nell'indicare gli atti soggetti ad autorizzazione si limita a citare le delibere di spesa per « predicatori », « maestri di scuola », « medici » e « oriuoli », e vi aggiunge quelle per « muraglie » che si

<sup>(100)</sup> BANDINI, *Discorso sopra la Maremma di Siena*, cit., p. 267.

<sup>(101)</sup> ASF, *Regia Consulta*, f. 454, cc. 527-530.

facciano « di rado » (102). E per quanto col tempo il lessico legale tenda a farsi più sicuro, impiegando correntemente l'espressione di genere 'spese straordinarie' (103), nessuna legge dettò mai criteri precisi di identificazione. Sotto questo profilo, è facile indicare sistemi coevi di controllo finanziario certamente meglio congegnati del nostro — come per esempio quello vigente nello Stato della Chiesa dal 1592, che, obbligando i Comuni a trasmettere annualmente un bilancio preventivo alla Congregazione del Buon Governo, definiva come 'straordinari' tutti gli impegni ulteriori rispetto a quelli già approvati nel bilancio precedente o che si fossero voluti assumere extra bilancio in corso d'esercizio (104).

Questa approssimazione formale era tuttavia ampiamente compensata, nel Granducato, dalla presenza di un funzionario periferico specificamente addetto a far osservare agli amministratori locali il loro dovere di inviare al centro le delibere implicanti spese aggiuntive. Nella generalità degli ordinamenti dell'epoca, infatti, questo compito era per lo più rimesso al solito giusdicente locale, nella sua veste di rappresentante onnivalente degli interessi del centro. Ed essendo costui già oberato da un'infinità di altri impegni, nonché privo di una specifica preparazione contabile-amministrativa, ne risultava un'osservanza molto relativa di quest'obbligo, indipendentemente dalla buona o cattiva fattura delle leggi che lo istituivano (105). Al contrario, con l'introduzione dei celebri « cancellieri

---

(102) *Riforma dei Cinque*, cap. 13.

(103) Così, per es., gli *Ordini sopra il governo delli Comuni del Contado*, e *Montagna di Pistoia*: che al loro § 11 vietano generalmente ai rappresentanti comunitativi di « fare spese straordinarie di qualsivoglia sorte, ancorché minime, né in muraglie o rassettamenti di strade, o ponti, o altri edifici pubblici, o privati, maestri di scuola, predicatori, cancellieri o simili senza saputa e espressa licenza » della Pratica Segreta.

(104) Cfr. COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. XI, p. 41 ss.

(105) Così, tipicamente, nello Stato Pontificio: ove capitava comunemente che gli amministratori comunitativi omettessero per interi decenni di inviare i loro bilanci al controllo (LODOLINI, *Introduzione*, cit., p. XXXVIII), con il conseguente abbandono delle sorti dei non privilegiati nelle mani di ristrette oligarchie locali (C. CASANOVA, *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna, 1981, in part. p. 216 ss.). Ed era proprio all'assenza « di Ministri subalterni locali, che possano invigilare opportunamente alla condotta dell'Economia pubblica », che Pompeo Neri imputava il totale fallimento di ogni tentativo di controllo sulla spesa comunale nello Stato di Milano. Per quanto la legislazione cinquecentesca avesse infatti affidato questa cura al

fermi »di nomina sovrana, i Medici si danno uno strumento *ad hoc* per verificare il rispetto di tutte le prescrizioni amministrative indirizzate ai corpi comunitativi <sup>(106)</sup>. Creazione originale del Principato cosimiano, questo ufficiale è il prodotto di una graduale 'statalizzazione' di quel cancelliere di nomina locale già presente *ab antiquo* nell'organico delle comunità più importanti, al quale erano devolute funzioni di ufficiale rogante e di segretario del Comune. Analogamente a questo suo predecessore, per tutto il corso dell'età moderna il 'cancelliere dei Nove' continuerà ad essere titolare di una semplice potestà certificante, di tipo squisitamente 'notarile'. Una potestà, tuttavia, che proprio perchè esercitata in stretta intesa con quel magistrato tutorio dal cui *placet* dipende tutta la spesa locale, è più che sufficiente a farne il personaggio-chiave della vita comunitativa <sup>(107)</sup>. Delle varie funzioni spettanti a questo soggetto diremo più avanti. Certo è che, tra tutte, quella tecnicamente prioritaria consiste nella sua esclusiva facoltà di spiccare i mandati comunitativi

---

Magistrato dei redditi ordinari, l'impossibilità di costringere i Comuni ad inviare puntualmente le loro delibere al centro finì per consigliare di sopprimere, nel 1611, l'istituto stesso delle autorizzazioni preventive: *Relazione sullo stato del censimento*, cit., p. 78. Una segnalata, ma ben più tarda eccezione a questa carenza di strumenti istituzionali di controllo è naturalmente costituita dal Piemonte di Vittorio Amedeo, che a partire dalla fine del Seicento mutuerà dalla Francia un'organizzazione di tipo intendenziale (H. COSTAMAGNA, *Pour une histoire de l'Intendenza 'dans les états de terre ferme de la Maison de Savoie à l'époque moderne*, in *Bollettino storiografico subalpino*, LXXXIII (1985), p. 373 ss.).

<sup>(106)</sup> Sulle origini della figura, FASANO GUARINI, *Potere centrale e comunità soggette*, cit., p. 513 ss.. Da ricordare, comunque, che nel Dominio di Siena la figura non riuscì mai ad affermarsi (ancora in età leopoldina non ve ne erano che sei, « malissimo pagati » e « molto negligenti », come constatava lo stesso sovrano: ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 126, c. 304). Tutte le verifiche richieste dal controllo dei Quattro, perciò, continuarono ad essere prevalentemente affidate alla rete dei Capitani e Podestà cittadini, come provano gli ordini e le circolari del Magistrato (cfr. per es. l' *Istruzione per gli Officiali dello Stato* diramata il 4 aprile 1620, in cui tra l'altro si ricorda ai giurisdicenti la loro responsabilità civile personale per tutte le spese fatte dalle comunità « senza licentia »: ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1502, cc. non num. in ordine cronologico).

<sup>(107)</sup> Come rileva Pompeo Neri, i cancellieri hanno « di fatto...una gran parte dell'autorità che converrebbe ai magistrati medesimi [della comunità] e dell'autorità che altrove è annessa ai governatori o giudicenti locali,... quantunque la loro figura non sia altro che di attuari o notai » (*Relazione sulle magistrature*, ed. cit. p. 674).

di pagamento (o « polizze »): in mancanza delle quali, le somme ugualmente erogate dal tesoriere comunale restano personalmente a carico di quest'ultimo. Ed i cancellieri, a loro volta, quando si tratti di uscite straordinarie, non possono firmare polizze di sorta sotto pena di una identica responsabilità « se non poi che dal Magistrato ne saranno approvati i partiti » (108). Si tratta di un sistema destinato a trovare il proprio naturale coronamento nel 1722, con l'introduzione di un meccanismo di silenzio-rigetto che dichiarerà *ipso iure* reietti tutti « i partiti straordinari di spesa » comunicati al Magistrato e da questo « non approvati dentro il mese » (109). Almeno da questo momento, dunque, la delibera comunitativa non potrà più confidare in alcun automatismo per acquistare la sua efficacia, ma si troverà costretta a vincere una presunzione sfavorevole, che la qualifica — solo perchè 'libera' — come tendenzialmente sospetta.

Il risultato è di espropriare sostanzialmente la comunità della disponibilità delle proprie risorse.

I contemporanei si resero conto benissimo che ciò rappresentava un sovvertimento completo del quadro di riferimento proposto dalla tradizione giuridica classica: come rileva per tutti Licinio Serrati, osservando che « se bene di ragion comune competerebbe particolarmente agli Consigli generali l'arbitrio di disporre delle cose del pubblico, tanto per via di contratto che di pubblica deliberazione, o statuto, nondimeno remosso ogni loro arbitrio, tutti li suddetti ufficiali restano in modo soggetti all'autorità del Magistrato de' Nove che è nullo ogni loro partito nel quale non sia

---

(108) Come si esprime la già cit. *Istruzione ai Cancellieri* del 1636, rimasta in vigore fino alle riforme leopoldine, cap. IV, n. 74. Tale attribuzione fondamentale era peraltro già prevista nella precedente *Istruzione da darsi ai Cancellieri del Distretto del modo che hanno a governare e' popoli commessi alla cura loro; et di tutto quello che sono obligati osservarsi et fare, resoluta, et stabilita il dì 16 maggio 1575* (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3959): ove si stabiliva che il cancelliere dovesse ratificare per iscritto ogni spesa deliberata dagli organi comunitativi, aggiungendo che qualunque atto assunto « senza l'intervento di detto cancelliere...fosse di nessun valore, et come se fatto et deliberato non fussi ».

(109) Così, in effetti, una circolare a stampa del 16 settembre di quell'anno (in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1836, c. 291): la quale minaccia di ritenere corresponsabili per le spese fatte, ma non approvate gli stessi giudicenti locali.

reservata, e reservata non sia ottenuta, l'approvazione dell'istesso Magistrato » <sup>(110)</sup>.

« Cosa ignota et inaudita » ancora alla metà del Cinquecento per molti Comuni <sup>(111)</sup>, la regola « che le Comunità non possano spendere senza licentia » del centro è dunque egualmente estranea al diritto romano. È ben vero, certo, che già alcuni notissimi testi del *Corpus Iuris* parificavano esplicitamente la condizione della *Respublica romana* e delle *civitates* in genere a quella del pupillo, al fine di attribuire loro certi privilegi che l'ordinamento riservava appunto ai minori — quali la facoltà di chiedere in qualunque tempo la *restitutio in integrum* dai contratti stipulati o di adire la *cognitio extra ordinem* in sede processuale <sup>(112)</sup>. Ma questa assimilazione, fondata sull'evidente rilievo che anche le persone giuridiche, al pari degli infanti, non hanno una 'voce' propria e sono perciò obbligate ad affidarsi a dei rappresentanti, serviva solo ad abilitarle a reagire contro le malversazioni dei propri amministratori. Nel momento in cui si affermò invece la nuova prassi della soggezione delle comunità al controllo centrale si pervenne ad una piena identificazione del loro *status* con quello minorile. « Siccome l'interesse delle vedove, de' minori e di quelli che sono in pericolo d'essere raggirati ed ingannati richiede un curatore che gli abbia d'occhio, perchè non

<sup>(110)</sup> *Manuale*, cap. 3, p. 21.

<sup>(111)</sup> Come si esprime la comunità di Pescia nel 1548, protestando contro la pretesa dei Cinque di sindacare l'opportunità della costruzione di un pubblico macello: ASF, *Pratica Segreta*, f. 159, cc. 138-139. Si tenga conto, del resto, che parecchie importanti località erano formalmente immuni dalla giurisdizione dei Cinque (FASANO GUARINI, *Lo Stato mediceo*, cit., p. 53 n.) e che anche durante il primo periodo del Principato si continuò a riconoscere loro questo privilegio (cfr. per es. le delibere degli Otto di Pratica del 6 e 11 marzo 1539, con cui si accoglie il ricorso di varie terre e città volto a dichiarare l'inefficacia, nei loro confronti, di una legge del 1537 con cui si introduceva l'obbligo per i camerlenghi locali di rendicontare ai Cinque la loro amministrazione, in ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, pt. I, cc. 79-80). Solo nell'ultima fase dell'età cosimiana, benché tali immunità fossero state ancora riconfermate all'atto dell'istituzione dei Nove, si assiste ad una loro revoca di fatto.

<sup>(112)</sup> La prima facoltà era riconosciuta alla *Respublica* da un testo diocleziano (C.2,54,4) ed il secondo da una costituzione di Alessandro Severo (C.11,29,3). Sul punto R. ORESTANO, *L'assimilazione canonistica degli enti ecclesiastici ai pupilli, e le sue derivazioni romanistiche*, in AA.VV., *Études d'histoire du droit canonique dédiées à G. Le Bras*, Paris, 1965, t. II. p. 1353 ss.; MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, cit., pp. 112-113.

dissipino i loro averi, e di un giudice che approvi le loro più importanti contrattazioni, così le comunità di gente per lo più povera e senza lettere doveano godere che s'istituisse un maestro il quale fosse depositario de' loro avanzi, invigilando che non si perdessero nelle mani di Camarlinghi per lo più bisognosi o si spendessero male ed a capriccio d'un popolo sottoposto a farsi maneggiare dalle cabale di qualche astuto ». L'analogia, insomma, (così riproposta, tra i tanti, da Sallustio Bandini negli anni Trenta del Settecento <sup>(113)</sup>) non serve più ad attribuire qualche privilegio agli enti territoriali, ma a ridurli davvero al rango di soggetti sotto tutela. Tanto che in giurisprudenza divenne normale ragionare come se il 'vero' amministratore delle sostanze comunitative fosse il magistrato tutorio.

Assai eloquente, sotto questo profilo, una decisione rotale del 1623 <sup>(114)</sup>, a cui ci ha guidato il repertorio di Matteo Neroni.

Da rilevare, intanto, come la 'massima' che Neroni estrapola da questa sentenza (« statuta communitatis sine superioris adprobatione condita non valent » <sup>(115)</sup>) non la segnali affatto, in apparenza, come una pronuncia di particolare significato, posto che da sempre il diritto toscano indicava nell'adprobatio un requisito indispensabile per la validità dello statuto locale. Il fatto è però che stavolta la controversia non riguarda per nulla un 'vero' statuto — cioè un atto a contenuto normativo, sottoposto all'esame della Pratica Segreta — ma una semplice delibera di spesa soggetta al controllo dei Nove; alla quale — lo si è visto — un giurista cinquecentesco avrebbe probabilmente evitato di applicare la denominazione stessa di 'statutum'. Nella Toscana del Seicento, invece, ormai non vi è più alcun motivo di distinguere con nomi diversi le 'leges' comunali dai semplici atti d'amministrazione interna, giacché gli uni e gli altri richiedono egualmente un'approvazione centrale.

L'atto in questione, in effetti, è quello con cui il Comune di San Gimignano si è 'eletto' un nuovo organista, in sostituzione di

<sup>(113)</sup> *Discorso sopra la Maremma di Siena*, ed. cit. p. 266, con riferimento ai Quattro.

<sup>(114)</sup> ASF, *Rota civile*, f. 4754, c. 273r. ss., dec. 21 febbraio 1623, sottoscritta dagli auditori Ettore Abbati, Niccolò Fantoni e Antonio Diaz Pinto.

<sup>(115)</sup> *Promptuarius*, cit., p. 178.

quello, vecchio e malato, che già aveva per l'avanti. Contestualmente a tale nomina, la delibera poneva a carico del nuovo assunto l'onere di versare al proprio predecessore il salario dei suoi primi sei mesi di servizio, affinché costui « si potesse sostentare, e trovare ancora una nuova condotta per altre parti ». La controversia riguarda appunto la validità di questa obbligazione, che il nuovo organista si rifiuta di onorare adducendo varie ragioni che la Rota ritiene pienamente fondate. E la principale tra queste è che il Magistrato tutorio, pur avendo confermato regolarmente la delibera di assunzione di questo ' stipendiato ', « non adiecit quod ipse esset obligatus ' di condonare al detto NN. il salario per la rata di mesi sei ', prout dixit d. Consilium [Sancti Geminiani] ». I Nove, in effetti, avevano formulato la loro approvazione in termini generici, aggiungendo solo che al nuovo assunto avrebbe dovuto essere corrisposto « il salario solito ». Ora, per i giudici è evidente che l'organista non « est consequutus organum civitatis Sancti Geminiani ex sola electione Communis Terrae ipsius, sed *principaliter* ex concessione illi facta a Magistratu DD. Novem Civitatis Florentiae » <sup>(116)</sup>: giacché « non solum praedicta simplex electio sine approbatione d. Magistratus nihil valet, nullumque ius tribuit stantibus ordinationibus d. Civitatis Dominantis », ma anche « quia ipsummet consilium Communitatis Sancti Geminiani reservavit in eius facta electione beneplacitum d. Magistratus ». Si è di fronte, perciò, ad una fattispecie in cui « confirmatio dicitur nova concessio, cum talis reservatio operet, ut actus antea gestus nullum producat effectum ». E siccome, allora, ogni pretesa deve qui derivare « ex confirmatione, et non ex confirmato », la condizione apposta dalla comunità è caducata dal semplice fatto che nell'approvare il partito i Nove non l'abbiano richiamata espressamente.

Da un punto di vista civilistico, quindi, l'atto con cui l'ente manifesta la sua vera volontà, assumendo diritti ed obblighi verso l'esterno, non è assolutamente lo ' statuto ' comunitativo — degradato al ruolo di semplice atto ' interno ' nel processo di determinazione del volere —, bensì la conferma dei Nove. È il magistrato centrale, in ultima analisi, che ' vuole ' per la comunità.

Ecco allora che questo ordinamento post-cittadino così esaspera-

---

(116) Dec. cit., c. 273v. (il corsivo è nostro).

ratamente frammentato e pluralistico sotto il profilo strutturale e normativo, osservato dal punto di vista della sua attività d'amministrazione comincia a presentare una coesione formale assai maggiore. Per quanto costituito, certo, da tanti centri d'imputazione di pubblici interessi quante sono le comunità in esso confluite, lo Stato granducale rivela di possedere, in questa prospettiva, un unico, vero centro decisionale: come se, appunto, tutta la capacità d'agire dei molti soggetti istituzionali che lo compongono fosse stata loro sottratta e concentrata nelle mani di un solo protagonista, titolare del monopolio esclusivo della gestione dei loro affari.

#### 6. *Sul piano dell'effettività: l'efficacia dei controlli sulla spesa.*

Esattamente questa, com'è noto, è l'immagine dell'ordinamento medico che proporranno più tardi — anche se in una prospettiva fortemente critica — i suoi stessi riformatori dell'età lorenese. Il quadro che essi tracciarono sarà quello di un sistema in cui i magistrati ai quali era stata « raccomandata la tutela di tutte le comunità dello stato » (117) hanno assolto questa loro missione istituzionale « con lo spirito di richiamare tutto ai loro tribunali » e « spogliando di ogni facoltà i rappresentanti delle Comunità e i magistrati locali » (118). Costretti a risparmiare sulle « spese più necessarie » (119) pur di incrementare quegli « avanzi » di cui il centro vuol disporre a suo piacere, i Comuni si sono gradualmente trasformati nei terminali di una organizzazione amministrativa che li trascende del tutto. A Firenze, per esempio, « tutto dipendeva dal magistrato de' Nove e cancellieri medesimi, tutto si faceva a loro arbitrio senza sentire gli interessati » (120). Ingerendosi col suo « indiscreto dispotismo » anche in quegli « affari più minuti che

(117) Così Neri, con riferimento ai Nove (*Relazione sulle magistrature*, ed. cit. p. 674).

(118) Così Gianni, in una nota memoria del 12 luglio 1771 indirizzata ad Angelo Tavanti (ASF, *Carte Gianni*, f. XII, ins. 218).

(119) Di nuovo BANDINI, loc. ult. cit.

(120) Sono parole dello stesso Pietro Leopoldo, in un celebre luogo delle *Relazioni sul governo della Toscana* (ed. a cura di A. SALVESTRINI, vol. I, Firenze, 1969, p. 264) ora richiamato anche da SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 77.

meglio si potevano eseguire sul luogo dai rappresentanti provinciali, che si son calpestati in tutte le maniere » (121), il magistrato della dominante « comanda[va alle comunità] come a delli imbecilli » e « prendeva le loro entrate finché ve n'erano » per spenderle poi « in quegli oggetti ed in quei luoghi che stimava bene » (122), a suo insindacabile giudizio. Gli « artigli della curia fiorentina » e senese avrebbero dato prova, dunque, proprio a detta di coloro che più si impegnarono a tagliarli, di una straordinaria capacità di presa.

Questo quadro dalle tinte forti è stato ridimensionato sensibilmente dalla storiografia più recente. La quale, movendo dall'esame concreto della vita amministrativa di alcune comunità, ha rilevato come l'effetto del controllo centrale fosse più quello di « rallentare ed inceppare i movimenti » delle comunità che non di paralizzarli del tutto (123). Un giudizio suffragato del resto dalla stessa testimonianza dei contemporanei: che spesso indicarono anzi nello scarso rigore del controllo sulla spesa locale una delle cause di quel progressivo dissesto che colpì le finanze comunitative nel corso dell'età moderna (124).

Intanto, sembra sicuro che il meccanismo destinato a portare ogni delibera di spesa sul tavolo del magistrato tutorio prima della sua esecuzione funzionasse in maniera abbastanza approssimativa. E ciò non solo nel Senese, ove la stessa rarefazione dei cancellieri di

(121) Così il famoso *Progetto di Pompeo Neri per l'unione della Parte e de' Nove*, risalente al 1769, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 107, ins. 1, c. 9.

(122) Sono ancora espressioni di Francesco Maria Gianni, tratte dal suo *Umlissimo voto sull'esame delli ordini, ed altri atti dopo i Regolamenti comunitativi*, recante la data del 10 luglio 1788, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 8, cc. non num.

(123) CONTINI, *Ceto di governo e riforma comunitativa in Val di Nievole*, cit., p. 256; ipotesi ribadita dalla stessa in termini più generali in una relazione dal titolo *Parallelismi istituzionali: giudicanti, cancellieri, giudici e notai nel XVIII secolo*, presentata al convegno tenutosi presso la Fondazione Cini di Venezia dal 25 al 27 maggio 1992 dal titolo: *Tra amministrazione e giustizia nell'Italia medievale e moderna: uomini e strutture*.

(124) Si vedano per es. le analisi prodotte durante gli anni Ottanta del Seicento, in preparazione della progettata riforma dei Nove Conservatori (ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, soprattutto la relaz. 31 dicembre 1685, alle cc. 171v. e 175r.). Su questo tentativo riformatore cosimiano cfr. M. VERGA, *Appunti per una storia politica del Granducato di Cosimo III*, in *La Toscana nell'età di Cosimo III*, cit., p. 336 ss.).

nomina centrale doveva rendere assai lacunoso il controllo <sup>(125)</sup>, ma anche nell'ambito del Dominio fiorentino. È significativo, a questo proposito, che la norma sul silenzio-rigetto del 1722 sia stata introdotta proprio perchè si vedeva « giornalmente trascurato » dalle comunità l'obbligo d'inviare le loro delibere a Firenze <sup>(126)</sup>. E questa disposizione, a sua volta, non dovette migliorare granché la situazione, se è vero che a distanza di soli sei anni i Nove richiamaavano ancora all'ordine giurisdicenti e cancellieri, constatando che si continuava a spendere « senza cercare della detta approvazione, la quale si procura poi ottenere dai Camarlinghi dopo molto tempo, nel saldo delle loro amministrazioni » <sup>(127)</sup>. Questi stessi rilievi, d'altra parte, sembrano rivelare una blanda tolleranza verso questa prassi da parte del Magistrato medesimo: che invece di respingere le delibere tardivamente spedite e di « far rimettere » ai responsabili le spese illegittimamente effettuate, finiva appunto — almeno in questo periodo più tardo — per concedere facilmente delle sanatorie <sup>(128)</sup>.

Anche quando, del resto, l'approvazione era regolarmente richiesta, essa veniva accordata spesso senza rispettare quelle regole di buona amministrazione codificate dai manuali di cancelleria. Un caso tipico è quello delle spese di 'elemosine' e di 'predicatori'. Nonostante che verso di esse i primi Granduchi avessero imposto un atteggiamento intransigente, vietandole senz'altro quando per farvi fronte si fosse dovuto ricorrere alla collettazione degli abitanti <sup>(129)</sup>,

<sup>(125)</sup> Come si rilevava al termine della già citata 'visita' di questo territorio nel 1640, « le comunità sono defraudate grandemente nelle spese straordinarie, e si domandano decreti esorbitanti, e molte volte è divertito il denaro in spese non necessarie »; eppure « non si può rimediare a detti disordini dalli revisori, e provveditore [dei Quattro di Siena] perchè i camerlinghi vengono sempre con le loro ricevute, e scritte bene in ordine » (ASS, Ms D.91, cit., cc. IV-V.).

<sup>(126)</sup> Circ. 16 settembre 1722, cit.: « il più delle volte — si notava — sono seguite, e sono state fatte le spese, prima che sia stato approvato legittimamente detto partito ».

<sup>(127)</sup> Circolare 12 gennaio 1728, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1842, c. 422.

<sup>(128)</sup> Un sensibile 'ammorbidirsi' dell'atteggiamento dei Nove verso amministratori e camerlinghi locali nel corso del Seicento è già stato sottolineato da E. FASANO GUARINI, *Camerlinghi ed esazione locale delle imposte nel Granducato di Toscana dal '500 al '600*, in AA.VV., *La fiscalité et ses implications sociales*, cit., p. 47.

<sup>(129)</sup> « Chi vuol maggior teologo dia della sua borsa particolare. S.A. non vuole che per questo s'impongano gravezze », scriveva per es. seccamente Ferdinando I nel 1596 in calce alla delibera d'assunzione di un predicatore (*Manuale Serrati*, p. 58). Già

nel prosieguo si consolidò una prassi infinitamente più lassista <sup>(130)</sup>: tanto che la proposta di tornare ad una politica un po' più seria, avanzata nel corso della prima età leopoldina, si annunciò come una netta rottura della tradizione, ispirata dal nuovo giurisdizionalismo di quel periodo <sup>(131)</sup>. E lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per le condotte di medici, organisti e simili, « fino dai tempi antichi » ammesse solo a condizione di non aggravare i « poveri contadini », eppure in seguito diffuse un po' ovunque e pagate « per la maggior parte dall'imposizioni sopra le masse de' popoli » <sup>(132)</sup>. La sensazione, dunque, è che il rigore della prassi inaugurata da Cosimo I e dai suoi immediati successori si sia venuto parecchio stemperando nel corso del Seicento. Il principe stesso, che fino a Ferdinando I aveva voluto essere consultato personalmente circa l'approvazione di moltissimi negozi comunitativi, dettando coi propri rescritti quella serie di massime rigoristiche poi codificate da Serrati nella sua silloge, in seguito sembra perdere interesse per questa delicata materia, restituendo ai Nove molta autonomia <sup>(133)</sup>. Non

---

l'anno prima il medesimo principe aveva duramente redarguito un frate che chiedeva una sovvenzione comunitativa, domandandogli retoricamente se questo tipo di comportamento gli sembrasse « secondo la regola di San Francesco » (*ibidem*, c. 65).

<sup>(130)</sup> Come ci si accorge facilmente sfogliando i registri secenteschi dei Nove: da cui risulta, tra l'altro, che molti enti religiosi godevano di regolari sovvenzioni annuali in danaro o in derrate da parte delle comunità, con l'unico onere di far sottoporre alla ratifica del Magistrato le singole erogazioni (per un caso del genere, relativo alla comunità di Prato, cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 1044, c. 182).

<sup>(131)</sup> L'operazione, avviata nel 1767, dà luogo ad un consistente carteggio conservato in ASF, *Segreteria di Finanze anteriore al 1788*, f. 881, ins.1770: da cui emerge, per es., come l'assunzione dei predicatori costituisse un fenomeno generalizzato, e largamente finanziato tramite imposte di estimo o di decimina: vd. soprattutto la relazione del 31 luglio 1768 presentata da Gian Battista Nelli, Soprassindaco dei Nove dall'inizio di quell'anno.

<sup>(132)</sup> Così BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 46v.: pur avvertendo che nel corso del Seicento, « tutte le volte che i contadini hanno reclamato, sono stati rinnovati gli ordini generali ».

<sup>(133)</sup> I confini tra gli affari su cui il Magistrato poteva decidere autonomamente e quelli che necessitavano invece di un'approvazione sovrana non fu mai legislativamente definito. Certo è che fino ai primi decenni del Seicento i Nove stessi rimettono molto spesso al principe la decisione delle più varie questioni, come prova la grande ricchezza della serie dei 'Memoriali spediti' relativa a questo periodo, di contro ad una progressiva standardizzazione dei suoi contenuti nel corso dell'età successiva. Secondo Barbo-

solo: ma è proprio lui che spesso contribuisce alla proliferazione delle spese straordinarie, accogliendo con troppa facilità le continue suppliche di chi chiede impieghi o sovvenzioni a carico degli enti territoriali <sup>(134)</sup>.

Tutto ciò, comunque, se per un verso impedisce di confondere l'accentramento dei Medici con quello di uno Stato propriamente 'moderno', per un altro non autorizza a tracciarne un bilancio fallimentare. Come già s'è detto, in realtà, fin dall'inizio il controllo centrale non mirò tanto a comprimere drasticamente la spesa quanto a governare la conflittualità che una sua espansione disordinata avrebbe potuto provocare. Ciò che si cercava innanzitutto di capire in sede di approvazione era se il 'partito' fosse stato approvato ad ampia maggioranza o piuttosto da un numero di rappresentanti « facile a esserne persuaso » <sup>(135)</sup>; se esso fosse stato assunto per le

lani, in particolare, « risecare le spese superflue, moderare i salari, approvare stanziamenti e partiti, esaminare la necessità delle spese » è ormai di esclusiva competenza del Magistrato; mentre l'approvazione sovrana è richiesta solo per una serie di affari ben tipizzati (quali « la collazione d'impieghi ragguardevoli..., la condonazione di condanne per trasgressione di volture, di beni a estimo, il dare la facoltà di tener capre nel Mugello..., la collazione di luoghi di studio e pratica fondati dalle comunità o luoghi pii, la composizione dei debiti della Decima del Contado e dei camarlenghi, ... l'approvazione dei deputati a tassare le spese universali, i negozi riguardanti i confini dello Stato, la deroga agli statuti locali, far racchiudere i pazzi nello spedale di Santa Dorotea..., accordare composizioni di debiti, approvazioni di concessioni a livello, accordare soprattieni, alienazioni di effetti comunitativi, ed altre simili cose di maggiore importanza »: *Memorie*, c. 3v., in nota). Per quanto riguarda il Senese, invece, già la riforma dei Quattro del 1588 prevedeva la necessaria « partecipazione » del Governatore per certi tipi di spese (come per gli aumenti salariali o i lavori pubblici comunitativi d'importo superiore ai dieci scudi: legge cit., n. 16). Successivamente, un ordine sovrano del 25 ottobre 1622 prescrisse che lo stesso Governatore dovesse essere consultato per approvare tutte le spese straordinarie in genere di « quelle comunità, che non hanno avanzo, o assegnamento certo »; come pure in tutti i casi in cui, pur essendo il Magistrato favorevole alla concessione, quest'ultima incontrasse l'opposizione del Provveditore.

<sup>(134)</sup> Come gli vien fatto rispettosamente notare dai già citati visitatori senesi del 1640 (ASS, Ms. D.91, c. V r.).

<sup>(135)</sup> Come si esprime, per es., il Soprassindaco dei Nove in margine all'approvazione dell'acquisto di una campana e di una sovvenzione a un convento deliberati entrambi dal Comune di San Piero in Bagno nel 1572: consigliando al sovrano di passare il primo e di bocciare la seconda proprio perchè le maggioranze delle rispettive deliberazioni erano state molto diverse (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3343, c. 992, resc. 20 agosto 1572).

me di « qualche potente » o per soddisfare ad un'esigenza generalmente avvertita; se il cancelliere locale ritenesse che la « povertà », pur chiamata a sobbarcarsi una parte della spesa, vi avrebbe prestato o meno una certa acquiescenza, e così via. Quando la risposta a queste domande era positiva, vi erano già buone premesse per un esito favorevole. Più ancora: in parecchi casi si ha la netta impressione che la crescita di certe spese, più che il prodotto di un controllo distratto, sia stata l'effetto di una politica ben consapevole, volta a privilegiare le ragioni del ' buon governo ' rispetto alle mere esigenze di bilancio <sup>(136)</sup>. Dietro al pur deprecato aumento dei medici condotti, per esempio, assunti molto spesso dalle Podesterie e dai Vicariati (e perciò pagati tanto dai contadini che dai borghigiani), affiora un disegno relativamente preciso da parte del Magistrato dei Nove. Il quale preferisce affrontare le inevitabili proteste dei ' rustici ' piuttosto che privare i propri amministrati di ogni assistenza sanitaria, continuando a vederli morire « come le bestie » <sup>(137)</sup>; e ciò fino ad imporre d'autorità l'assunzione del medico a qualche Podesteria che pure non vuole saperne <sup>(138)</sup>. Lo stesso vale per i maestri elementari, che già Serrati segnalava come la categoria di ' provvisionati ' comunitativi che i Nove erano più disponibili a far assumere <sup>(139)</sup>. Non è un caso che nel 1787, quando si procedette

---

<sup>(136)</sup> È lo stesso Serrati a ricordare, del resto, che il Magistrato accorda o rifiuta la licenza non in base all'entità della spesa, ma in rapporto alla sua intrinseca utilità pubblica; approvando di solito ben volentieri spese ingenti, ma ritenute di sicuro profitto collettivo (come l'apertura di una piazza per le rassegne delle milizie, l'ampliamento di un palazzo pretorio, la costruzione di accasermamenti per le guardie civiche), e bocciando magari l'assunzione non necessaria di un solo « donzello » (*Manuale*, p. 55).

<sup>(137)</sup> Così testualmente nel 1616, consigliando al sovrano di respingere la già citata supplica con cui i contadini di San Casciano chiedevano che fosse revocato il partito degli organi podesteriali col quale si era assunto un medico condotto (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1009, p. 81: suggerimento poi effettivamente accolto dal principe).

<sup>(138)</sup> Come si verifica tipicamente a Borgo San Lorenzo nel 1717: quando il Magistrato, dopo aver inutilmente convocato il Consiglio di Podesteria perchè si decidesse ad assumere un medico, finì per nominarne uno con proprio decreto, con salario a carico di tutti i Comuni serviti (secondo la ricostruzione della vicenda offerta anni dopo dagli stessi organi podesteriali in una supplica al Granduca: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1274, ins. 29).

<sup>(139)</sup> *Manuale*, p. 63: il Magistrato reputava infatti i loro stipendi tra « le migliori,

ad un censimento generale dei maestri in servizio presso tutte le comunità del Granducato, sia emerso che la Toscana ne disponeva in tal numero « da fare invidia ai più moderni e progrediti Paesi europei » (140). Il che, se per un verso segnala un'indubbia acquiescenza del centro verso le pressioni delle *élites* locali, fortemente interessate all'istituzione di questi impieghi a fini clientelari, dall'altro rivela però anche una consapevolezza non fortuita nei confronti di certi bisogni dei governati. Consapevolezza attestata ancora, soprattutto nella seconda metà del Seicento, da una netta avversione degli organi tutorî alle proposte comunitative di riduzione dei salari delle condotte nei momenti di crisi finanziaria, per evitare uno scadimento delle prestazioni (141) ed in palese contrasto, anche qui, con una precettistica ufficiale che raccomandava loro di comprimere il più possibile i livelli retribuzionali. Il fatto, insomma, che il controllo non abbia per nulla paralizzato l'espansione dei 'servizi' locali non può essere assunto ad indizio della sua inefficacia. Né a tale conclusione deve pur condurre l'aumento continuo di spese apparentemente futili: come appunto quelle sovvenzioni al clero che, nel quadro di una politica ecclesiastica tardo-medicea tutta protesa a costruire vaste trame di clientele nell'ambito del mondo religioso per poterlo così meglio controllare, corrispondeva certamente ad un preciso disegno centrale (142).

Da ultimo, per valutare adeguatamente lo spessore della centralizzazione medicea va considerato che essa non si esaurisce certo nell'approvare le nuove spese, ma investe in pieno anche la loro gestione.

---

e più utili spese che si formino dalle comunità, delle quali è interesse principalissimo che la gioventù s'instruisca per la strada della virtù ».

(140) T. CALOGERO, *Un aspetto del riformismo leopoldino: la pubblica istruzione*, in AA.VV., *La Toscana dei Lorena. Riforma, territorio e società*, a cura di Z. CIUFFOLETTI, L. ROMBAI, Firenze, 1989, p. 195. I maestri comunitativi in servizio in quell'anno su tutto il territorio granducale (esclusa Firenze) erano 323.

(141) Cfr. G. GRECO, *Provvedimenti e pratiche nel governo politico della Chiesa locale sotto Cosimo III*, in AA.VV., *La Toscana nell'età di Cosimo III*, cit., spec. p. 450, con riferimento alla prassi dei Surrogati.

(142) In questo senso, oltre alle conclusioni dello studio di Greco, cfr. anche M. FANTONI, *Il bigottismo di Cosimo III: da leggenda storiografica ad oggetto storico*, *ibidem*, pp. 389 ss.

Tutti i 'provvisionati' ordinari delle comunità, per esempio, (cioè i salariati assunti a tempo indeterminato) non solo devono essere approvati dal magistrato tutorio all'atto della nomina, ma sono soggetti a conferma annuale, su relazione del cancelliere che ne deve valutare il rendimento (in mancanza, il camerlengo non può continuare a pagare loro lo stipendio) <sup>(143)</sup>. Come capita pure che il solito Magistrato si « ingerisca » anche nelle delicatissime nomine di maestri, medici, chirurghi, organisti o simili, quando « sieno difficultose e differiscano per passioni private »: e ciò « o con far da per sé l'elezioni, o [col] rimetterle a S.A.S. » <sup>(144)</sup>. Le comunità hanno un bel protestare che nessuna norma autorizza un'interferenza del genere. Nonostante che il sovrano stesso riconosca, in linea di principio, che in questa materia non si deve « ripugnare alli popoli », ma « lassarli... fare a loro modo » <sup>(145)</sup>, sono i comunisti stessi ad imporre sovente l'intervento del loro tutore, sommergendolo di suppliche e memoriali contro la negligenza o la malafede dei provvisionati che essi stessi hanno nominato. Mentre un discorso a parte vale per i maestri elementari: che, una volta « eletti » dalla comunità, devono in ogni caso superare un apposito esame davanti al Magistrato centrale per dar prova delle loro competenze <sup>(146)</sup>. Se a tutto

---

<sup>(143)</sup> Cfr. la *Lettera circolare dei Nove Conservatori della Giurisdizione e del Dominio fiorentino, circa l'elezione, e conferme dei salariati delle Comunità* del 19 febbraio 1739 (in *Leggi*, classe III): la quale, peraltro, non fa che riordinare una normativa certamente già in vigore da tempo. Nell'ambito della giurisdizione dei Surrogati pisani, in particolare, una norma analoga viene introdotta a partire dal 1697 (GRECO, *Provvedimenti e pratiche*, cit., p. 448).

<sup>(144)</sup> Così di nuovo Serrati nel suo *Manuale*, a p. 68. Per un caso del genere cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 1189, c. 184 ss., relativo all'imposizione di un medico forestiero agli abitanti di Barga agli inizi del Settecento, nonostante l'esplicito voto del Consiglio ed una contraria norma statutaria, nel timore che per certe faziosità interne il candidato locale non prestasse allo stesso modo la sua assistenza a tutti i borghigiani. Identica prassi vigeva nel Senese, come provano le frequenti proteste comunitative indirizzate contro di essa al sovrano, riscontrabili in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1502.

<sup>(145)</sup> Così un ordine del Governatore di Siena al cancelliere dei Quattro del 29 gennaio 1606 (sempre in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1502). Per il Fiorentino cfr. per es. nello stesso senso, un rescritto 1 settembre 1714, col quale si afferma il diritto della comunità di Barberino del Mugello di procedere all'elezione del medico « con ogni suo arbitrio », pur prorogando di un altro anno, però, quello già in carica su suggerimento dei Nove e del cancelliere locale: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1205, c. 18 ss.

<sup>(146)</sup> La norma si trova ancora richiamata nella già citata circolare dei Nove del

ciò aggiungiamo che è il centro a definire in ultima istanza le retribuzioni di tutti i salariati e a decidere discretivamente sui loro eventuali aumenti di stipendio, non sorprende poi troppo che la Rota abbia ragionato come se il vero datore di lavoro dell'organista di San Gimignano fosse il Magistrato, e non la comunità.

Considerazioni in parte analoghe valgono infine per i lavori pubblici comunali. Pur lasciando da parte le opere stradali e fluviali — di cui, come vedremo, con la seconda metà del Cinquecento il centro avoca a sé l'esclusiva direzione —, anche tutto il resto dell'attività comunitativa di questo genere finisce per essere realizzata spesso tramite una continua intermediazione centrale. Prive di apparati tecnici capaci di progettare ed eseguire lavori di un certo impegno, le comunità tendono naturalmente ad appoggiarsi agli uffici di questo tipo di cui il centro invece dispone <sup>(147)</sup>. È normale, così, che sia l'organo di tutela a dettagliare esattamente modalità e costi degli interventi, in base ad una generica manifestazione di bisogno dei rappresentanti comunali <sup>(148)</sup>. Senza contare che la manutenzione di tutte le 'fabbriche' comunitative, pur corrispondendo tecnicamente ad una spesa 'straordinaria', viene spesso

---

1739, come se già fosse in vigore da tempo. Nel Pisano una disposizione identica viene introdotta nel 1707 (GRECO, *Provvedimenti e pratiche*, cit., p. 448).

<sup>(147)</sup> Già nel 1588, per es., l'organico dei Quattro Conservatori senesi comprende un «capomaestro»; a cui nel 1686 la riforma di Cosimo III affiancherà anche un ingegnere, il cui compito è «andar per lo Stato ogni volta e sempre che dal Maestrato e Provveditore sarà giudicato espediente di mandarlo a vedere, e considerare le fabbriche et i beni delle comunità» (ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1, c. 334). Per i Nove non si ha notizia certa dell'esistenza di un personale di questo tipo (può darsi che, per le loro esigenze, essi si appoggiassero ai tecnici dei Capitani di Parte). I Surrogati si avvalevano ovviamente dell'ampio organico tecnico dell'Ufficio dei Fossi.

<sup>(148)</sup> Un esempio delle procedure seguite talvolta in questa materia è offerto dalla ricostruzione del sistema fognario del Comune di Santa Maria in Bagno, nel 1567. Riconosciuta la fondatezza dell'esigenza segnalata dalla comunità, i Nove incaricano un capomastro di progettare l'opera e di preventivarne la spesa, ammettendo poi tutti gli abitanti a proporre le loro osservazioni su tale «disegno» di fronte al Magistrato stesso: fino all'approvazione definitiva dell'intervento con rescritto del principe (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 128: si tratta di un procedimento assai simile, come vedremo, a quello seguito dai Capitani di Parte in tema di regimazioni idriche e costruzioni stradali).

imposta coattivamente dal centro, quando i Comuni trascurino di provvedervi <sup>(149)</sup>.

Da tutto ciò emerge dunque il profilo di un accentramento amministrativo certamente penetrante (almeno in rapporto agli *standard* di efficacia propri di un ordinamento premoderno), anche se non riducibile a quella dimensione puramente spoliativa in cui certa cultura riformatrice ha voluto confinarlo. La strategia del centro mira più a creare un sistema integrato di gestione della ricchezza territoriale che non a drenarla tutta dalle « provincie » per « seppellir[la] nella capitale », come scriverà Gianni in una pagina famosa <sup>(150)</sup>. L'aspetto su cui invece i critici settecenteschi dello Stato mediceo non s'ingannavano era l'univoco orientamento degli organi tutori d'impedire « che nelle città e terre sottoposte gli abitanti pot[essero] fare cosa alcuna senza la partecipazione e approvazione dei Magistrati suddetti » <sup>(151)</sup>. Il fatto, poi, che la realtà abbia corrisposto solo in parte a questo progetto non toglie niente alla nettezza del suo profilo giuridico. Quella capacità di autoamministrarsi che la comunità protomoderna esercitava ancora come un proprio diritto indiscusso continua a sopravvivere solo negli spazi che il controllo non riesce ad attingere a causa dei suoi limiti obbiettivi. Essa è ormai divenuta un fenomeno patologico nella vita dello Stato.

---

<sup>(149)</sup> Come scrive Serrati, in questo settore tutto si fa « con intera subordinazione al Magistrato de' Nove o per mezzo di stanziamenti delli officiali dell'istesse comunità o per via di ordinazioni dell'istesso Magistrato »: quasi che si trattasse di due procedure perfettamente fungibili (*Manuale*, cap. 16, p. 69). Mentre gli statuti dei Quattro di Siena rimarcano ancor più esplicitamente la vocazione 'impulsiva' dell'organo di controllo in questo campo, affidando al Provveditore dell'ufficio il compito di curare « che palazzi, carceri, case, mulini, forni, oliviere e altre fabbriche e edifizii di comunità... si mantenghino e conservino in buon essere » (*Riforma dei Quattro*, n. 15) ed obbligandolo anzi ad « andare in visita almeno due volte l'anno a rivedere gl'edifizii pubblici, e procurare per la loro ristaurazione e mantenimento » (così un ordine del Governatore 9 dicembre 1589, in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1502).

<sup>(150)</sup> *Cagioni e progresso dello sbilancio di interessi tra la capitale e le provincie in Toscana*, in ASF, *Carte Gianni*, f. XIII, ins. 278.

<sup>(151)</sup> Così ancora Gianni, nella sua già citata relazione del luglio 1771 (*ibidem*, f. XII, ins. 218).

## CAPITOLO SESTO

### STATO PATERNO E PATRIMONI COMUNALI

1. 'Mantenere gli effetti' e incrementare le entrate: la sottoposizione a tutela delle proprietà comunitative. — 2. 'Potestas paterna': il contributo della giurisprudenza alla definizione del rapporto tutorio. — 3. Limiti pratici e teorici della tutela: in particolare, il rispetto delle proprietà collettive. — 4. Usi civici e tutela comunitativa.

1. « *Mantenere gli effetti* » e incrementare le entrate: la sottoposizione a tutela delle proprietà comunitative.

Strettamente correlato al contenimento della spesa locale è il secondo, fondamentale obiettivo della tutela comunitativa: indicato, nel gergo burocratico medico, come il « mantenimento degli effetti e delle entrate comuni » (1).

Una volta formulato il programma di garantire attivamente la stabilità sociale del mondo comunitativo, ed insieme di servirsi delle comunità stesse per realizzare i suoi disegni di governo, il centro scopre subito l'importanza di controllare la gestione del patrimonio comunale. Da un lato, è infatti dalla buona amministrazione di quel patrimonio che dipende gran parte della prosperità economica di ogni società preindustriale. Mentre dall'altro, quanto più alto è il reddito delle proprietà civiche, tanto maggiore è la capacità dei Comuni di assolvere ai loro compiti senza ricorrere alla collettazione dei propri membri. Conservare i cespiti comunali ed aumentarne la produttività significa quindi tutelare la pace sociale e tesaurizzare insieme una corrispondente capacità contributiva dei sudditi, destinandola a finanziare impegni ulteriori che il centro potrà loro

---

(1) Così suona, in effetti, il titolo del cap. III della *Istruzione ai Cancellieri* del 1636.

imporre secondo il bisogno. Ogni incremento patrimoniale delle comunità equivale, in sostanza, ad un aumento della ricchezza pubblica globale a disposizione del sovrano.

Di qui la costruzione di un sistema di vigilanza sulle sostanze comunali quasi del tutto ignoto alla prassi di governo medievale e destinato ad incidere in profondità sui profili giuridici dell'amministrazione locale.

Il diritto comune classico aveva impostato il problema della proprietà comunitativa movendo dalla solita omologazione della 'universitas' alla persona fisica. Da questo postulato iniziale si era ricavata la duplice, « indubitata conclusio », che la 'civitas' potesse « habere bona propria » e che fosse del tutto libera di disporre « vel ex necessitate, puta pro solvendo aere alieno, expediendis que publicis negotiis, vel ex utilitate, etiamsi debitum non subsit » (2).

Delle due regole, la prima mantiene intatto il suo valore anche nei secoli successivi. Nell'ordinamento toscano, in particolare, non solo la comunità soggetta conserva una piena capacità di dominio, ma è anche considerata da certa giurisprudenza come titolare di una specie di demanio necessario, formato da tutte quelle terre che non risultino appartenere ad alcuno e che « produc[a]no naturalmente il frutto, come sono le foreste, le boscaglie e le praterie » (3). Tale opinione affonda a sua volta le proprie radici in quell'elementare convincimento — più o meno comune a tutta quanta la coeva coscienza europea — secondo cui « nessun individuo ha il diritto di appropriarsi e di monopolizzare quelle risorse della natura prodotte senza l'intervento dell'uomo » (4). Inutile dire che si tratta di un principio agli antipodi di quel diritto romano che i giuristi intermedi avevano utilizzato per costruire il loro edificio concettuale. Il che però non impedì nemmeno ai più raffinati maestri del *mos gallicus* di ritenere inclusa 'in corpore iuris' la regola secondo la quale i « loca inculta et herbida » si presumono sempre appartenere non ai privati,

---

(2) Sono espressioni tratte, ancora una volta, dal *Tractatus* del nostro Loseo (pt. III, cap. I, n. 1, p. 117 e cap. V, n. 1, p. 138).

(3) Così la Rota senese in una sentenza del 1742 su cui ci soffermeremo più avanti (RDR 1a serie, t. 10, n. 2, p. 570).

(4) Così per tutti D.E. VASSBERG, *Land and society in golden age Castile*, Cambridge, 1984, p. 6.

ma ai detentori di giurisdizione <sup>(5)</sup>. Un assioma che se nell'ambito degli ordinamenti a struttura regnicola giovò soprattutto ai feudatari ed ai poteri superiori in genere <sup>(6)</sup>, in quelli di tipo cittadino funzionò invece a beneficio delle comunità di abitanti <sup>(7)</sup>. Già Bartolomeo Sozzini, per esempio, commentando i testi romani relativi agli acquisti a titolo originario, aveva sostenuto in un passo poi assai citato « quod si non constat ad quem pertineant aliqua immobilia, nec reperiuntur a privatis occupata..., censentur esse illius reipublicae vel castris in cuius territorio bona sunt sita » <sup>(8)</sup>. E quasi tre secoli dopo, l'avvocato Agostino Seratti, difendendo i diritti della comunità di Fucecchio sui suoi boschi contro l'Arsenale di Pisa che ne voleva disporre per scopi militari, riproponeva questa dottrina citando alla lettera un noto regalista del Seicento (« universitates hominum sunt antiquiores regibus... Et ideo, quoties non

<sup>(5)</sup> A. ALCIATO, *Responsa*, Lugduni, 1561, resp. 175, f. 149v., n. 1.

<sup>(6)</sup> Cfr. per tutti O. MONTANO, *De regalibus tractatus*, Neapoli, 1634, § 'Argentariae', n. 10, p. 164 con riferimento al Regno di Napoli, ove per una radicata consuetudine le terre incolte spettano al Re ed ai Baroni per diritto di regalia. La tesi è ampiamente attestata nella dottrina spagnola (vd. per es. A.F. DE OTERO, *Tractatus de pascuis*, Lugduni, 1687, cap. IV, nn. 16-20, p. 16), secondo la quale le collettività locali sarebbero titolari solo di quelle porzioni dei fondi non-privati usucapite od acquistate dal principe. Altrove, il diritto delle comunità su questi suoli fu ricondotto invece allo schema della servitù, mentre ai signori si riconobbe un dominio *optimo iure* (così nella Francia del Cinquecento: cfr. G. ANTONETTI, *Le partage des forêts usagères ou communales entre les seigneurs et les Communautés d'habitants*, in *Revue historique de droit français et étranger*, IVème série, XLI (1963), soprattutto p. 258 ss.).

<sup>(7)</sup> Così, per es., nel Milanese: E. ROVEDA, *Per la storia della distribuzione fondiaria nella Lombardia del '500: i beni comunali nel Ducato di Milano*, relazione presentata al VI seminario internazionale di ricerche di storia veneta, Fondazione Cini, Venezia, 9-10 aprile 1984. La regola non era però generale. Nella Terraferma veneta, in particolare, tutti i beni collettivi si ritenevano appartenere alla Repubblica di Venezia, che ne consentiva l'utilizzo gratuito da parte delle popolazioni locali solo in base ad un privilegio specificamente concesso, e riservandosi sempre la facoltà di disporne a proprio piacimento: M. PITTERI, *I beni comunali nella Terraferma veneta: un primo approccio al problema*, in *Annali Veneti*, I (1984), p. 133 ss.; ID., *La politica veneziana dei beni comunali (1496-1797)*, in *Studi veneziani*, X (1985), p. 57 ss.; ID., *I beni comunali*, in AA.VV., *Due villaggi della collina trevigiana: Vidor e Colbertaldo*, Vidor, 1989, vol. III, p. 175 ss.

<sup>(8)</sup> B. SOZZINI, *In Digesti novi, ac Codicis rubricas, leges atque §§ commentaria, Venetiis*, 1588, in *l. Possessio, ff. de acquirenda vel amittenda possessione* (D. 41,2,1), n. 18, f. 3r., riferendo una precedente opinione di Paolo di Castro.

constat in aliquo Regno bona haec ad Regem spectare ex reservatione, concessione populorum vel consuetudine praescriptiva », si deve ritenere senz'altro che essi siano ancora « inter gentes reservata ad communem usum civium ibi congregatorum » (9)).

Se dunque l'*universitas* conservò indiscutibilmente una piena attitudine ad imputare a sé stessa beni e diritti patrimoniali, fin dagli esordi dell'età moderna essa si vide fortemente limitata a disporre con quella libertà riconosciuta dagli antichi interpreti. La dottrina tradizionale, infatti, sviluppando certe norme già presenti nel Testo, si era limitata a prescrivere soltanto alcune cautele per le alienazioni compiute dalla 'Respublica', nell'intento di prevenire facili collusioni tra i suoi amministratori ed i terzi (10). E se è vero che questa disciplina richiamava in qualche modo quella stabilita per le vendite dei beni dei minori (a partire dalla necessità della loro omologazione giudiziale), tutti erano ben consapevoli che « aequiparationem universitatis cum pupillo... non procedere generaliter et indistincte » (11). Tali formalità, in sostanza, servivano solo a rendere irretrattabili le vendite comunitative, abilitando l'*universitas* a chiedere la rescissione quando non fossero state osservate, ma senza compromettere la sua potestà di disporre del proprio patrimonio.

Questa libertà — ricorda la memorialistica sei-settecentesca — in origine era riconosciuta anche alle comunità toscane: che prima del

(9) Così in una memoria del 1763, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3123, cc. non num., §§ 5-9: il rinvio è al luogo già citato del *De regalibus* di Orazio Montano, che riconosce essere questa la regola di diritto comune, nonostante la contraria consuetudine vigente nel Reame. Di conseguenza — rileva il nostro Seratti (padre del più celebre Francesco, che sarà poi collaboratore di Pietro Leopoldo e Governatore di Livorno) — il fatto che Fucecchio non possa esibire uno specifico titolo d'acquisto del bosco sito entro i confini del proprio territorio non significa che esso possa appartenere al principe.

(10) Si trattava di un catalogo di sette o otto 'solemnitates' desunte soprattutto dal tit. 31 dell'undicesimo libro del Codice, *De vendendis rebus civitatis* (per es. approvazione del contratto da parte del *concilium generale*, intervento omologativo del giudice, aggiudicazione all'asta del bene etc.). Per una esposizione di questa dottrina, oltre al solito LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. III, cap. V, cfr. ad es. A. GOBBIO, *Iuris consultationes decisivae*, Venetiis, 1684, cons. V, nn. 1-32, nonché, nell'ambito della giurisprudenza toscana, la già cit. relazione stesa da Marzio Venturini su commissione del principe nel 1639, relativa alla validità della donazione di un diritto di giuspatronato da parte della comunità di Montecarlo (*Decisiones florentinae*, cit., dec. 47, n. 30 ss.).

(11) Così ancora Venturini, dec. cit., nn. 36-39, p. 380.

1466 « disponevano a loro arbitrio delli effetti comunali » (12), secondo il dettato del diritto comune. A partire da quell'anno, tuttavia, il Comune di Firenze avrebbe cominciato a sottoporre le alienazioni immobiliari dei luoghi sudditi alla approvazione preventiva della Signoria. Tale potestà, trasferita all'atto della fondazione del Principato al Magistrato Supremo e quindi ai Cinque Conservatori, fu acquisita infine dai Nove: « con obbligo però di non passare simili alienazioni... senza impetrare il beneplacito di S.A.R. » (13). Sempre in età cosimiana, la stessa procedura venne estesa dalle vendite anche a tutti i contratti traslativi del solo dominio utile (come le allivellazioni o le locazioni *ad longum tempus* (14)). Mentre per qualunque altra « allogazione » con termine più lungo dell'anno, a partire almeno dalla Riforma dei Cinque del 1551, fu dichiarata pur sempre indispensabile l'autorizzazione del Magistrato tutorio (15).

Alla metà del Cinquecento, dunque, il controllo del centro ha abbondantemente superato la soglia degli atti di disposizione veri e propri per investire in pieno la stessa amministrazione dei beni comunali. E non solo dei beni immobili (a cui principalmente si riferivano le prescrizioni del *Corpus iuris*), ma di « tutte l'entrate comuni », assoggettate in blocco dalla stessa Riforma ad una medesima disciplina vincolistica. Privative e gabelle, 'passi di nave' e pedaggi, 'erbatici', 'danno dato' e diritti di pesca — tutto quell'insieme di diritti patrimoniali di varia natura, insomma, di cui oltre alle terre le comunità erano titolari in virtù dei loro capitoli e privilegi, si trovò d'ora in poi ad essere amministrato sotto la stretta vigilanza centrale (16).

(12) SERRATI, *Manuale*, cap. 4, p. 22.

(13) *Ibidem*. La necessità del « regio assenso » non sembra che fosse prescritta da specifici testi legislativi, quanto da una prassi consolidata (cfr. le testimonianze richiamate nella nota successiva).

(14) Così, oltre a Serrati, la relazione settecentesca di Del Teglia sul Magistrato dei Nove, in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 556, nonché BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 3v.

(15) *Riforma dei Cinque*, cit., cap. 31.

(16) Tali diritti — come spiega un anonimo testo a stampa tardo settecentesco — risalivano in gran parte all'epoca in cui le comunità erano « piccole potenze » autonome, capaci di esercitare « la sovranità nei rispettivi territorii » e quindi anche di costituire a proprio vantaggio cespiti fiscali che talvolta la dominante aveva loro lasciato in base alle rispettive capitolarzioni (*Tariffa delle Gabelle toscane*, cit., vol. I, nn. III-IV).

Questo complesso di regole, esteso poi anche al Senese tra il 1560 e il 1588 <sup>(17)</sup>, segna senza dubbio una novità rispetto all'indifferenza o addirittura agli atteggiamenti brutalmente spoliativi che avevano caratterizzato la politica dei grandi centri urbani verso il patrimonio delle comunità loro soggette durante l'età comunale <sup>(18)</sup>. All'interno del nuovo Stato cosimiano, la proprietà comunale diviene oggetto di una specifica protezione. E ciò non solo in quanto se ne previene la dispersione, ma soprattutto perché si obbligano gli amministratori a metterla a frutto secondo un metodo uniforme. La stessa Riforma dei Cinque prevedeva infatti che « tutte le entrate comuni » dovessero essere obbligatoriamente « allogate » a privati a cura dei rappresentanti locali di anno in anno (salva, come s'è detto, la ' licenza ' del Magistrato o del principe per contratti a più lungo termine) osservando la forma del pubblico incanto e previa presentazione, da parte dell'aggiudicatario, di idonei garanti soggetti all'approvazione del magistrato tutorio <sup>(19)</sup>. Se a ciò si aggiunge che nella stipula di queste concessioni si dovevano applicare in ogni caso le condizioni generali stabilite dai Nove, aventi « forza di legge » tra le parti <sup>(20)</sup>, ci si rende conto di

---

(17) In realtà, già lo statuto di Siena del 1545 includeva una rubrica che vietava alle comunità suddite di alienare o locare i loro immobili senza il permesso del Consiglio della dominante o della Balìa (dist. IV, rubr.74, ed.cit. p. 401). Ribadita dalla riforma generale delle magistrature senesi del 1560, istitutiva del nuovo Magistrato dei Quattro Conservatori (*Reformazione del Governo della Città e Stato di Siena* del primo febbraio 1560, cap. IV, in CANTINI, vol. IV, p. 123), essa fu definitivamente formalizzata dalla successiva riforma dei Quattro dell'88: che al suo § 9 conferì espressamente al Magistrato la facoltà di autorizzare le concessioni comunitative fino ad un termine di cinque anni, riservando implicitamente al Governatore il diritto di consentire a quelle di più lunga durata.

(18) Si pensi soltanto, per es., al grande intervento con cui nel 1501 la Repubblica di Siena procedette, in nome proprio e ad esclusivo profitto delle sue casse, alla vendita coatta di quasi tutte le proprietà pubbliche di ben sessanta comunità, in base al presupposto della loro piena appartenenza alla città dominante per diritto di conquista (A.K. ISAACS, *Le campagne senesi fra Quattro e Cinquecento: regime fondiario e governo signorile*, in AA.VV., *Contadini e proprietari nella Toscana moderna*. Atti del convegno di studi in onore di G. Giorgetti, vol. I, *Dal medioevo all'età moderna*, Firenze, 1979, in part. pp. 395-97).

(19) Cap. 31, cit.

(20) Così BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 23v., che riporta dettagliatamente lo schema-tipo dei vari contratti locativi o alienativi.

quanto fosse mutato il rapporto tra la comunità ed i suoi beni rispetto al pieno « arbitrio » di cui essa aveva goduto fino a metà Quattrocento. Oltre a perderne la disponibilità, essa si trovava ora vincolata ad amministrarli secondo precisi criteri legali. Né la scelta se contrarre o meno, né l'individuazione del concessionario, né la durata e (in parte) il contenuto stesso del rapporto venivano più lasciati alla sua discrezione.

Lo scopo di queste disposizioni era duplice.

Prima di tutto, si trattava di contrastare quel processo erosivo della proprietà comunale che nel corso del medioevo ne aveva già provocato la quasi totale scomparsa in ampie zone del territorio, come nel Contado di Firenze o nella campagna limitrofa a Siena. Sotto questo profilo, l'intervento del centro mirava a difendere un ordine agrario tradizionale basato sulle risorse collettive contro il precoce tentativo di grandi e piccoli proprietari di « estendere le coltivazioni dei prodotti granari..., dissodando in collina ed in pianura a scapito dei boschi e dei pascoli » (21). La tutela dei patrimoni pubblici faceva quindi tutt'uno col progetto di mantenere quegli assetti fondiari di lontana origine medievale ai quali lo Stato si appoggiava con tutto il suo peso, non diversamente da quanto si verifica in altre esperienze assolutistiche europee (22). È indubbio, in particolare, che la presenza dei magistrati tutorî abbia contribuito potentemente a ritardare il processo di privatizzazione delle terre pubbliche: imponendone censimenti e ricognizioni (23), contrastan-

---

(21) B.VECCHIO, *Il bosco negli scrittori italiani del Settecento e dell'Italia napoleonica*, Torino, 1974, p. 91, con riferimento al caso della Toscana moderna.

(22) Per la Francia, tipicamente, cfr. ROOT, *Peasants and king in French Burgundy*, cit., *passim*: il quale dimostra — rovesciando la tesi classica di un assolutismo filo-individualista (M. BLOCH, *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del secolo XVIII*, trad. it. Milano, 1979) — come a partire dall'editto del 1673 sulla tutela dei beni comunali intendenti e *Conseil du Roi* siano stati istituzionalmente impegnati a proteggere *comunailles* e diritti di *vaine pâture* dal continuo assalto di signori e grandi proprietari.

(23) Già il cap. 31 della *Riforma dei Cinque* prevedeva che i cancellieri dovessero tenere un libro « dove sieno notati tutti i beni comuni immobili, e chi li tiene di tempo in tempo, e quanto se ne trae ». Ulteriori disposizioni sulla compilazione di questo registro — che doveva essere frequentemente inviato ai Nove per controllo — furono aggiunte dalla *Istruzione* del 1636 (n. 37).

done le frequenti usurpazioni <sup>(24)</sup>, curando la regolare riscossione dei corrispettivi dai concessionari <sup>(25)</sup> ed in genere mantenendo vivi i loro diritti su di essi, continuamente minacciati dall'incuria degli amministratori e dagli appetiti dei privati.

D'altro canto, questa tutela dello *status quo* è strettamente funzionale ad « aumentare le entrate » delle comunità e a far in modo che « per quanto si possa, non s'abbiano da impor gravezze per supplire alle pubbliche necessità » <sup>(26)</sup>. Mantenere i beni comunitativi non basta. Bisogna anche che essi rendano al massimo, per ritardare il più possibile il ricorso alla collettazione. Un obiettivo, questo, che diventa tanto più essenziale laddove si incontrino forti difficoltà a far pagare regolarmente le tasse ai singoli comunisti — come accade per esempio in parecchie zone dello Stato senese <sup>(27)</sup> —.

Ecco, allora, che l'annuncio della sottoposizione a tutela di tutte le entrate comunitative non reca più solo una promessa di continuità rispetto al passato, ma quasi una potenziale minaccia per un'economia rurale fondata sulla facile accessibilità dei beni collettivi. Come un po' in tutta Europa, anche nella Toscana granducale i patrimoni civici sono prevalentemente costituiti da immobili destinati a soddisfare ben più i bisogni dei singoli che ad arricchire le casse comunali. Nella loro forma di utilizzo più classica, anzi — che è quella delle terre incolte riservate all'uso promiscuo e gratuito dei comunisti — questi beni sono del tutto improduttivi per l'ente. Ed anche quando ci si trovi di fronte a proprietà capaci di fornire un certo introito alla persona giuridica, la loro valenza 'sociale' conserva sempre un primato su quella finanziaria. Si tratti di piccoli appezzamenti col-

---

<sup>(24)</sup> O quantomeno regolarizzandole *a posteriori* tramite la stipula di contratti livellari che facessero salvo il dominio diretto della comunità e le assicurassero un adeguato corrispettivo (PESCIATINI, *Continuità e trasformazioni*, cit., pp. 334-335).

<sup>(25)</sup> Fino a far recuperare ai Comuni introiti notevoli, com'è stato segnalato per alcune località del Pisano da A. MENZIONE, *Proprietari, contadini, comunità rurali, nei secoli XVI-XVIII*, in AA.VV., *San Giuliano Terme. La storia, il territorio*, vol. II, Pisa, 1990, pp. 398-99.

<sup>(26)</sup> *Istruzione*, n. 1.

<sup>(27)</sup> Dove, a causa della miseria delle popolazioni e dell'inadeguatezza delle strutture esecutive, i Quattro Conservatori dovettero ben presto rinunciare ad « eseguire le comunità », contentandosi di metter le mani su quanto si trovava nelle casse comunali (cfr. ancora la testimonianza dei 'visitatori' del 1640, ASS, Ms. D. 91, c. III v.).

tivabili, concessi in godimento a breve o a lungo termine a singole famiglie (28); di pascoli 'allogati' ad un proventuario autorizzato a pretendere una qualche 'fida' dagli abitanti che li utilizzano collettivamente; di boschi e pasture 'bandite' all'uso promiscuo dei comunisti, per essere affittate invece ad impresari che li sfruttano in proprio o li subaffittano agli allevatori; oppure ancora di mulini, frantoi, macelli, gualchiere, osterie o altri spacci di merci attribuiti in concessione ad impresari privati al fine di offrire le correlative prestazioni alla popolazione del Comune — in tutti questi casi, la produzione di una rendita a profitto della cassa civica coesiste con una funzione di 'servizio pubblico' spesso insostituibile per la vita locale. Funzione che il centro è interessato a far passare in seconda linea rispetto ad una maggiore produttività economica.

Come vedremo, in realtà, i magistrati tutori sono tutt'altro che inconsapevoli del valore 'sociale' della proprietà comunitativa; e tutto il loro impegno è anzi diretto a trovare un equilibrio accettabile tra gli interessi collettivi realizzati per suo tramite e le esigenze fiscali del centro. Ciò che va prima di tutto segnalato, però, è la ricaduta di questa nuova priorità fiscale sulla vita locale.

Si pensi ad esempio — per citare un caso assai noto (29) — alla condizione in cui si venne a trovare la Maremma senese sotto il governo dei Quattro Conservatori. Ben consapevole che l'unico cespite sicuro ricavabile da un'economia basata sull'allevamento era il « ritratto delle bandite » comunali, il Magistrato si affrettò, « per sicurezza della propria cassa », ad avocare a sé l'amministrazione e la riscossione stessa di questo provento (30), imputandone gli

---

(28) Per un esempio del genere si pensi all'ordinamento agrario di Castel del Piano, nella nota ricostruzione offertane da I. IMBERCIADORI, *Campagna toscana del Settecento. Dalla Reggenza alla Restaurazione (1737-1815)*, Firenze, 1953, p. 63 ss. Più in generale, sul sistema della coltivazione per 'prese', E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, 1962, p. 206-207.

(29) Cfr. L. BONELLI CONENNA, *Crisi economica e demografica dello Stato Senese agli inizi del XVII secolo* e soprattutto E. FASANO GUARINI, *La Maremma senese nel Granducato mediceo*, entrambi in AA.VV., *Contadini e proprietari*, cit., vol. I, rispettivamente p. 495 ss. e 405 ss.

(30) Come ricorda il Depositario di Siena Nelli in una sua relazione del 24 ottobre 1662 (in ASS, *Ufficiali delle collette*, f. 1, c. 61r.): sottolineando come tale entrata, pur essendosi nel corso del tempo notevolmente ridotta a seguito del depauperamento dei

introiti a scomputo del debito comunitativo verso il centro e depositando l'eventuale *surplus* presso il Monte di Pietà cittadino. Aggiudicate in Siena tramite asta pubblica ' a lume di candela ', queste bandite videro così aumentare immediatamente i prezzi di acquisto; con la conseguenza, però, di tagliar fuori quei piccoli impresari locali su cui si era retto tutto il delicato meccanismo dell'allevamento marenmano e di aprire il mercato dei pascoli a speculatori forestieri che ne avviarono uno sfruttamento indiscriminato. Il risultato fu di accelerare la crisi di un sistema economico che fino alla conquista medicea si era retto ancora passabilmente. Contadini e allevatori, amministratori locali e perfino cittadini senesi — tutti si trovarono d'accordo nel denunciare il carattere oppressivo delle nuove procedure di gestione, che le comunità stesse subivano senza « vederne il conto loro », giacché i maggiori introiti così ottenuti non passavano neppure per le loro mani.

È vero che l'integrazione amministrativa non ebbe dovunque conseguenze così gravi sulla vita locale. Le comunità del Dominio fiorentino, in particolare, riuscirono a contenere il temutissimo accaparramento delle loro rendite da parte dei cittadini della dominante ottenendo che essi fossero esclusi per legge da tutte le gare <sup>(31)</sup> (sebbene il principe non facesse poi troppa difficoltà a concedere deroghe al divieto dietro supplica degli interessati); mentre non risulta che i Nove abbiano seguito la prassi senese di tenere le aste delle concessioni comunali nella capitale, lasciandone invece la cura agli amministratori locali col semplice intervento del cancelliere <sup>(32)</sup>.

Va poi precisato che tutto questo sistema delle allogazioni obbligatorie si applicava ovviamente ai soli beni o diritti comunitativi suscettibili di produrre una qualche « entrata comune » — come si esprimeva testualmente la *Riforma dei Cinque* —; senza toccare quindi le terre « comunali » per antonomasia, su cui i comunisti esercitavano i loro diritti gratuiti di pascolo, legnatico e simili <sup>(33)</sup>.

---

pascoli, fosse la sola su cui il Magistrato poteva contare davvero per soddisfarsi dei suoi crediti.

<sup>(31)</sup> Così in effetti una precisa disposizione del già citato cap. 31 della *Riforma dei Cinque*.

<sup>(32)</sup> In questo senso è esplicita l'*Istruzione* del 1636, al suo n. 38.

<sup>(33)</sup> Tutt'al più, l'esercizio effettivo degli 'usi' poteva essere subordinato dagli

Tali « usi » collettivi (come nel linguaggio dell'epoca venivano chiamati questi diritti, e talvolta anche i fondi su cui essi insistevano) rappresentarono il limite principale che il fiscalismo centrale riconobbe in questa materia, in considerazione della loro insostituibile funzione sociale.

Al di là del fatto, però, che la crescente pressione tributaria a cui le comunità si trovarono sottoposte durante l'età moderna le indusse sempre più spesso ad affittare od allivellare le loro proprietà indivise al fine di meglio sostenere gli oneri imposti dal centro <sup>(34)</sup>, va aggiunto che anche la normativa cinquecentesca ora richiamata non favoriva il godimento gratuito delle terre civiche: se non altro perché privava i Comuni della facoltà di restituire autonomamente all'antico uso promiscuo i beni comuni una volta che essi fossero stati destinati alla produzione di un reddito. Per non 'allogare' più all'incanto, infatti, una qualsiasi proprietà per l'avanti « solita affittarsi », era necessario ottenere una deroga alla legislazione tramite rescritto sovrano. Il che, se non era impossibile per beni di modesto valore <sup>(35)</sup>, non doveva esser facile nel caso di proprietà più consistenti, alle cui rendite i magistrati tutori erano poco disposti a rinunciare <sup>(36)</sup>.

---

statuti al pagamento di qualche 'fida' alla comunità: nel qual caso, però, ciò che si doveva incantare era il solo diritto di percepire queste tasse, che venivano riscosse da un proventuario.

<sup>(34)</sup> Secondo una tendenza verificabile un po' ovunque (vd. per es. M. CAFFIERO, *Terre comuni, fortune private: pratiche e conflitti internotabiliari per il controllo delle risorse collettive nel Lazio (XVIII-XIX secolo)*, in *Quaderni storici*, XXVII (1992), pp. 762-63).

<sup>(35)</sup> Al Comune di Scansano, per es., viene permesso almeno fino ai primi decenni del Seicento di scegliere di anno in anno se far pascolo gratuito o bandita di certi suoi piccoli pascoli inframezzati tra vigne private (ASF, *Pratica Segreta*, f. 75, cc. 659-661).

<sup>(36)</sup> Paradigmatico il parere espresso dai Nove su una supplica del Comune di Nodica, che nel 1561 chiede di poter sbandire alcuni pascoli da tempo affittati ad un certo conduttore, dato che questi ha revocato ai paesani il permesso di pascolare liberamente su altre terre di sua proprietà. Dopo aver ricordato « che il solito di simili entrate comuni è lo allogarle », i Nove fanno presente che alla base della regola non stanno solo ragioni di convenienza, ma anche di equità, giacchè abbandonando questi fondi al pascolo gratuito solo « chi ha bestie [li] goderebbe », mentre dandoli in affitto ogni componente della comunità può trarne beneficio in termini di risparmio d'imposta. Parere puntualmente recepito dal principe, che ordina di « riallogare la pastura all'incanto » (rescr. 10 marzo 1562, controfirmato da Torelli, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 3).

Una volta, dunque, che abbia assunto natura di cespite economicamente produttivo, ogni bene comunale si trova imprigionato in un rigoroso ingranaggio amministrativo. Che prevede come regime 'normale' di gestione quello della conduzione a breve termine, salva la possibilità di ottenere dal Magistrato o dal principe il permesso di concederlo in godimento per periodi più lunghi.

Tuttavia, chi si appagasse di questa ricostruzione ricavabile dai soli testi normativi non si farebbe un'idea ancor esatta del grado di subordine in cui le comunità vennero a trovarsi di fronte al centro. Consapevoli, infatti, di come le amministrazioni comunali non avessero più alcuna reale capacità di disporre dei loro patrimoni, i privati desiderosi di mettervi sopra le mani presero ben presto l'abitudine di chiederne direttamente al sovrano la concessione per rescritto, contrattando con lui le condizioni del rapporto. In questi casi (frequentissimi nella prassi) il ruolo dei rappresentanti degli enti si riduceva ad esprimere un semplice parere, su sollecitazione del Magistrato tutorio a cui il principe di regola chiedeva un'informativa prima di decidere l'affare <sup>(37)</sup>. Ciò non significa che l'opinione dei comunisti non fosse tenuta nel dovuto riguardo — ed è anzi sicuro che i supplicanti stessi, prima di prendersi la briga di ricorrere al sovrano, si premuravano di consultare informalmente i diretti interessati <sup>(38)</sup>. Tuttavia è chiaro che mentre le comunità restavano tendenzialmente legate alle forme tradizionali di godimento dei loro beni — quali, tipicamente, la conduzione in affitto o a terratico di piccoli lotti di terra, che consentiva a un vasto numero di famiglie di fruire a rotazione dei fondi comuni —, per il centro questo tipo di

---

<sup>(37)</sup> Si ritiene inutile un'esemplificazione specifica, tanto numerosi sono i casi di questo tipo rinvenibili nei *Memoriali spediti* dei Nove. A riprova del solido radicamento di questa prassi basti ricordare soltanto come, tra i vari « abusi da redimersi » segnalati dalle commissioni di studio per la riforma dei Nove negli anni Ottanta del Seicento, vi fosse appunto anche quello della eccessiva facilità con cui il principe accordava questo tipo di 'grazie', non sempre approfondendo in modo adeguato la convenienza di un rapporto livellare rispetto alla conduzione a breve prevista per legge (ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 186 ss.; per i Quattro, vedi *infra* l'esempio che si propone). L'accoglimento della supplica, peraltro, non implicava di regola il rilascio immediato della concessione, in quanto il sovrano, pur dichiarando allivellabili i beni richiesti, imponeva per lo più di aggiuicarli all'incanto al maggior offerente.

<sup>(38)</sup> Come si desume dalle informative magistratuali, che spesso si limitano a registrare un accordo già raggiunto tra le comunità e gli aspiranti concessionari.

utilizzo era assai meno appetibile, in quanto implicava un degrado progressivo della proprietà pubblica, una sua conseguente diminuzione di redditività e soprattutto un frazionamento dei corrispettivi che ne rendeva la riscossione laboriosa ed incerta <sup>(39)</sup>. Naturale, allora, che il sovrano ed i suoi magistrati guardassero con interesse alle frequenti richieste con cui solidi investitori cittadini domandavano l'allivellazione in blocco di vaste superfici comunali. Accogliendo queste diffuse istanze, oltre a soddisfare i ceti economicamente emergenti, si otteneva il duplice scopo di migliorare la percezione dei crediti comunali e di stimolare gli investimenti produttivi sui fondi pubblici, che alla scadenza del rapporto avrebbero potuto rientrare nel patrimonio dell'ente arricchiti di un notevole valore aggiunto <sup>(40)</sup>. Specie a partire dalla prima metà del Seicento, perciò, il centro tende a favorire lo sviluppo di una grande proprietà livellaria sui beni comunitativi: fino a realizzare, in diverse piccole comunità, la soluzione estrema di un'allivellazione globale di tutto il loro patrimonio ad un unico proventuario, onde ottenere così anche una riduzione dei costi di amministrazione dell'ente <sup>(41)</sup>.

Ora, non v'è dubbio che il Granduca, una volta convintosi del vantaggio di queste operazioni, si ritenesse legittimato a darvi corso anche di fronte al dichiarato dissenso degli organismi locali. E se

---

<sup>(39)</sup> Come rivelarono varie inchieste condotte a partire dall'inizio del Settecento (IMBERCIADORI, *Campagna toscana.*, p. 61).

<sup>(40)</sup> Il tipo di contratto livellare impiegato infatti per le concessioni comunitative era sempre migliorativo ed escludeva, di regola, la possibilità dell'affrancazione (*Manuale Serrati*, cap. 4, p. 29). Per quanto la durata del rapporto potesse essere anche indefinita, essa non si protraeva in ogni caso oltre l'estinzione della linea generazionale del livellario, che non aveva la possibilità di trasferire il bene ad altri senza il gradimento della comunità. « In tal modo non c'era mai definitiva alienazione, e una quantità di beni tornava in circolazione », anche a seguito del mancato pagamento del canone (MENZIONE, *Proprietari, contadini, comunità rurali*, cit., p. 397). Un ulteriore elemento che rendeva interessante la concessione a titolo livellario era dato dal fatto che i beni, pur restando in dominio diretto delle comunità, venivano *ipso iure* assoggettati al pagamento delle imposte estimali, le quali colpivano il dominio utile. La cassa comunale, quindi, riscuoteva dal livellario non solo il laudemio ed il canone, ma anche la sua brava quota di contribuzione fondiaria (lo rilevano i Nove stessi in ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 256).

<sup>(41)</sup> Così soprattutto nel Senese (MARRARA, *Storia istituzionale della Maremma senese*, cit., p. 188).

talvolta le resistenze delle popolazioni potevano essere così dichiarate da indurlo a recedere dai suoi propositi (42), altri casi provano bene come egli non si sentisse formalmente vincolato da una opposizione della comunità, a cui non riconosceva alcuna autonoma capacità dispositiva sui propri beni.

Una vicenda esemplare è offerta dalla allivellazione forzata dei beni fondiari del Comune senese di Tocchi, avvenuta nel 1640 e rievocata con grande puntualità, circa un secolo dopo, dalla narrativa di una importante sentenza di cui più oltre diremo. La sequenza documentale si apre con la supplica al principe di un grande proprietario senese: il quale, « dopo aver detto di sapere essere mente della medesima A.S.S. di vendere l'entrate della comunità di Tocchi » (43), comprendenti una vasta bandita ' da ghianda ' più altri fondi incolti fino ad allora tenuti a disposizione degli abitanti, si offre di acquistarle « per quel prezzo, e per quei capitoli, che si convenissero col Magistrato de' Sigg. Conservatori ». L'*input* dell'operazione, dunque, è partito sicuramente dal centro. Come in tanti altri casi del genere, esso ha infatti un interesse immediato all'affare, in quanto Tocchi è cronicamente in arretrato col pagamento delle imposte dovute ai Quattro. Allivellando in blocco il patrimonio comunale ad un privato notoriamente solvibile ed imponendogli di pagare direttamente alla propria cassa il canone pattuito, il Magistrato si garantisce una sicura percezione del credito; ed inoltre può far risparmiare alla comunità il salario del camerlengo ed altre spese

---

(42) Cfr. i casi ricavati dalla prassi dei Surrogati da PESCIATINI, *Continuità e trasformazioni*, cit., p. 342; a cui si può aggiungere per es. la mancata allivellazione di tutti i beni fondiari della comunità di Foiano ad un grande proprietario fiorentino, che nel 1701 si era pur battuto con estrema determinazione per conseguire tale obbiettivo. In quest'ultima occasione, la reazione sia di Foiano che delle altre comunità chianigiane cointeressate fu tanto veemente che i Nove stessi finirono per consigliare al principe di « non disgustare tanti popoli » e di accantonare il progetto, nonostante la sua evidente convenienza fiscale (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1179, c. 568 ss.; il carteggio correlativo in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3215, ins.217). La minacciata allivellazione riguardava, oltre ad un bosco riservato al legnatico ed al pascolo collettivo, anche una vasta superficie coltivabile ripartita in piccole ' prese ' che la comunità affittava regolarmente a più di trecento famiglie del posto e la cui privatizzazione, a detta dei comunisti, avrebbe comportato il « totale estermidio dei popoli ».

(43) Così la relazione a sentenza 24 settembre 1742 degli auditori Alessandro Luci e Rinaldo degli Albizzi, in RDR 1a serie, t. 10, pp. 565-567, cit.

di gestione, destinate ad elidersi nell'atto in cui tutto il suo patrimonio passi in altre mani <sup>(44)</sup>.

I Quattro, dunque, a cui la « prece » del supplicante è stata rimessa per il consueto parere, convocano il Consiglio comunale di Tocchi per conoscerne il « sentimento »; ed apprendono che i comunisti, pur accettando *obtorto collo* di allivellare le loro proprietà fondiarie, vogliono che siano almeno loro riservati certi 'usi' collettivi su di esse (in particolare, quello della raccolta delle castagne selvatiche). Benché si tratti di una clausola frequentemente introdotta in calce a questo tipo di contratti, l'aspirante livellario, interpellato sul punto, si dichiara indisponibile ad accettarla. Il Magistrato « rappresenta » allora le richieste delle due parti al Governatore di Siena, consigliandolo — in modo velato, ma inequivoco — di accedere senz'altro alla proposta del richiedente, sacrificando l'interesse dei contadini alla evidente convenienza fiscale dell'operazione. Ottenuto il rescritto, i Quattro stipulano così il contratto livellare in nome della comunità, per nulla turbati dal fatto che essa abbia formalmente dichiarato di non consentirvi a queste condizioni.

Episodi di questo genere, certamente non ignoti all'esperienza fiorentina, dovettero essere quasi normali nello Stato Nuovo. Tanto che nel 1707 il Governatore stesso, preoccupato dal dilagare di questa prassi, proibì fino a nuovo ordine ai Quattro di ricevere nuove domande di privati per concessioni plurigenerazionali di beni comunitativi <sup>(45)</sup> (salvo revocare il divieto dopo soli tre anni, con l'unica riserva dei pascoli comuni destinati al godimento collettivo dei « terrieri e continui abitatori delle rispettive comunità » <sup>(46)</sup>).

---

<sup>(44)</sup> Questo soprattutto il vantaggio che ci si attende dall'operazione, dato che il canone richiesto al livellario superava di una sola lira la rendita nominale che la comunità già ricavava complessivamente dai suoi beni.

<sup>(45)</sup> Così un ordine del 7 febbraio 1707, riprodotto in copia manoscritta nella nostra edizione di *Leggi di Toscana*, classe III (cfr. anche ASF, *Segreteria di finanze*, f. 1012).

<sup>(46)</sup> *Ibidem*, ordine 23 luglio 1709. Sembra sicuro, comunque, che anche in seguito si sia continuato ad allivellare per rescritto terreni del genere, come dimostra per tutti un caso di questo tipo segnalato da Imberciadori a Casteldelpiano nel 1737 (*Campagna toscana nel Settecento*, cit., pp. 64-65).

Tale potestà dispositiva centrale, del resto, già traspariva dalla stessa fraseggiatura dei testi legislativi. « Nel vendere l'entrate de' luoghi sottoposti — recitava per esempio un articolo della Riforma dei Quattro del 1588 — [il Magistrato] possa locare i loro beni non solo per tre anni, ma anche per cinque, parendoli opportuno... »<sup>(47)</sup>; ove verbi come 'vendere' e 'locare' — predicati tipici del proprietario di un bene — vengono appunto riferiti non alla comunità, ma al suo tutore centrale.

Chi infine (per restare ancora nell'ambito di questa esperienza senese in cui il controllo sui patrimoni comunali si manifestò in forme particolarmente intense) scorra la serie archivistica dei bilanci dei Quattro, scopre come il caso del livello di Tocchi sia esemplare anche sotto il profilo delle tecniche contabili adottate per la gestione del rapporto. Non solo era infatti prassi diffusa che i canoni delle concessioni comunali a lungo termine venissero percepiti dal Magistrato medesimo; ma in questi casi era anche normale che fosse lui stesso a pagare, per conto delle comunità, tutte le spese locali loro competenti, dopo aver soddisfatto il proprio credito d'imposta<sup>(48)</sup>. E altrettanto frequente era che il pagamento di queste spese fosse accollato direttamente al concessionario delle entrate comunali fino alla concorrenza del canone pattuito<sup>(49)</sup>. Ogni contatto effettivo tra la comunità ed il suo patrimonio veniva così ad essere reciso, dato che a fungere da tesoriere locale era in pratica il Magistrato o il proventuario dei suoi cespiti.

---

(47) Così il già citato § 9 della Riforma del Magistrato del 1588, riprodotto tale e quale anche nella Riforma di Cosimo III del 1686.

(48) Tra i debitori della cassa, infatti, non si trovano impostate solo tutte le comunità dello Stato, in base alle correlative quote del 'chiesto', ma anche una folla di soggetti privati che risultano essere i proventuari a vario titolo delle loro entrate. Accanto ai versamenti di costoro, il camerlengo dei Quattro annota che la somma pagata deve « farsi buona » alla comunità proprietaria; e parallelamente, nelle colonne del 'dare', iscrive vari creditori di quelle comunità che egli stesso provvede a soddisfare con i danari che ha introitato per loro conto (dai podestà ai camerlenghi, dai medici agli orologiai, dai maestri di scuola ai predicatori agli impresari).

(49) In questi casi, il proventuario si premurava di far registrare l'avvenuto pagamento sul bilancio del Magistrato, a cui si limitava a versare il canone residuo. La completa eliminazione dei bilanci del Magistrato dei Nove in età leopoldina impedisce di sapere se anche a Firenze venissero impiegate tecniche amministrative di questo tipo.

2. 'Potestas paterna': il contributo della giurisprudenza alla definizione del rapporto tutorio.

Questo sguardo sulla prassi ci porta a chiederci con quale atteggiamento la giurisprudenza granducale abbia seguito questa forte compressione della autonomia negoziale subita dalle comunità; e soprattutto se e come essa abbia giustificato, sul piano della teoria generale, il ruolo preponderante assunto dalle autorità centrali nell'amministrazione dei loro beni.

Come al solito, anche qui la cultura giuridica tende a smorzare le specificità dello *ius proprium* rispetto al quadro di riferimento fornito dal diritto comune: e a dimostrare che, tutto sommato, il primo si limita a specificare prescrizioni già contenute nel secondo.

L'operazione è agevole per quanto riguarda la necessità dell'autorizzazione preventiva alle vendite: poiché qui già il diritto romano era esplicito nel richiedere l'intervento del principe o del *praeses provinciae* affinché il negozio avvenisse « sine ulla fraude, seu inordinatione »<sup>(50)</sup>. La legislazione granducale si sarebbe dunque limitata ad estendere tale formalità dalle vendite ad una serie di altri contratti, molti dei quali avevano peraltro natura ugualmente alienativa secondo la logica del diritto intermedio.

Il fatto è, però, che il centro tende a rivendicare a sé poteri di disposizione molto più incisivi nei confronti del patrimonio comunale: fino a decidere esso stesso, di propria iniziativa, quali siano le sue forme migliori di utilizzo in luogo degli amministratori locali. Come, ed entro quali limiti, comportamenti del genere possono ritenersi legittimi?

Esattamente a questa domanda risponde uno dei più bei testi che il foro toscano abbia prodotto in margine alle questioni del rapporto tra centro e periferia. Si tratta di una relazione a sentenza stilata nel 1717 da Giuseppe Maria Casaregi, durante il breve periodo in cui egli fece parte della Rota senese<sup>(51)</sup>, su commissione

---

<sup>(50)</sup> Così una costituzione dell'Imperatore Leone in C.11,31,3 (l'omologazione imperiale, in particolare, era richiesta per le alienazioni « in utraque Roma », mentre per le altre *civitates* era sufficiente quella del *praeses*), regolarmente richiamata in giurisprudenza (cfr. per tutti RDR 2a serie, vol. V, dec. 268, cit., n. 56, p. 923).

<sup>(51)</sup> L'incarico fu conservato dal nostro giurista per soli due mesi dalla sua chiamata in Toscana, essendo egli stato subito nominato giudice della Rota fiorentina

del Magistrato dei Quattro Conservatori per risolvere una delicata controversia tra la Comunità di Rapolano ed un suo proventuario.

Il caso che si presenta è il seguente. Quattordici anni prima, il Governatore dello Stato di Siena, sollecitato dalla supplica di un privato, aveva concesso in enfiteusi a costui ed a tutti i suoi discendenti maschi alcuni pascoli e boschi appartenenti alla comunità di Rapolano per un canone da pagarsi « aut dictae communitati aut illustrissimo Magistratui Conservatorum super negotiis communitatum Praesidenti » (52). Si tratta di un caso esemplare di allivellazione per rescritto: il cui scopo, al solito, era di mettere a buon frutto certe terre pubbliche ormai da tempo non solo economicamente improduttive, ma anche in forte degrado « per continuam et indiscretam arborum incisionem » da parte dei comunisti (53). Tramite l'allivellazione, — che espressamente poneva a carico del concessionario l'obbligo di effettuare piantate di nuovi alberi fruttiferi sul fondo — si raggiungeva il duplice obiettivo di trarre un qualche profitto da queste proprietà e di lasciare alla comunità la speranza di recuperare adeguatamente valorizzate al momento dell'estinzione della linea. Un intervento che si inquadra quindi perfettamente nell'ambito di quella sperimentata politica di cui si è detto più sopra (come viene rimarcato anche nel corso della stessa causa (54)). La peculiarità della vicenda, però, è che qui, contrariamente alla procedura consueta, la comunità non è stata neppur interpellata prima di decidere l'allivellazione, che il Governatore ha concesso in base al

---

— carica che egli mantenne poi fino ad un anno prima della morte, avvenuta nel 1737 (V. PIERGIOVANNI, *ad vocem*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XX, Roma, 1978, pp. 177-181).

(52) RDR 1a serie, t. V, dec. 515, 31 ottobre 1717, p. 224. La stessa decisione si trova pubblicata da Casaregi medesimo nei suoi *Discursus legales de commercio*, Venetiis, 1740, t. II, disc. 99, p. 295.

(53) *Ibidem*, n. 16, p. 230. Come si apprende dagli atti di causa (in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1602, ins. 13, *Comunità di Rapolano v. Buoninsegni*), i fondi in questione erano stati utilizzati fino ad allora « per beneficio di tutti gli abitanti in detto luogo, e per uso del proventuario del forno, e delle fornaci » comunitative, che si serviva della legna del bosco per mandare avanti il suo esercizio.

(54) « ... Ad tollendam omnem amaritudinem — scrive infatti Casaregi — quam plurimae exhibitae fuerunt huiusmodi concessionones tam antiquae, quam modernae per alios Gubernatores factae » (*ibidem*, n. 18, p. 230).

solo parere informale del Provveditore dei Quattro <sup>(55)</sup>. Denunciando, dunque, il proprio totale difetto di consenso, gli uomini di Rapolano ricorrono al sovrano, e riescono ad ottenere da questi che sulla validità del rescritto si pronuncii il Magistrato dei Conservatori col ‘ voto decisivo ’ della Rota, per bocca appunto di Casaregi <sup>(56)</sup>.

Sul piano legale, il cuore del problema è costituito dall’esame della « quaestio potestatis » sollevata dalla comunità. Ovverosia: « an nempe bona dictae universitatis, vel communitatis, quae vulgo dicuntur communalia, potuissent rite et recte nedum a Serenissimo Principe Governatore, sed a Serenissimo Magno Duce metipso sibi appropriari, vel in alios alienari vel locari, sive in emphyteusim concedi ». Con indubbia probità intellettuale, Casaregi — che pur conclude a favore della piena legittimità dell’atto — inizia rilevando che « in [hac] quaestione regulariter negativam opinionem substinent Doctores, quia Princeps in eis nullum ius praeter iurisdictionem habere videtur » <sup>(57)</sup>. L’antichissimo assioma per cui il sovrano non può, sotto alcun profilo, considerarsi come il padrone dei beni dei sudditi <sup>(58)</sup> vale a tutti gli effetti anche nei confronti delle comunità, il cui patrimonio è del tutto distinto da quello demaniale. Dunque, se il Governatore ha disposto unilateralmente della proprietà comunale, lo ha fatto solo come sovrano, esercitando quella sua « potestas absoluta » che gli consente di « auferre » il diritto del suddito quando ricorra una « iuxta causa » di pubblico rilievo <sup>(59)</sup>.

<sup>(55)</sup> Secondo i ricorrenti, anzi, l’aspirante concessionario avrebbe inoltrato la sua supplica con preghiera espressa di concedere la grazia « senza l’informazione della comunità, e senza esporre all’incanto tale offerta », ma prestando fede alla sua semplice assicurazione circa lo stato di degrado del fondo: il che, secondo la comunità attrice, costituiva un sicuro indizio di orrezione della volontà del sovrano (così dall’atto di citazione richiamato più sopra).

<sup>(56)</sup> A quanto pare, il notevole ritardo nell’impugnativa dipende dal fatto che gli abitanti, dapprima rassegnatisi al fatto compiuto, erano stati poi molestati ulteriormente dal concessionario: il quale, pur non essendo neanche terriere, pretendeva di pascolare le sue capre sul fondo allivellato in spregio ad un preciso statuto locale che proibiva a chiunque tale pratica.

<sup>(57)</sup> *Ibidem*, n. 45, p. 239.

<sup>(58)</sup> Sul quale basti rinviare a NICOLINI, *La proprietà, il principe, e l’espropriazione*, p. 91 ss. e a B. PARADISI, *Il pensiero politico dei giuristi medievali*, in AA.VV., *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, cit., vol. II, t. II, p. 272 ss.

<sup>(59)</sup> Sempre indispensabile — quest’ultima — per legittimare l’imposizione al

Altrettanto evidentemente, però, la vicenda non può esser ricondotta alla fattispecie di una qualsiasi espropriazione, giacché l'intento del principe non era quello di pregiudicare in alcun modo il Comune di Rapolano, ma anzi di recargli giovamento. L'unica strada per fornire una giustificazione giuridica all'episodio consiste nel dimostrare allora che il principe ha un diritto generale di 'beneficare' i suoi sudditi anche contro il loro volere — fino a surrogarsi d'imperio nell'esercizio delle loro facoltà.

A questo fine Casaregi, raccogliendo probabilmente un suggerimento fornitogli dagli stessi statuti senesi in materia di alienazioni comunitative, si richiama innanzitutto al precetto classico secondo il quale « expedit Reipublicae ne sua re quis male utatur ». Il brocardo (contenuto in un passo delle Istituzioni dove serviva a giustificare la vendita forzata dello schiavo quando il padrone lo avesse reso oggetto di una « intolerabilis saevitia » <sup>(60)</sup>) costituisce una vera e propria 'perla' nell'ambito di un diritto romano che lascia di regola al proprietario la più ampia potestà dispositiva sui suoi beni; ed offre perciò uno dei rari punti d'appiglio per raccordare al Testo quella nuova vocazione 'amministrativa' che il pubblico potere sta sviluppando nel corso dell'età moderna <sup>(61)</sup>. Facendo leva su questo frammento, Casaregi osserva allora che il principe, in quanto « Pater Patriae et subditorum », « praeter iurisdictionem exercet quoque illam politicam et oeconomicam potestatem in Rempublicam et subditos, prout cuilibet prudenti patrifamilias in propria domo competit » <sup>(62)</sup>. Suo compito primario, quindi, non è solo ammini-

---

suddito di un qualsiasi sacrificio *contra ius* (per tutti, E. CORTESE, *Sovranità (diritto intermedio)*, ad vocem, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 205 ss.).

<sup>(60)</sup> Inst. 1, 8, 1, § 1, riferendo il testo di un rescritto di Antonino Pio (e cfr. pure D. 1, 6, 1 e 2). La regola si trova richiamata dalla già citata rubr. 74 della quarta distinzione dello statuto di Siena del 1545, a giustificazione del diritto del Consiglio di approvare preventivamente le vendite comunali.

<sup>(61)</sup> Come rimarca, con riferimento soprattutto al diritto d'espropriazione, J.L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime. Le contentieux des communautés de Provence*, Paris, 1976, p. 299.

<sup>(62)</sup> *Ibidem*, n. 49, p. 241. Tale omologazione del principe al padre è continuamente ribadita da tutta quanta la precettistica del Seicento (D. FRIGO, *Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione dell' 'economica' tra Cinque e Seicento*, Roma, 1985; EAD., *La dimensione amministrativa nella riflessione politica (secoli XVI-XVIII)*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, cit., p. 21 ss.;

strar la giustizia, ma anche vigilare affinché i suoi sottoposti non arrechino danno a se stessi. È per questo che — come insegna tutta la dottrina tradizionale sul rescritto — egli può « cogere partes ad compromittendum, vel transigendum,... vel contrahendum in aliquo modo per eum limitato » (63). Ora, se tale potestà gli è generalmente riconosciuta nei confronti di tutti i sudditi, essa dev'essere esercitata in modo tanto più sollecito con riferimento a coloro che, per qualche ragione, non diano garanzie sufficienti di saper badare ai propri interessi. E questo è appunto il caso delle comunità di abitanti: « tum quia nimium difficile est tantam hominum multitudinem in omnibus negotiis peragendis vocari et congregari posse; tum quia viles homines et plebei facile dissentiant » e spesso non riescono ad esprimere una compiuta volontà comune (64). Queste due ultime notazioni, in realtà, erano quelle a cui già la dottrina più antica si era da sempre richiamata per giustificare il diritto delle persone giuridiche a farsi rappresentare dai loro amministratori, omologati appunto ai tutori delle persone fisiche (65). La novità è che il giurista settecentesco ripropone ora tali vecchi argomenti per legittimare la sottoposizione a tutela delle comunità da parte di *un altro soggetto istituzionale*: quasi che esse non avessero già una propria organizzazione e che solo per mezzo del sovrano potessero formare e manifestare una loro volontà. Fino a concludere che quest'ultimo,

---

A.M. HESPANHA, *Justiça e administração entre o antigo regime e a Revolução*, in AA.VV., *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales*, Milano, 1990, t. I, pp. 140-144). Il nostro Casaregi, per parte sua, attinge l'idea di questa ' potestas paterna ' soprattutto da alcuni autori spagnoli, quali B. FRAGOSO, *Regimen Reipublicae Christianae*, Lugduni, 1667 (2a ed.), Intr., § 3, nn. 28-29, pp. 11-12 e ancor di più C. CRESPI DE VALDAURA, *Observationes illustratae decisionibus Sacri Regni Aragonum Consilii*, Lugduni, 1662, *Observatio III, De usu et exercitio oeconomicae et politicae potestatis*, p. 70 ss.. Quest'ultimo, in particolare, è uno dei pochi giuristi ad occuparsi *ex professo* di tale categoria, assegnandole una vocazione ' preventiva ' nettamente distinta rispetto alla più tradizionale ' iurisdicchio '. Sul tema della ' oeconomica ' ritorneremo nell'ultimo capitolo di questo lavoro.

(63) Dec. cit., n. 55, p. 242.

(64) *Ibidem*, n. 56.

(65) Cfr. riassuntivamente LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. I, cap. III, n. 10, p. 52, al quale lo stesso Casaregi fa espresso rinvio; nonchè MICHAUD QUANTIN, *Universitas*, cit., p. 305.

per proprio statuto, ha una « plenam et liberam administrationem » di tutti gli interessi corporati del regno.

In questi termini, la vicenda dell'allivellazione coatta di Rapolano cessa di costituire un caso-limite ed assume a paradigma di un rapporto del tutto ordinario tra centro e periferia. Una volta indicato nel principe l'unico responsabile degli interessi comunitativi, che importa se egli, prima di decidere una vendita, non ha acquisito il parere dei diretti interessati? Quel parere sarebbe stato in ogni caso irrilevante, posta l'incapacità dei comunisti di badare agli affari propri. E ciò è tanto vero — incalza il nostro giurista — che anche i Quattro possono assumere lo stesso atteggiamento, nei limiti delle loro competenze. Questo magistrato, infatti, non è altro che uno di quei « curatores, vel administratores bonorum » che il sovrano assegna a coloro che « suis negotiis aut rebus interesse non valent », delegando ad essi una porzione di quella medesima ' potestas paterna ' di cui egli è il titolare originario. Per questo gli statuti dei Conservatori senesi conferiscono loro un'ampia « auctoritas...vendendi, alienandi et locandi introitus sive redditus bonorum communitatum » fino alla durata di cinque anni, senza obbligo alcuno di ricercare il gradimento preventivo delle comunità pupille <sup>(66)</sup>. « Si igitur — può allora concludere Casaregi — praedictam facultatem aliis contulit Princeps, necessario sequitur eam penes Principem residere » <sup>(67)</sup>.

E qui concludiamo anche noi: constatando come, secondo questa lucida ricostruzione, l'analogia tra la comunità e l'incapace già suggerita dalla letteratura tradizionale sia divenuta così stringente da escludere ogni autonomia giuridica della periferia. Meglio che ad un adulto soggetto a curatela « qui non alienat sine consensu superioris » <sup>(68)</sup>, la comunità degli Stati medicei viene qui assimilata

---

<sup>(66)</sup> Così secondo il già cit. § 9 della Riforma del 1588. Questi « magistratus vel officiales — del resto —, quamvis fuissent simpliciter electi pro administratione bonorum, ac negotiorum communitatum, de iure intelliguntur habere administrationem cum libera, quia utpote a Principe dati assimilantur legalibus administratoribus, nempe tutoribus, curatoribus et oeconomis, qui habent a lege administrationem cum libera » (dec. cit., n. 60).

<sup>(67)</sup> *Ibidem*, n. 64, p. 244.

<sup>(68)</sup> Come scrive ancora TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. I, lett. ' C ', concl. 543, p. 1000, a proposito delle università in genere.

ad una specie d'infante, completamente dipendente dal centro per il compimento di qualsiasi atto giuridico. I veri amministratori delle sue sostanze sono indicati negli apparati statali, surrogatisi ai suoi stessi organismi statutari.

Nonostante il suo carattere di occasionalità, questa presentazione offre una chiave di lettura importante per comprendere il sistema di governo mediceo, con la sua apparente contraddizione tra il mantenimento di un'organizzazione pluralista d'origine medievale e la pretesa di concentrare al vertice ogni autorità. Più che escludersi a vicenda, questi due elementi si integrano l'un l'altro nello schema di uno Stato 'paterno' che lascia alle varie componenti della società organizzata la titolarità di tutti i loro diritti, ma ne rivendica a sé il concreto esercizio in base al presupposto di una incapacità di quelle strutture ad amministrarsi autonomamente. L'ideologia accentratrice non passa così attraverso una riscrittura della costituzione tardo-medievale dello Stato, ma si innesta su di essa e vi cresce, assicurandole una interminabile longevità nell'atto stesso in cui ne tradisce la più autentica fisionomia.

### 3. *Limiti pratici e teorici della tutela: in particolare, il rispetto delle proprietà collettive.*

Questo compromesso tra continuità e trasformazione, del resto, non è verificabile solo sul piano della ricostruzione dogmatica. Se posiamo lo sguardo sulla pratica effettiva del potere, emerge che il centro non utilizzò affatto la pur indiscussa supremazia giuridica di cui godeva nei confronti del suo territorio per imporgli un autoritarismo intransigente. Anche per l'amministrazione dei patrimoni locali valgono rilievi analoghi a quelli già svolti in margine ai controlli sulla spesa: nel senso che la centralizzazione assunse assai più la forma di una continua mediazione tra esigenze fiscali del principe, rivendicazioni delle oligarchie locali e bisogni vitali delle masse contadine che non l'aspetto di un governo realmente verticalizzato. Il sovrano stesso era il primo a sapere che i suoi interessi costituivano soltanto una delle variabili del gioco.

Niente di strano, perciò, se gli obbiettivi espliciti che le autorità centrali si erano assegnate assumendo il controllo della ricchezza

locale furono raggiunti in modo molto parziale. E ciò a cominciare proprio da quell'incremento delle entrate comunitative che sembra costituire la ragion d'essere stessa della sottoposizione a tutela dei patrimoni pubblici.

Assai istruttiva, sotto questo profilo, la situazione che emerge nel 1749, quando Francesco Stefano di Lorena si risolve ad incorporare nell'appalto generale delle finanze centrali anche la gestione di tutti i proventi comunali (69). La decisione, assunta nel quadro di uno sfruttamento per la prima volta davvero 'moderno' (cioè efficiente e spregiudicato) dei patrimoni pubblici, lascia del tutto sconcertate non solo le comunità ma anche lo stesso Magistrato dei Nove. Il quale è il primo ad opporsi nettamente al progetto proprio in nome degli interessi 'sociali' di quel territorio di cui è « padre e difensore ». Come i Nove stessi riconoscono infatti in un loro memoriale indirizzato al principe (70), tutta l'amministrazione delle sostanze comunitative si è sempre ispirata più a criteri di 'buon governo' che non di stretta convenienza fiscale. Per esempio, essi ammettono di aver tollerato che le gabelle comunali fossero pretese per un importo assai inferiore a quello statutariamente previsto, onde evitare la completa asfissia di un commercio interno fortemente impedito dalla fittissima ragnatela delle barriere doganali. Così pure — confessano ancora — i mulini comunitativi sono stati tenuti in funzione molto « più per comodo degl'abitanti » che non per il « tenue canone » da essi assicurato alle comunità: tenuto conto soprattutto che, per tenere basso il prezzo del pane, il rischio di un mancato funzionamento degli impianti era accollato quasi interamente dalla legge alla cassa comunale e non al conduttore (71). Non

---

(69) Tale appalto generale — com'è noto — era stato introdotto a partire dal 1738 col fine di aumentare il gettito effettivo delle finanze e di renderne più spedita la percezione (DAL PANE, *La finanza toscana*, cit., pp. 58-61; J.C. WAQUET, *La ferme de Lombart (1741-1749). Pertes et profits d'une compagnie française en Toscane*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, XXV (1978), p. 513 ss.; F. DIAZ, *I Lorena in Toscana. La Reggenza*, Torino, pp. 60-67).

(70) In data 26 giugno 1749 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3624, cc. non num.).

(71) Cfr. già, in questo senso, l'*Istruzione* del 1636, n. 51: che sollevava il concessionario dai « rifacimenti di steccaie, gore, stanze o muraglie, che per caso fortuito e senza alcuna [sua] colpa rovinassero » (per una applicazione della norma cfr. una relazione a sentenza dell'assessore dei Nove in Th., t. VIII, dec. 36, 29 settembre 1756,

parliamo poi dei danni che sarebbero potuti derivare dal minacciato appalto del c. d. ‘negozio dei grani’ — cioè da una gestione commercialmente spregiudicata di tutti quei corrispettivi che le comunità percepivano non in danaro ma in granaglie, conformemente allo stile di tanti rapporti agrari dell’epoca, e che da sempre venivano conservati durante l’inverno a cura del cancelliere locale per essere poi venduti in piccole quantità, a prezzo calmierato, « in vantaggio delle persone povere »<sup>(72)</sup> durante la critica fase primaverile a ridosso del nuovo raccolto<sup>(73)</sup>. Certamente si trattava anche qui di un pessimo affare per le comunità: ma quali contraccolpi avrebbe avuto una diversa amministrazione sulla struttura sociale?

Questi rilievi dovettero trovare un certo ascolto presso il sovrano, se è vero che nel 1749 Francesco Stefano lasciò fuori dall’appalto generale tutti quei cespiti comunali che non parvero suscettibili di esser gestiti secondo criteri di stretta convenienza economica — quali appunto i mulini, il danno dato o il patrimonio fondiario. Nonostante, però, che la ‘privatizzazione’ fosse stata circoscritta ai soli proventi di carattere fiscale, il reddito di questi ultimi subì lo stesso un incremento vertiginoso nelle mani degli appaltatori<sup>(74)</sup>: a riprova di come il controllo dei Nove fosse stato assai meno rigoroso di quanto promettevano le sue dichiarazioni d’intenti. E ciò non solo per le endemiche inefficienze dell’ingranaggio (sulle quali punta il dito la memorialistica dell’età leopoldina<sup>(75)</sup>), ma anche per una

p. 483 ss.: ove è appunto il mancato accollo del caso fortuito a determinare che il rapporto concessorio si qualifichi come *locatio ad longum tempus* e non come enfiteusi).

<sup>(72)</sup> L’espressione è spesso impiegata dai Nove stessi, nel richiedere al principe l’annuale licenza per la vendita del grano comunale (così per es. la lettera del 1606: ASF, *Nove Conservatori*, f. 990, c. 106).

<sup>(73)</sup> Così ancora la solita *Istruzione*, al n. 203. Questa vendita, che doveva essere anno per anno autorizzata dal sovrano, avveniva sotto la stretta vigilanza del cancelliere, che doveva curare di non attribuire « più di staja due per posta », e tenere « diligentissimo conto di tal ripartizione, con descrivere distintamente, giorno per giorno in un libretto a ciò destinato, chi sieno i compratori, e a che prezzo ». Su questa incombenza, e sulle modalità della custodia del grano comunitativo si sofferma a lungo anche Serrati nel cap. 6 del suo manuale.

<sup>(74)</sup> Cfr. BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 22r. e v.

<sup>(75)</sup> È ancora Barbolani, nel luogo ult. cit., ad attribuire il basso rendimento dei cespiti comunali alla « trascuraggine dei ministri » e agli « sbassi e conventicole negli incanti » che secondo lui avrebbero spesso caratterizzato il periodo precedente.

scelta deliberata, che aveva portato in molti casi il Magistrato ad anteporre all'interesse delle comunità quello di chi in esse viveva.

Questo continuo bilanciamento tra esigenze di carattere finanziario e sociale emerge soprattutto considerando la politica dello Stato nei confronti delle forme di appartenenza propriamente collettive — o dei beni *stricto sensu* 'comunali' —.

Come già rilevato, è indubbio che lungo il corso dell'età moderna le terre destinate al gratuito godimento dei comunisti siano andate incontro ad una continua riduzione. Sotto la spinta combinata di un forte appetito privato e di un crescente fabbisogno economico comunale, una gran parte di esse furono convertite in proprietà livellarie di dominio diretto delle comunità oppure in fondi destinati all'affitto, al terratico o ad altri tipi di concessione a breve <sup>(76)</sup>. Gli esempi addotti di sopra bastano a dimostrare che lo Stato non fu solo spettatore di questo *trend*, ma contribuì in modo determinante ad accelerarne il ritmo. Con tutto ciò, le magistrature centrali non dimenticarono mai che in ogni comunità rurale esisteva una folla di nullatenenti (ma anche di mezzadri o di piccolissimi proprietari) capace di sbarcare il lunario solo grazie ai 'roncheggi' ed alle 'erbe' comuni; e per questo esse si impegnarono a preservare quanto possibile queste forme di utilizzo collettivo, compatibilmente con una logica fiscale che pure militava contro di esse.

Una prima testimonianza in questo senso ci è offerta dalla compilazione di Serrati, che espone la disciplina relativa ai « boschi, selve e pasture delle comunità » in un capitolo ben distinto da quello relativo all'amministrazione dei beni genericamente comunitativi. Il principio fondamentale che il nostro cancelliere estrapola dalla prassi dei Nove è che « non compete alle comunità il disfare le selve e boscaglie, e ridurre a coltura le pasture delli bestiami, onde altra volta è stato proibito l'allivellarle, e nelle proposizioni di simili livelli deve procedersi con molta avvedutezza » <sup>(77)</sup>. Per quanto fraseggiato nel linguaggio della pratica cancellierasca e non in quello legale, questo discorso esprime chiaramente l'idea di una indisponibilità di tali categorie di beni da parte degli organi comunali. Benché, certo,

---

<sup>(76)</sup> Cfr. TOCCHINI, *Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine*, cit., pp. 229-231.

<sup>(77)</sup> *Manuale*, cit., cap. 5, p. 34 ss..

la comunità si trovi ormai fortemente limitata nell'amministrare tutte le proprie sostanze, la sua impotenza tocca l'apice con riferimento ad un patrimonio silvo-pastorale gravato da una sorta di vincolo di destinazione che solo il centro può rimuovere.

Tale vincolo può trovare certo un suo preciso fondamento in quelle frequenti norme statutarie che vietano di disboscare le terre comuni a fini di lucro <sup>(78)</sup>; nonchè in un'abbondante legislazione forestale sovrana dettata da finalità idrogeologiche, fiscali o militari <sup>(79)</sup>. Ma il passo serratiano allude a qualcosa di più che a questi divieti specifici: evocando una limitazione genericamente riguardante tutte quante le terre incolte di appartenenza non-privata. E che questo sia il significato del brano, lo dimostra il florilegio di rescritti allegati a conforto della massima: con cui il principe, su relazione dei Nove, nega puntualmente ad una serie di comunità il

<sup>(78)</sup> Per alcuni esempi di questo tipo, PESCIATINI, op. cit. p. 327. Le comunità stesse, quando intendevano vendere il legname dei boschi comuni a profitto delle loro casse, erano tenute a chiederne licenza al magistrato tutorio (BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 88v.): il quale fin dal Cinquecento era ammonito a sua volta dal principe a fare in modo che « si tagli[asse] con discrezione », onde evitare che, con la scusa di lucrare i proventi della legna, i comunisti finissero poi per ridurre a coltura le superfici boschive (così per tutti un rescritto del 1592 alle preci del Comune di Ortignano in ASF, *Nove Conservatori*, f. 960, c. 150).

<sup>(79)</sup> Tale legislazione è in realtà estremamente complessa ed attende ancora di essere studiata in modo specifico. Un suo esame superficiale rivela comunque in primo luogo l'esistenza di un vincolo molto rigido (riguardante indifferentemente fondi pubblici e privati) relativo ai boschi siti alla sommità della catena appenninica, motivato da preoccupazioni di ordine idrogeologico (legge 17 novembre 1559, in CANTINI, vol. III, pp. 328-331, cui faranno seguito una quantità di ordini ulteriori, fino al pieno Settecento). Secondariamente, la legge 29 novembre 1575, al fine di « rendere abbondante » la riserva forestale della città di Firenze, formalizza un divieto generale di disboscare i beni comunali per una serie di comunità del suo Contado (CANTINI, vol. VIII, pp. 241-44: cinque anni dopo la norma viene estesa, in deroga agli statuti locali, anche ai singoli comunisti, a cui resta consentita soltanto la raccolta del legname morto). Ulteriori limiti al disboscato sono imposti dalle necessità dell'Arsenale di Pisa (le 'cerbaie' di Fucecchio, tipicamente, sono riservate pressochè esclusivamente all'uso militare); ed altri, soprattutto sulla Montagna pistoiese e nel Volterrano, dalle esigenze di approvvigionamento dei forni della Magona granducale e dell'amministrazione del sale. Per quanto riguarda la 'servitù dei pini' e gli altri vincoli forestali vigenti nel Pisano cfr. FIASCHI, *Le magistrature pisane delle acque*, cit., p. 63 ss.; mentre per i limiti al disboscato nelle terre comunali del Senese si rinvia ancora a FASANO GUARINI, *La Maremma senese nel Granducato mediceo*, cit.).

permesso di privatizzare i loro fondi indivisi, nel timore che simili interventi possano pregiudicare « qualche povero homo solito andare in detti comunali a far legna o brace per sostentarsi »<sup>(80)</sup> o a « pasturarvi qualche sua bestiola »<sup>(81)</sup>.

Questa pagina, dunque, ci presenta un potere centrale nient'affatto smanioso di valorizzare a tutti i costi le potenzialità economiche dei patrimoni comunali, ma piuttosto preoccupato di tutelarne le più antiche forme di utilizzo. Il che, entro certi limiti, è sicuramente esatto.

Se è vero, infatti, che lo Stato favorì la messa a coltura dei fondi pubblici da parte di grossi investitori, esso svolse invece un ruolo 'frenante' nei confronti delle altrettanto frequenti richieste di divisione delle terre collettive provenienti dai comunisti stessi. Ben poco sedotto dai pretesi vantaggi fiscali di simili operazioni (che anche se realizzate tramite concessioni onerose finivano per polverizzare a tal punto i corrispettivi da renderne problematica la riscossione), il centro sa bene che alle origini di queste richieste sta spesso il progetto di limitare a certi gruppi soltanto il godimento delle terre incolte, tramite un'appropriazione individuale. E per quanto i richiedenti si sforzino di presentare le loro suppliche nella prospettiva più accattivante per gli organi tutorî<sup>(82)</sup>, ogni qual volta vi sia il

---

(80) Così i Nove, in un'informativa del 1567 su di una supplica del popolo di San Cresci a Valcava, che aveva trovato un fiorentino disposto a rilevare a lungo termine le sue malandate proprietà per un corrispettivo non spregevole. Nonostante che l'aspirante concessionario avesse garantito anche il miglioramento dei beni della comunità, i Nove consigliano di « non dar tal licentia per non preiudicare al nutrimento di quelli poveri huomini per un simil guadagno a quel popolo, che non è molto »: ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 52.

(81) L'espressione è tratta da un'altra informativa del 1620, segnalata sempre da Serrati, in cui il Magistrato esprime parere negativo circa la divisione tra gli abitanti di certi boschi della Comunità di Buti, che fino ad allora erano stati utilizzati « per pasturare li bestiami, e per legnare da tutti quelli che ne hanno bisogno ». I Nove dichiarano qui che, « come non si vegga l'utile, e beneficio certo e sicuro » per la comunità, essi non trovano motivo « per cavar le cose dall'ordinario » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1016, c. 43).

(82) Per es. proponendo che le spartizioni avvengano nella forma di allivellazioni perpetue, capaci di garantire alle casse comunali un apprezzabile nuovo introito; segnalando l'esistenza di altre terre aperte a disposizione dei poveri; e magari elencando anche i vantaggi indiretti che la fiscalità locale avrebbe potuto ricavare dall'operazione

sospetto che la suddivisione possa favorire le « persone potenti » del luogo a detrimento dei più deboli il principe si pronuncia immancabilmente per la negativa <sup>(83)</sup>.

Soprattutto, poi, anche quando il sovrano e il Magistrato consentono di privatizzare variamente i ‘ comunali ’, essi si sforzano di conservare almeno in parte la loro funzione originaria, facendo salvo l’esercizio dei diritti collettivi tradizionali sui fondi affittati o allivelati. Il godimento dei concessionari risulta perciò limitato quasi sempre ad una parte soltanto dei prodotti della terra, e talvolta circoscritto anche ad una determinata epoca stagionale, al termine della quale il fondo può essere restituito integralmente all’uso promiscuo.

Questa politica, dettata da evidenti considerazioni di opportunità sociale, è però anche il prodotto di una radicata convinzione giuridica: secondo la quale i beni propriamente ‘ comunali ’ per la loro stessa natura non apparterrebbero veramente alla comunità come ente, bensì all’insieme delle persone fisiche che la compongono — sì che gli organi amministrativi locali non avrebbero alcun titolo legale per disporne — <sup>(84)</sup>.

---

in termini di accresciuta capacità contributiva individuale (come fa nel 1619 il Comune di Montecatini, chiedendo di poter dividere un bosco comunale tra tutte le famiglie « originali di detto comune ». Nonostante che il Magistrato stesso in quest’occasione appoggi la supplica, il principe rimette ugualmente « agli ordini » i comunisti con suo rescritto del 21 maggio: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1014, c. 156).

<sup>(83)</sup> Come accade, sempre nel 1619, a Monsummano: ove una proposta di spartizione di un certo terreno tra i domiciliati da più di vent’anni viene respinta su consiglio dei Nove, « nel timore... che ne dovesse toccare poca parte all’ poveri » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1015, c. 318 ss.). In altri casi il sovrano accetta la proposta, condizionandola però ad una garanzia di pari trattamento per tutte le famiglie contribuenti (così, sempre seguendo l’esemplificazione serratiana, a Montecastelli nel 1567: ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 74), o magari concedendo la ‘ grazia ’ solo per un certo numero di anni, « per vedere l’effetto che può venirne » (come viene rescritto nel 1599 in calce ad una domanda di divisione avanzata dai comunisti della Castellina pistoiese, seguendo una prassi già sperimentata per altri Comuni limitrofi: ASF, *Pratica Segreta di Pistoia*, f. 147, c. 125).

<sup>(84)</sup> Su tale ideologia e sulle sue origini ancora utili le pagine di O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, cap. II, già in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, XXV (1898), e ora in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. IV, *I beni pubblici*, Napoli, 1992, p. 186 ss., nonché i contributi di G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell’Italia centrale e nell’Emilia con riferimento ai demani comunali del Mezzogiorno*,

Questa concezione, spesso affiorante nelle dispute in margine alla gestione del patrimonio comunale, trova una sua esemplare teorizzazione in quella sentenza settecentesca con cui gli auditori Albizzi e Luci risolvono la già ricordata vertenza relativa alla allivellazione per rescritto dei beni della comunità di Tocchi.

Come si ricorderà, quest'ultima aveva a suo tempo consentito che tutti i suoi fondi fossero concessi in enfiteusi perpetua ad una ricca famiglia senese: con la riserva però di conservare ai propri membri almeno la raccolta delle castagne selvatiche nell'ambito del bosco. Di contro all'uso consueto, il Magistrato aveva respinto tale richiesta, che rischiava di compromettere un affare troppo vantaggioso per le sue casse. Dopo un secolo, i comunisti non si sono ancora rassegnati alla perdita di questo loro diritto: ed eccoli, nel 1740, adire finalmente le vie giudiziarie per ottenerne un formale riconoscimento <sup>(85)</sup>.

Il caso somiglia molto, a prima vista, a quello su cui si era

---

Napoli, 1917, p. 577 ss. e di G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Milano, 1939, p. 83 ss.. Nell'ambito della letteratura recente, si vedano per tutti i lavori di Paolo Grossi, che pur concernendo soprattutto l'atteggiamento della cultura ottocentesca nei confronti della proprietà collettiva offrono utili spunti per una ricostruzione dell'istituto anche nei secoli precedenti (P. GROSSI, 'Un altro modo di possedere'. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; ID., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, ora in ID., *Il dominio e le cose*, Milano, 1992, p. 603 ss.; ID., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, *ibidem*, p. 695 ss.). Da segnalare, nel dibattito recente, la posizione di Ugo Petronio, che tende a revocare in dubbio — almeno a livello di storia dottrinale — l'esistenza di una chiara distinzione tra proprietà dell'*universitas* e proprietà dei *singuli*, rinvenendo invece nella letteratura di diritto comune il diverso costruito di una appartenenza comunitativa dei beni indivisi, pur necessariamente affetti dall'uso collettivo (U. PETRONIO, *Usi civici, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, soprattutto pp. 948-951; ma vedi già ID., *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in AA.VV., *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. CORTESE, Milano, 1988, p. 491 ss.).

<sup>(85)</sup> Le parti in causa sono dunque da un lato gli « uomini di Tocchi » e dall'altro i concessionari delle entrate comunitative in litisconsorzio con la stessa comunità di Tocchi, istituzionalmente interessata a tener fermo il rapporto. Avviata la causa di fronte ai Quattro, essa si conclude con una sentenza del loro assessore sfavorevole ai comunisti: sentenza della quale gli attori riescono però ad ottenere la revisione ricorrendo al principe, che concede un'ulteriore istanza sempre davanti ai Quattro, ma stavolta col « voto decisivo » della Rota.

pronunciato Casaregi qualche decennio prima. Sia qui che là, ci troviamo di fronte ad un'allivellazione forzata di beni comunitativi, realizzata per rescritto prescindendo dal consenso dei diretti interessati — i quali, almeno, nella vicenda di Tocchi erano stati formalmente interpellati. Ma sotto un altro profilo la fattispecie è assai diversa, e consuma una violazione ben più grave delle prerogative comunitarie. Delle boscaglie di Rapolano, infatti, si erano alienati, secondo la prassi consueta, soltanto quei modi di utilizzo del suolo di cui già per l'avanti la comunità disponeva come 'res universitatis': precisando con la massima cura che «l'uso del legname nel legname basso ed ogni altra franchigia che abbiano fin qui goduta in detti boschi gli abitanti di detta Terra e sua corte resti nello stato de' tempi passati» (86). Nel caso di Tocchi, invece, oltre a disporre di beni e diritti 'in pecunia populi', il Governatore ed i Quattro avevano soppresso la destinazione d'uso collettivo di un certo bosco comunale contro il parere degli utilisti. Chiamata dunque a valutare la legalità di tale rescritto, la Rota si pronuncia nettamente per la negativa: osservando che i beni di uso comune appartengono ad un soggetto del tutto diverso dalla comunità intesa come «corpo collegiale», e come tale immune dai poteri tutori che il centro esercita su quest'ultima.

Vero titolare, infatti, delle «terre lasciate indivise» dai primi abitatori di un certo territorio è «il complesso di tutti gli uomini della Comunità, o vogliam dire i comunisti presi insieme», come gruppo pre-politico di famiglie che godono in comune, di generazione in generazione, di una proprietà occupata dai propri padri (87). «Spesso accade — certo — che i fondi inculti e salvatici, appartenenti a tutti i comunisti e a ciascuno in particolare divengano comunitativi, o vogliam dire propri della Comunità; e questo succede per le spese, che convengono farsi nella comunità, cui tutti i comunisti devon contribuire» (88). «Ma a volere che mutino natu-

---

(86) Così l'estratto del documento riprodotto da Casaregi, dec. cit. p. 224.

(87) RDR 1a serie, t. 10, dec. 852, n. 4, p. 572.

(88) *Ibidem*, n. 7, p. 573, allegando DE LUCA, *Theatrum*, cit., vol. II, *De regalibus*, disc. 37 n. 7 (p. 99) e disc. 39 n. 13 (p. 106), che spiega appunto in questo modo la frequente trasformazione di proprietà o facoltà civiche in diritti patrimoniali della persona giuridica.

ra... vi è necessaria l'autorità pubblica, o vogliam dire la potestà suprema civile » (89). In mancanza di un accordo unanime tra i comunisti, infatti, è solo il principe che può toglier loro qualcosa per trasferirlo nel patrimonio di un altro soggetto tramite la sua ' potestas absoluta '. Naturalmente, « quando si tratti di fondi che sono sempre stati considerati propri della comunità », la prescrizione immemorabile supplisce validamente alla mancanza di qualunque titolo d'acquisto. Ma quando si intenda realizzare attualmente una simile conversione, è indispensabile una manifestazione di volontà sovrana resa nella forma di un vero esproprio per pubblica utilità — cioè tramite un rescritto clausolato con la formula ' non obstante ', sola capace di certificare in modo inequivoco la volontà ablatoria del principe. Nella specie, invece, il rescritto per Tocchi era stato reso ' in forma communi ', come tutti quelli con cui il principe, nella sua veste di « padre e protettore dei popoli », omologava i negozi comunitativi. Perfettamente valido ai fini di perfezionare un trasferimento di beni appartenenti alla comunità, esso risultava inefficace a derogare ai diritti dei terzi, quali erano in questo caso quelli dei singoli comunisti rispetto all'ente. Niente rilevando — prosegue ancora la sentenza — che già *ab antiquo* questi diritti sui fondi comuni avessero subito una certa restrizione, essendo stata ' bandita ' da molto tempo la facoltà dei singoli di raccogliervi certi tipi di frutti naturali a vantaggio della cassa comunale, che poteva così affittarne la percezione ricavandone una certa rendita. È chiaro infatti che se la comunità è divenuta titolare di alcune utilità del terreno, tutte quelle residue continuano ad appartenere ai comunisti ' iure domini ': quasi che « dentro gli stessi confini » esistano « due fondi, dai quali ciascuno dei padroni ricava il suo frutto » (90). Quello, perciò, che ad un esame superficiale potrebbe sembrare un semplice diritto di ' far castagne ' su beni comunitativi, magari riconducibile allo schema della servitù (91), è in realtà una vera e propria forma di proprietà fondiaria, capace di opporre il massimo grado di resistenza alla volontà ablatoria del sovrano.

---

(89) *Ibidem*, n. 8.

(90) *Ibidem*, n. 35, pp. 587-88.

(91) Che è poi quello comunemente impiegato dalla dottrina per qualificare i così detti ' usi civici ' sui terreni privati, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo.

Questi, dunque, i limiti che la giurisprudenza assegna alla potestà dispositiva del centro sulle risorse del mondo comunitario. Limiti ben lontani dall'esser sempre rispettati — come dimostra il caso stesso dell'allivellazione di Tocchi —; ma che testimoniano come la politica statale in materia si ispirasse alla ricerca di un continuo equilibrio tra esigenze fiscali e salvaguardia delle risorse collettive. Ancora una volta, il governo mediceo ci si presenta impegnato in uno sforzo diretto non meno a conservare che a trasformare dall'interno l'ordine tradizionale.

Non è un caso che gli stessi argomenti sviluppati da Luci ed Albizzi in margine al caso di Tocchi riemergano con pari nettezza nelle proteste di parecchie popolazioni rurali contro la politica liquidatoria di Pietro Leopoldo negli anni Settanta ed Ottanta del Settecento. Di tale politica, ciò che sembrò sconcertante non fu tanto la pretesa del sovrano di alienare quei beni « che attualmente si tengono in amministrazione, o si danno in affitto » dalle comunità, sui quali il centro aveva da sempre esercitato qualcosa di più di un penetrante controllo. Quel che non si accettò fu il mancato riconoscimento del « grande divario » esistente « fra i beni patrimoniali comunitativi, ed i comunali »: posto che mentre la proprietà degli uni spetta indiscutibilmente all'« intero corpo dell'Università », « il dominio dei secondi, saltem l'utile, est penes singulos »<sup>(92)</sup>. Ma nell'età leopoldina il compromesso costruito su queste formule dallo Stato paterno si era definitivamente usurato, e questo distinguo non

---

<sup>(92)</sup> Così il Fiscale di Pontremoli, in una sua memoria relativa alla controversa interpretazione degli articoli del regolamento comunitativo del 1777 con cui si disponeva appunto l'alienazione del patrimonio di quel Comune (ASF, *Soprintendenza delle Comunità, Rescritti Nelli*, f. 111, pp. 336-338, già parzialmente riprodotta in TOCCHINI, op. cit., pp. 246-47). In base a questa distinzione — proseguiva il funzionario — « non si possono affittare che i beni che son compresi nella pubblica amministrazione, ed i cui redditi son soliti di esser erogati nei bisogni del pubblico », mentre « i beni comunali che non soglion esser repartiti » non possono che esulare, per definizione, dall'ambito di riferimento di una norma che si rivolge espressamente alla comunità come ente politico. Sugli argomenti giuridici messi in campo in quest'occasione a difesa delle proprietà collettive vd. soprattutto M. MONTORZI, *Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine. Premesse giuridiche di una strategia riformatrice*, in AA.VV., *La proprietà e le proprietà*, cit., in part. p. 486 ss., con riferimento all'esperienza bientinese di cui alla nota successiva.

venne riconosciuto dal centro se non in casi eccezionali, sotto la pressione di un forte malcontento popolare <sup>(93)</sup>.

In chiusura, semmai, si può ricordare che gli stessi riformatori leopoldini, nel superare definitivamente la politica di conservazione dei patrimoni pubblici propria del sistema mediceo, non ipotizzarono neppure di poter spogliare comunità e luoghi pii di quelle rendite che erano loro indispensabili per continuare ad assolvere ai loro gravosi compiti d'istituto. Questa compatibilità finanziaria, anzi, giocò un ruolo determinante nella operazione liquidatoria: inducendo a fissare i canoni delle allivellazioni perpetue mediante le quali si addivenne alla privatizzazione in cifre di tutto rispetto, talvolta assai superiori alla stessa rendita effettiva dei beni alienati <sup>(94)</sup>. Col risultato di tagliar fuori dagli acquisti proprio quei contadini che la riforma sperava di trasformare in piccoli proprietari, e di favorire invece l'accaparramento di vaste superfici fondiarie da parte di grandi *rentiers*. In qualche misura, dunque, la vecchia logica fiscalistica continuò a condizionare il comportamento del centro nell'atto stesso della sua conversione al liberismo ed al primato della proprietà privata, ipotecando pesantemente gli esiti della riforma.

---

<sup>(93)</sup> Come per esempio accadde nel caso del padule di Bientina, che dopo varie vicissitudini fu sostanzialmente riconosciuto di proprietà dei *cives* e come tale lasciato al godimento promiscuo degli abitanti fino al pieno Ottocento (A. ZAGLI, *Pratiche e forme d'uso delle risorse collettive in un ambiente palustre: il bacino di Bientina in Toscana*, in *Quaderni storici*, XXVII (1992), pp. 817-829); ma vd. anche il caso della « selva Forcana » nel territorio di Montemurlo, che Gianni stesso, dopo un fallito tentativo di alienazione forzata, finì per chiedere al sovrano di non allivellare, non essendo « stato rilevato il giusto titolo di possesso che gli abitanti di detta comunità avevano » su di essa (ASF, *Carte Gianni*, f. 6, ins. 175, c. 6, e TOCCHINI, op. cit., pp. 232-233). In generale, però, l'idea di una proprietà collettiva distinta da quella comunale fu considerata dalla classe dirigente riformatrice alla stregua di una pura sofisticheria giuridica, o comunque del tutto ignorata (cfr. tipicamente le considerazioni del Soprassindaco della Camera delle Comunità Gian Battista Nelli in margine alle suppliche della terra di Pontremoli e delle altre « comunità che hanno sottilizzato in questa forma » in ASF, *Soprintendenza alle Comunità*, f. 111, c. 294 ss., e f. 138, cc. 165-166).

<sup>(94)</sup> G. GIORGETTI, *Per una storia delle allivellazioni leopoldine*, II, *Orientamenti generali e contrasti d'indirizzo nel primo periodo di attuazione (1770-1781)*, in *Studi storici*, VII (1966), p. 548 ss.: tali canoni furono calcolati spesso, infatti, non in rapporto alla rendita attuale dei fondi — che nel caso dei beni incolti era evidentemente molto bassa —, ma in rapporto a quella che si presumeva essi avrebbero raggiunto una volta messi a coltura.

#### 4. *Usi civici e tutela comunitativa.*

Un breve cenno, infine, in chiusura del capitolo, all'atteggiamento adottato dal centro nei confronti di quella particolare categoria di risorse collettive costituita dai diritti civici di godimento gravanti su fondi privati.

Posta la vocazione delle società rurali premoderne a lasciare i prodotti spontanei del suolo a disposizione di tutti, è naturale che tale principio fosse riferito non solo ai fondi da sempre « salvatichi e inculti », ritenuti di appartenenza collettiva in quanto unicamente produttivi di frutti naturali, ma anche ai terreni privati. Come in moltissime altre aree italiane ed europee, anche in parecchie zone della Toscana, « fatta la messe del grano e delle biade dai padroni privati », si era soliti lasciare « la paglia e l'erba... a tutti quelli che sono della medesima Comunità, o de medesimi luoghi, ed in tal forma le stesse terre, che rispetto a' frutti industriali sono di dominio privato, rispetto ai frutti naturali sono di uso comune e promiscuo »<sup>(95)</sup>. E uno stesso discorso vale spesso per la fruizione di certi prodotti del bosco (come ghiande e foglie), che nelle campagne toscane erano largamente impiegati per foraggiare i suini<sup>(96)</sup>. Particolarmente diffusi nella fascia montana, in Val di Chiana e nelle Maremme — cioè nelle zone della regione a più spiccata vocazione pastorale —, essi polarizzano una tensione sociale abbastanza alta, richiedendo al centro un continuo sforzo di mediazione tra gli interessi che vi gravitano attorno.

Diversamente da ciò che accade, però, per l'amministrazione dei beni comunali e comunitativi, dov'è ancora possibile individuare un qualche comun denominatore nelle linee della politica medicea, sulla questione della fruibilità collettiva dei boschi e dei campi aperti pare che il centro abbia rinunciato in partenza ad offrire una risposta di livello propriamente ' statale ' ad un fenomeno il cui significato socio-economico era del tutto diverso da una zona all'altra del Granducato; mostrandosi anzi spesso incapace di adottare soluzioni coerenti pur all'interno di aree omogenee.

---

(95) Così ancora gli auditori Albizzi e Luci nella sentenza sul livello di Tocchi, n. 3, p. 576.

(96) VECCHIO, *Il bosco*, cit., p. 127 nota.

Sul piano istituzionale, il sovrano aveva tanto interesse a salvaguardare gli usi collettivi sui fondi privati quanto a difendere la proprietà comunale stessa. E ciò innanzitutto per ragioni finanziarie (il diritto di pascolo su queste terre era sempre sottoposto al pagamento di una qualche fida, e poteva anche esser ridotto a bandita allo stesso modo di quello esercitato sui beni della comunità, aumentando così l'entrata dell'ente <sup>(97)</sup>), nonché per i soliti motivi di stabilità sociale, che consigliavano di preservare queste forme di utilizzo « in vantaggio della povertà ». D'altro canto, però, la persistenza di tali facoltà costituiva un ostacolo all'impianto di colture pregiate e alla riorganizzazione fondiaria a base poderale, portata avanti soprattutto dai proprietari cittadini entro i rispettivi contadi. Senza contare che anche nelle zone economicamente arretrate dello Stato si verificò ugualmente una certa corsa alla privatizzazione del diritto di pascolo, proprio in quanto i bassi prezzi cerealicoli del Seicento stimolarono i proprietari a convertirsi all'allevamento.

Nelle aree meno evolute, dunque, il centro cercò di preservare il libero pascolo e gli altri diritti simili, sia pur con larghe concessioni alla grande proprietà (così tipicamente nella Maremma senese <sup>(98)</sup>). Altrove, invece, si sforzò di sopprimere per legge questa consuetudine, come si verificò nel Pisano con un intervento del 1547 destinato a soddisfare le pressanti richieste dei proprietari cittadini <sup>(99)</sup>. Mentre in altri contesti ancora, conquistati da tempo

---

<sup>(97)</sup> La percezione del corrispettivo degli 'erbatici' veniva appaltata ad un proventuario secondo lo stesso metodo impiegato per l'allogazione delle altre rendite comunali.

<sup>(98)</sup> Ove almeno fino al 1619 molti privati ottennero per privilegio di costituire ampie bandite di pascolo sulle proprie terre, in aggiunta a quelle comunitative: con ripercussioni estremamente gravi, secondo tutti gli osservatori contemporanei, sugli equilibri dell'allevamento locale (FASANO GUARINI, *La Maremma senese nel Granducato mediceo*, cit., pp. 454-457; D.BARSANTI, *Allevamento e transumanza in Toscana. Pastori, bestiame e pascoli nei secoli XV-XIX*, Firenze, 1987, p. 28 ss.).

<sup>(99)</sup> Cfr. CANTINI, vol. I, p. 393, legge 20 dicembre 1547. Da notare, comunque, che ciò non implicò affatto l'estinzione effettiva del compascuo — che in questa zona dello Stato era diffuso ovunque e rappresentava una risorsa tanto più importante per il contadiname in quanto non vi erano vasti pascoli comunali —, bensì l'inizio di un lungo braccio di ferro tra cittadini e rurali, faticosamente arbitrato lungo tutto il Seicento dal Magistrato dei Surrogati (MENZIONE, *Proprietari, contadini, comunità rurali*, cit., pp. 400-402).

ad una coltura intensiva ed ormai inadatti al libero pascolo delle 'bestie grosse', il principe si impegnò addirittura a reintrodurvi coattivamente questa prassi in ossequio ad esigenze di carattere annonario, nonostante che « i popoli, vedendosi rovinar le possessioni e mandar male i ricolti, continuamente exclam[assero] »<sup>(100)</sup>.

Dato questo radicale agnosticismo ideologico in materia, dunque, solo grazie ad una serie di ricerche specifiche sulle varie realtà locali si potranno ricostruire le linee della politica centrale in questo campo. Da parte nostra, si può aggiungere che anche la giurisprudenza, chiamata spesso a riflettere sulla natura giuridica dello 'ius pascendi', sembra muoversi seguendo modelli di qualificazione dell'istituto di segno molto diverso, in sintonia con le ambivalenze del legislatore. Senza proporci di ricomporre un panorama forense su cui i nostri soliti strumenti repertoristici ci illuminano poco, ci limitiamo a segnalare due pronuncie che esemplificano bene le tendenze fondamentali del pensiero giuridico in questo campo.

La prima, resa nel 1763 dal Magistrato dei Nove su relazione di Giuseppe Bizzarrini, ci mostra un percorso argomentativo funzionale ad una forte compressione del diritto di pascolo collettivo<sup>(101)</sup>. L'epoca assai tarda di questa testimonianza può indurre ad ascriverla interamente al nuovo clima liberista dal quale, quindici anni più tardi, nascerà la decisione leopoldina di « riunire il diritto di pascolo alla proprietà del suolo », abolendo così quella « offesa al diritto di proprietà » che, « con l'apparenza d'un conguaglio reciproco, inganna i creduli e favorisce una specie d'industria che

---

<sup>(100)</sup> La vicenda a cui si allude riguarda la porzione del Contado fiorentino più vicina alla città, i cui abitanti fin dagli ultimi decenni del Cinquecento vorrebbero vietare radicalmente il pascolo dei 'castroni' sui fondi privati (si tratta infatti di un « paese non atto a riceverli per esser tutto coltivato e mal arginato », come si legge in una supplica della comunità di Gangalandi del 1590: ASF, *Pratica Segreta*, f. 13, ins. 46). Nonostante ciò, per garantire un regolare approvvigionamento di carni alla sua capitale il sovrano resiste a queste pressioni; fino a trovare una soluzione di compromesso in una provvisione del 7 luglio 1605 che prevede una distribuzione coatta di questi animali « a un tanto per ciascun popolo » (CANTINI, vol. XIV, p. 303; e cfr. pure il successivo bando 27 ottobre 1629, *ibidem*, vol. XVI, p. 61 ss.).

<sup>(101)</sup> RDR, 2a serie, t. IV, dec. 180, 25 giugno 1763, p. 600 ss.. Giuseppe Bizzarrini (1700-1779), figlio dell'altrettanto celebre auditore rotale Carlo, fu membro della Rota fiorentina nonché assessore della Camera delle Comunità; negli ultimi anni collaborò in varie occasioni all'opera riformatrice di Pietro Leopoldo.

somiglia all'usurpazione» (102). In realtà, benché il nostro giurista possa certo aver respirato l'aria della fisiocrazia e dell'individualismo agrario proto-borghese, tutto il suo discorso è costruito su indicazioni incluse da gran tempo nel bagaglio della dottrina. La quale, condizionata dal modello romanistico della proprietà quiritaria ed insieme dagli interessi dei ceti proprietari, già dal Cinquecento si orienta in senso per lo più sfavorevole a questo tipo di diritti collettivi (103).

La causa su cui Bizzarrini è chiamato a pronunciarsi verte tra la città di Volterra, titolare per antico acquisto dei diritti di pascolo nel limitrofo Comune di Gello (104), ed un proprietario locale che intende recintare i suoi poderi negando l'esistenza stessa di qualsiasi facoltà del genere sui fondi privati di quel territorio.

La questione è obbiettivamente controversa in quanto, qui come in molte altre zone del Granducato, il compascuo non si presenta nei termini di un'usanza evidente ed uniforme, ma si radica nell'organizzazione economica di ciascuna comunità e da questa deriva ogni volta una sua particolare fisionomia. Gli ordinamenti statutari della Val di Cecina, per esempio, esaminati con ogni cura da Bizzarrini, rivelano che nella regione non esiste alcuna libertà generalizzata di

---

(102) Così Francesco Maria Gianni in una famosa relazione al principe del 31 luglio 1776 (ASF, *Carte Gianni*, f. 12, ins. 206, c. 842). Com'è noto, l'abolizione del pascolo reciproco sui fondi privati fu dichiarata (senza alcun indennizzo per le comunità) con i vari regolamenti comunitativi particolari del 1774, contestualmente alla vendita dei beni comunali. Per il Senese, ove sul compascuo si reggeva tutto il complesso edificio della Dogana, si provvede con due editti *ad hoc*, entrambi dell'11 aprile 1778 (*Bandi e Ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana*, vol. IX, nn. 29 e 31).

(103) Basti richiamare le posizioni di alcuni autorevoli giuristi spagnoli, destinate ad essere riproposte incessantemente nel dibattito anche italiano: D. COVARRUBIAS (1512-1577), *Practicarum quaestionum liber unus*, Venetiis, 1566, cap. 37, pp. 559 ss., J. CANCER, *Variae resolutiones iuris caesarei, pontifici et municipalis Principatus Cathalaniae* (1618), Lugduni, 1670, pt. III, cap. IV, n. 71 ss., p. 101, M. LAGUNEZ, *Tractatus de fructibus* (1686), Genevae, 1727, cap. 7, n. 7, p. 51. Sui fondamenti culturali dell'individualismo proprietario nella Spagna moderna, P. GROSSI, *La proprietà nel sistema privatistico della seconda scolastica*, in ID., *Il dominio e le cose*, cit., p. 281 ss.

(104) Tale titolarità era stata riconosciuta a Volterra nel 1481, quando Firenze le aveva restituito tutti i pascoli di cui essa originariamente godeva nell'ambito del proprio antico distretto (CECINA, *Notizie storiche della città di Volterra*, cit., p. 244). In base ad una successiva transazione del 1536, ai gellesi spettavano però i due quinti della rendita che la città ricavava dall'amministrazione di questo provento (dec. cit., p. 617).

pascolare dopo il raccolto, ma che in ogni Comune vigono prassi assai diverse <sup>(105)</sup>. Le stesse norme statutarie, più che definire i profili sostanziali di questi diritti, si limitano spesso a disciplinarne l'esercizio in relazione ad aspetti specifici <sup>(106)</sup>: rimettendosi per il resto ad un assetto consuetudinario che in caso di contestazione può porre seri problemi di accertamento.

Naturale, quindi, che l'esito di controversie di questo tipo dipenda spesso dal sistema di presunzioni legali adottato in partenza dal giudice. Quello prescelto da Bizzarrini discende da quell'antico indirizzo dottrinale che colloca lo *ius pascendi* collettivo nella stessa categoria delle servitù prediali <sup>(107)</sup>: con la conseguenza di assegnare agli usuarii l'onere di provare la costituzione del loro diritto, stante la 'praesumptio libertatis' che assiste il proprietario del fondo <sup>(108)</sup>. Il risultato è quello di mettere spesso i comunisti in grave difficoltà — come accade regolarmente di fronte alla Rota romana, che di questo costruito pare facesse largo impiego nel corso del Seicento <sup>(109)</sup>; e come si verifica pure nel caso della controversia di Gello,

---

<sup>(105)</sup> Mentre certi statuti, in particolare, — nota il nostro giurista — sembrano dare per scontata la 'vaine pâture' in certi periodi dell'anno, altri autorizzano i proprietari a « proibire l'ingresso agli altrui bestiami nelle proprie pasture purchè gli circondino e gl'incrocino con certi particolari segni »: dec. cit., n. 44, p. 652.

<sup>(106)</sup> In questo senso cfr. anche Gianni, loc. ult. cit. c. 845.

<sup>(107)</sup> Tale qualificazione (per la quale basti cfr. B. CIPOLLA, *Tractatus de servitutibus tam urbanorum quam rusticorum praediorum* (1473-74), in AA.VV., *Tractatus universi iuris*, t. VI, pt. II, cit., tract. II, cap. IX, nn. 25-27, f. 232r.) aveva goduto di grande successo a partire dal tardo medioevo non solo in quanto capace di favorire il *dominus fundi* sul piano probatorio, ma anche perché idonea ad avallare — soprattutto in Francia — la diffusa aspirazione dei proprietari a rinunciare ad una porzione dei fondi gravati dagli usi stessi a favore dei comunisti pur di conservare la piena proprietà della parte rimanente (ANTONETTI, *Le partage*, cit. ).

<sup>(108)</sup> « Prescindendo dalle prove di fatto, e dalle consuetudini locali legittimamente giustificate, ogni suolo destinato al pascolo debbe presumersi piuttosto di pertinenza privata, che pubblico o comunale... e nei luoghi e territorj, ove esistono tali pascoli comunali, la presunzione è che questi siano determinati, e circoscritti da certi noti confini, perché non è mai da presumersi, che tutti gli antichi possessori... si siano spontaneamente aggravati di una scambievole servitù di pascolo, la quale non può produrre utile ad alcuno, e può altresì arrecar danno, e disturbo al pacifico possesso di tutti » (dec. cit., nn. 14-15, p. 610).

<sup>(109)</sup> Come testimonia DE LUCA, *Theatrum*, L.IV, *De servitutibus*, pt. I, disc. 37, n. 1, p. 98, rinviando in part. a due decisioni della Camera Apostolica rispettivamente del

conclusasi puntualmente con la condanna della comunità a cessare da ogni molestia.

È significativo che per corroborare la propria conclusione il relatore non si limiti ad allegare solo la giurisprudenza pontificia di cui si è detto <sup>(110)</sup>, nonché quella diffusa letteratura favorevole ad una interpretazione restrittiva del diritto di pascolo comune <sup>(111)</sup>. Oltre a queste autorità, egli richiama pure certi precedenti della stessa Rota fiorentina che a loro volta rinviano ad un secco rescritto di Cosimo I col quale il sovrano stesso, interpretando autenticamente la legge per il Contado di Pisa del 1547, dichiarava di volere « che li padroni de' beni facciano del loro a loro modo..., né accade consuetudine, ma solo vedere, chi è possessore legittimo de' beni, e quello faccia del suo a suo modo » <sup>(112)</sup>. Molto probabilmente si tratta di un'utilizzazione pretestuosa di questo testo, che riguardava solo un'area ben individuata dello Stato. Certo è che nel variegato quadro delle politiche agrarie medicee questa componente 'liberista' aveva un suo posto preciso, di cui la giurisprudenza teneva buona memoria.

Per quanto, del resto, non sia stato possibile condurre una più approfondita ricerca, è sicuro che gli argomenti generali esposti da Bizzarrini non erano inconsueti nell'ambito del foro toscano. Spigolando, per esempio, nell'archivio giudiziario dei Quattro Conservatori di Siena, tra le frequenti cause promosse dai comunisti contro i proprietari che chiudevano i campi, se ne è trovata una, risalente al

---

17 giugno 1644 e del 26 maggio 1645 tra le stesse parti (*Sacrae Rotae Romanae decisiones recentiores*, Venetiis, 1697, pt. IX, t. I, dec. 300, pp. 595-596 e t. II, dec. 347, pp. 62-63), recanti entrambi la condanna dei comunisti per non aver raggiunto la piena prova del loro diritto.

<sup>(110)</sup> Oltre ai precedenti su richiamati, egli rinvia anche a due sentenze più recenti, rispettivamente del 5 maggio 1747 e del 27 giugno 1749, anch'esse sfavorevoli ai comunisti in base agli argomenti indicati (vedile nella raccolta di 'volanti' romane conservata presso il Dipartimento di teoria e storia del diritto dell'Università di Firenze, anno 1747 vol. II, ff. 1-8, e anno 1749, vol. II, ff. 159-162).

<sup>(111)</sup> Tra cui per es. P. GRÉGOIRE, *Syntagma iuris universi* (1583), Francofurti, 1611, L. III, cap. 15, nn. 14-15, pp. 70-71 e G.C. LEISER, *Ius georgicum*, Lipsiae et Francofurti, 1698, L. III, cap. 6, n. 34, p. 468.

<sup>(112)</sup> Dec. cit., n. 23, p. 620. Il rescritto, di data incerta, è segnalato da Daniela Pesciatini, che lo trova citato a sua volta dal Magistrato dei Fossi nel 1620 (*Continuità e trasformazione*, cit., p. 348).

1716, in cui la parte attrice riassume tutta la dottrina tradizionale favorevole alla 'libertas fundi' attraverso una nutrita serie di pareri legali (113): fino a sostenere che quand'anche si dovesse negare al proprietario la facoltà di recingere i suoi pascoli, egli manterrebbe comunque il diritto a percepire il giusto prezzo per le erbe consumate dal bestiame dei suoi conterranei (114). Un punto di vista tra l'altro sostanzialmente accolto in quella occasione dall'assessore dei Quattro, che riconobbe il pieno diritto del convenuto a « tenere chiuse con siepi, et altri ripari le terre del suo podere », nonostante che fino ad allora « tutte le pasture [fossero state] libere della comunità, ancorchè ne' beni altrui » (115).

Da questi casi isolati non sarebbe prudente estrapolare conclusioni di carattere generale. Tuttavia, pare che almeno alcune magistrature centrali, come la Rota fiorentina o gli Otto di Guardia, fossero abbastanza sensibili alle ragioni dei proprietari, se è vero che a richiesta degli interessati esse rilasciavano con relativa facilità certi ordini provvisionali clausolati da gravi sanzioni, con cui vietavano al bestiame dei comunisti l'accesso ai fondi privati sulla base di una semplice delibazione stragiudiziale della loro immunità da ogni vincolo di pascolo. Una prassi che, pur senza incidere formalmente sui diritti sostanziali delle comunità, segnava i limiti dello *ius pasce*ndi collettivo con una forza inusitata, sostituendo alle lievi multe

---

(113) Alcuni dei quali a stampa: ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1602, ins. n. 5. La causa verte tra alcuni abitanti della comunità maremmana di Batignano e la proprietaria di una tenuta sita in quel territorio, che pretende di aver acquisito il diritto di 'far bandita' delle sue terre a seguito di una complessa vicenda precedente. A sostegno di tale posizione, gli avvocati della convenuta sfoderano tutto l'armamentario romanistico classico: dalla esclusività del dominio (« inspecta iuris communis censura clarum est quod quid nascit in fundo meo meum est, etiam si sit herba, ceterique omnes alii fructus, qui vel industria aut naturaliter nascunt ») alla susseguente devoluzione alla comunità dell'onere probatorio circa il proprio diritto ad una parte dei frutti.

(114) Ciò, in particolare, riproducendo la dottrina di F. PECCHI, *Tractatus de servitutibus* (1689-94), Genevae, 1698, cap. IX, q. 53, pp. 154-55; secondo la quale l'unico vero limite alle facoltà dispositive del proprietario sui frutti naturali del suo fondo è dato dal divieto degli atti emulativi, ovvero dalla pretesa di impedirne la fruizione collettiva quando da ciò non possa derivargli alcun vantaggio.

(115) Così sia in primo grado (28 ottobre 1717) che in revisione (9 aprile 1723): ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1683, rispettivamente c. 95 ss. e 120 ss.

stabilite dagli statuti locali per gli sconfinamenti del bestiame comunitativo pene molto più severe <sup>(116)</sup>.

A fronte di queste posizioni favorevoli ad una più o meno marcata esclusività del dominio, la giurisprudenza propone comunque una seconda sequenza argomentativa, a sostegno, stavolta, della naturale comunanza di tutti i frutti spontaneamente prodotti dalla terra. Impossibile dire fino a che punto tale indirizzo fosse in diretto conflitto col precedente o non risultasse piuttosto complementare ad esso, in quanto destinato a trovare applicazione in quelle zone del Granducato in cui il compascuo costituiva un dato irrinunciabile della struttura economica. Certo è che l'enunciazione più completa ed efficace di questa dottrina, offerta da Bonaventura Neri Badia in una sua relazione di fine Seicento <sup>(117)</sup>, si riferisce ad uno di quei Comuni nel cuore della Maremma senese ove da sempre il pascolo collettivo rappresentava la principale risorsa del territorio, estendendosi « sui beni di qualunque possessore dal tempo della segatura del grano fino a marzo ». In queste zone, anzi, ben prima delle comunità, era lo stesso fisco centrale ad avere un interesse immediato alla conservazione del vincolo, giacché — com'è noto — a profittare principalmente del pascolo 'universale' era l'Ufficio dei Paschi di Siena. Questo Magistrato, in effetti, all'inizio di ogni stagione invernale autorizzava l'ingresso del bestiame transumante entro i confini dei ventisei Comuni sui quali si esercitava il monopolio statale del pascolo, verso pagamento di una 'fida' proporzionata al numero e al tipo dei capi introdotti. Fida che dava diritto a pascolare i propri armenti fino a primavera su ogni tipo di suolo, pubblico o privato

---

<sup>(116)</sup> Tale costume, già segnalato per il Pisano da PESCIATINI, *Continuità*, cit., p. 360, durante il Seicento sembra diffondersi anche nel resto dello Stato Vecchio, come attestano le frequenti rimostranze elevate dalle comunità contro di essa (vd. per es. ASF, *Nove Conservatori*, f. 1174, cc. 303-304, f. 1175, c. 254 ss.): finché il sovrano non lo troncò con un apposito provvedimento legislativo, denunciandone « il rigore eccessivo » e le difficoltà applicative « ne' luoghi dispersi e non uniti » (bandò 11 dicembre 1699, in CANTINI, vol. XXI, p. 85 ss.).

<sup>(117)</sup> G.B. NERI BADIA (1657-1726), *Decisiones et responsa iuris*, Florentiae, 1769-1776, t. I, dec. 51, p. 452 ss. (la data è imprecisata). Il padre di Pompeo Neri, com'è noto, fu uno dei più importanti giuristi del periodo. Dopo aver esercitato funzioni di giudice ordinario e di auditore rotale a Siena, fece parte della Rota fiorentina dal 1697 fino al 1720, quando fu chiamato a sedere nella Consulta.

che fosse (c. d. ‘ pascolo di Dogana ’), promiscuamente al bestiame locale che vi era invece ammesso gratis. Dal pascolo di Dogana restavano escluse soltanto certe ‘ bandite ’ — alcune private, altre comunitative, altre ancora dell’erario stesso —, costituite per privilegio e di cui i rispettivi beneficiari potevano disporre a volontà: in particolare con l’ammettervi le altrui mandrie quando le erbe della Dogana cominciavano ad esaurirsi, previo pagamento di fide ulteriori <sup>(118)</sup>.

La controversia che offre a Neri l’occasione per sviluppare la sua teoria, ed offrirci insieme una lucida ricostruzione giuridica di tutto questo « non poco intrigato » sistema, è relativa appunto ad una di queste ‘ bandite ’ comunitative: appartenente al Comune di Saturnia ed insistente per la maggior parte sul suolo di una vasta tenuta privata. Il proprietario di quest’ultima, dopo aver tollerato per lunghi anni che la comunità disponesse liberamente del foraggio dei suoi campi, adisce le vie giudiziarie per ottenere dal proventuario delle entrate comunali il pagamento di un « annuo fitto », come corrispettivo del pascolo da cui costui ricava un reddito non irrilevante. Benché l’attore non allegghi a proprio favore altro che « il dominio » della sua tenuta, la Rota di Siena, di fronte alla quale la causa è stata iniziata, sembra incline ad accogliere la domanda: tanto che emana una provvisionale con cui ordina intanto al convenuto di corrispondere all’altra parte il valore delle erbe già consumate nel corso degli anni precedenti. La vicenda pare dunque avviata a risolversi secondo lo schema già visto di sopra. Riassunto però il caso davanti a Neri, come giudice delegato direttamente dal sovrano al quale nel frattempo le parti si sono rivolte in via di supplica, l’esito del giudizio si rovescia completamente.

Neri muove infatti dalla premessa di una strutturale dissociazione tra la proprietà del suolo e quella dei suoi frutti spontanei: questi ultimi essendo per loro natura destinati al godimento collettivo, indipendentemente dal fatto che nascano su fondi pubblici o privati. Si tratta di una dottrina che ha trovato in Italia la sua esplicitazione più celebre in alcune pagine del *Theatrum* di De Luca,

---

<sup>(118)</sup> Per una illustrazione dettagliata di questo ordinamento, risalente alla Siena repubblicana ed in epoca medicea regolato essenzialmente dallo Statuto dei Paschi del 1572, cfr. BARSANTI, *Allevamento e transumanza*, cit., cap. I.

elaborate per contrastare l'orientamento prevalentemente anti-comunitario adottato in materia dalla Rota di Roma <sup>(119)</sup>. Al pari di De Luca, Neri non cerca neppure di fornire alla sua tesi un qualche fondamento romanistico, ma si limita a constatare che in tutti i « luoghi marittimi e campestri aperti totalmente alla libertà degli abitatori » vige una « consuetudine universale » secondo la quale, in deroga al diritto comune, « il ius pascendi compete alle comunità... e agli uomini di quelle » <sup>(120)</sup>. Il diritto di compascuo non ha niente a che vedere dunque con lo schema della servitù, né viene acquisito per prescrizione o per altro titolo derivato, ma costituisce una situazione giuridica non meno originaria della proprietà stessa, « quasi che comune sia l'erba che nasce in questi luoghi » <sup>(121)</sup>. Con la conseguenza che chi intende valersi di questa facoltà non è tenuto a dimostrarne specificamente il fondamento, ma può richiamarsi direttamente alla natura delle cose.

La scelta di questo modello esplicativo — aggiunge Neri, nemmeno troppo tra le righe — è in qualche modo obbligata se non si vuol correre il rischio di delegittimare l'assetto fondiario di gran parte del Dominio. Tanto più che in gioco non vi è solo l'interesse degli allevatori e delle comunità — che pure trovano spesso nell'affitto degli 'erbatici' una delle loro entrate principali <sup>(122)</sup> — ma anche quello del principe, a cui spetta « il pascolo dell'erbe che avanzano al bisogno degli abitatori... per l'ius di regalia che [egli] ha di occupare privatamente agl'altri le cose vacanti, che sono nul-

---

<sup>(119)</sup> Cfr. il già cit. disc. 37 del volume *De servitutibus*: ma vd. anche i disc. 35 e 36 dello stesso titolo.

<sup>(120)</sup> Dec. cit., n. 23, p. 459.

<sup>(121)</sup> *Ibidem*, n. 25, p. 459. Così appunto De Luca, che configura il compascuo « secatis segetibus » come una specie di « libertas, seu naturalis facultas » spettante agli abitanti « ex iure civico », che troverebbe la sua giustificazione nel principio di diritto comune per cui è sempre lecito fare, anche sul fondo del vicino, ciò che giova a sé e agli altri non nuoce. Anche nell'ambito della stessa Rota di Roma è possibile individuare un filone favorevole alla permanenza degli usi (cfr. per es. *Sacrae Rotae Romanae decisiones coram reverendissimo P.D. Josepho Molines*, Romae, 1728, t. III, pt. I, decc. 774-75, 27 e 31 marzo 1702, p. 487 ss.).

<sup>(122)</sup> Ciò segnatamente nel Senese, grazie appunto alle molte bandite comunali ivi esistenti, allagate periodicamente in Siena a cura dei Quattro Conservatori assieme agli altri cespiti comunitativi (BARSANTI, *Allevamento*, cit., p. 33).

lius » (123). Sul piano giuridico, infatti, i così detti pascoli di Dogana (il cui sfruttamento garantisce all'erario una delle rendite più cospicue dello Stato Nuovo (124)) non sono altro che quella quota di pascolo comunale sovrabbondante rispetto alla capacità di utilizzo della scarsa popolazione maremmana, che il sovrano — in Toscana come in molte altre parti d'Italia — acquisisce in virtù del suo diritto generale sui beni derelitti: come prova il fatto che ai comunisti locali è concesso di pascolare i propri armenti in Dogana senza pagar nulla. Se per assurdo, perciò, si ammettesse che « i padroni de' terreni potessero servirsi di tutte l'erbe, che nascono sopra i loro beni, si distruggerebbe tutto l'offizio dei Paschi e il ius delle comunità sopra le pasture » in un colpo solo: dato che il sovrano ha qui incamerato nel suo patrimonio l'erba *quae superest* rispetto al fabbisogno locale « come surrogato in luogo degli abitanti che mancano » (125). Il proprietario del suolo, in conclusione, potrà fruire del foraggio che vi cresce solo in quanto membro della collettività locale, e perciò abilitato a pascolarvi gratis i propri animali, ma non avrà alcun diritto sulla quota eccedente rispetto alle loro necessità (126).

Conforme, a detta di Neri, al consolidato *stylus iudicandi* di vari tribunali senesi e certamente rispondente ad una diffusa sensibilità

(123) Dec. cit., n. 21, p. 457.

(124) Ciò soprattutto nella prima fase della dominazione medicea, quando il suo gettito si aggirava fra i venti e i trentamila scudi annui: in seguito, la crisi dell'economia maremmana la farà decrescere progressivamente fino a poche migliaia di scudi (BARSANTI, op. ult. cit., pp. 266-67).

(125) Dec. cit., n. 28, p. 459. Il diritto del sovrano sui pascoli, secondo questa teorica, si giustifica in base allo stesso principio valido per es. in materia di acque (su cui in breve G. ASTUTI, *Acque (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, in part. p. 381 ss.).

(126) Questo, almeno, nelle c. d. 'bandite per usi', che sarebbero quelle concesse alle comunità essenzialmente per il pascolo dei propri abitatori. Diverso discorso vale invece per le c. d. 'bandite per fida', acquistate per privilegio o contratto dalla comunità come persona giuridica distinta dall'insieme dei suoi componenti, e destinate esclusivamente a fornire un reddito all'ente. Su queste ultime, il proprietario del suolo, al pari degli altri terrieri, non può vantare alcun diritto civico personale; e quindi gli sarà permesso tutt'al più di pascolarvi il solo bestiame addetto alla coltura del fondo (c. d. 'da tenda': dec. cit., nn. 4-7, pp. 454-55; e vedi pure, nello stesso senso, le memorie settecentesche utilizzate da IMBERCIADORI, *Campagna toscana del Settecento*, cit., p. 148 ss.).

giuridica <sup>(127)</sup>, questo schema pare dunque funzionale ad una tutela del collettivismo agrario premoderno. In realtà, non va dimenticato che nel corso del Cinque-Seicento la disponibilità effettiva di questi diritti comunitari era spesso passata nelle mani di grandi famiglie o di circoscritte *élites* locali, a cui le comunità li avevano trasferiti a vario titolo assieme agli altri loro introiti per fronteggiare la crescente pressione fiscale del centro. La modernizzazione amministrativa aveva inciso anche su queste facoltà di godimento promiscuo, stimolandone la patrimonializzazione e la correlativa acquisizione da parte di privati. Lo dimostra bene lo stesso caso della controversia saturniense: in cui la parte convenuta non è affatto la comunità locale, bensì il suo feudatario marchese Ximenes, che ne gestisce i proventi in qualità di affittuario. Individualismo e collettivismo, quindi, nella prassi sociale non si presentano così antitetici come il discorso giuridico suggerisce. Ed i diversi costrutti teorici impiegati per la qualificazione di questa materia non furono probabilmente — ancora una volta — che i pezzi di uno stesso arsenale retorico, messo a disposizione dei giuristi per giustificare soluzioni suggerite volta volta dal peso degli interessi in gioco.

---

<sup>(127)</sup> Cfr. per es. l'*Informazione sopra l'ufficio dei Paschi* del 28 aprile 1748 redatta dal cancelliere della Dogana di Siena, Francesco Bonci Andreucci (ASF, *Segreteria di Finanze*, f. 681, di cui vari stralci sono pubblicati nel lavoro di Danilo Barsanti).

PARTE TERZA

**DAL FRENO AL COMANDO.  
LA PERIFERIA AL SERVIZIO DEL CENTRO**



## CAPITOLO SETTIMO

### I COMPITI IMPOSTI ALLE COMUNITÀ

1. Amministrazione centrale e oneri locali. — 2. Oneri 'camerali' e oneri 'comunitativi'. — 3. Gli oneri relativi all'amministrazione della giustizia e al controllo poliziesco del territorio. — 4. Gli oneri relativi al sistema amministrativo e fiscale. — 5. Altri oneri e servizi imposti.

#### 1. *Amministrazione centrale e oneri locali.*

Strumento di mediazione politica — funzionale insieme alla conservazione dello *status quo* ed alla consolidazione del consenso al regime —, la tutela comunitativa è anche un congegno insostituibile per la cura di una serie d'interessi centrali: che vengono perseguiti tramite l'accollo degli adempimenti correlativi alle varie sezioni del territorio.

Come notava ancora De Gérando durante il periodo napoleonico (pur avendo presente una Toscana ormai tanto mutata rispetto a quella dei Medici), nel Granducato non solo « les communes...figuraient vis-à-vis de l'État comme autant d'individus politiques », ma soprattutto « comme autant d'agents chargés tous ensemble, pour lui, et de la perception de certains genres de revenus, et de l'emploi de certaines dépenses. Le Gouvernement avait rarement faire directement avec les personnes, sous le rapport de l'administration; les communes étaient là pour exécuter ses ordres à l'égard de leurs membres, pour reporter et leurs vœux, et leurs besoins » (1).

---

(1) Così il *Compte rendu de l'administration des trois départements de la Toscane* (Archives nationales de Paris, *Secrétairerie impériale*, AF IV, 1716, carte non numerate), redatto da Joseph-Marie De Gérando per conto della 'Junte organisatrice de la ci-devant Toscane', recante la data del 7 aprile 1809 (della segnalazione di questa fonte sono

Almeno fino alle riforme leopoldine, in effetti, quasi tutti i 'servizi' che il centro introdurrà all'interno del proprio spazio di governo saranno gestiti mediante vari sistemi di delega alle comunità. Di qui, un pressante interesse del sovrano a mantenere in efficienza un sistema comunitativo che costituiva il terminale della propria stessa amministrazione.

Ciò contribuisce a spiegare, innanzitutto, l'attenzione riservata dal governo mediceo al problema della copertura degli uffici comunali: i quali — soprattutto nelle comunità più povere — tendono a divenire tanto meno ambiti dagli abitanti quanto più aumentano i vincoli e le responsabilità indotte dal controllo centrale (2). È vero che, sempre tollerante verso i ceti agiati, il centro non giungerà mai a trasformare lo 'ius ad officia' in un 'munus' obbligatorio; e,

---

debitore alla cortesia dell'amico Stefano Mannoni). Sul contributo di De Gérando alla riorganizzazione amministrativa in Toscana si può vedere qualche riferimento in G. ASSERETO, *La fine dell'antico regime. La dominazione napoleonica a Prato*, in *Storia di Prato*, vol. II, *Un microcosmo in movimento*, cit., spec. p. 798 ss.). « Cet ordre de choses — prosegue la relazione — était la conséquence et la suite de l'ancienne constitution de la République et de la manière dont son territoire s'était formé par l'agglomération de divers territoires indépendants ou de fiefs acquis par elle; et jusqu'à Léopold les rapports primitifs des Communes avec l'administration avaient presque entièrement conservé leur forme première ». È comunque notevole che lo stesso De Gérando, profondo conoscitore della realtà amministrativa francese, pur consapevole dei limiti propri della « ancienne administration toscane », la considerasse « en général simple, économique, paternelle »; e rilevasse anzi che essa « avait en diverses parties des rapports étroits avec le système de l'administration française, rapports qui ont beaucoup facilité les travaux de la junte ».

(2) Una delle richieste più comuni che le comunità rurali indirizzano al magistrato dei Nove, in effetti, è quella di aumentare i compensi ai propri ufficiali, come unico modo per rendere di nuovo minimamente appetibili « li offitii di dett[e] comunità, [che sono] per molta briga et fatica rifiutati, et le fatiche del publico patiscono » (così, tra i tanti, il comune di San Dalmazio nel 1592: ASF, *Nove Conservatori*, f. 960, c. 223). Diverso discorso vale per le città e per le terre maggiori: ove l'esercizio delle pubbliche funzioni, anche se compensato modestamente rispetto allo *status* economico delle élites, è ritenuto ancora gratificante per le distinzioni sociali che comporta e per i rapporti clientelari che permette di intrattenere (vd. per es. ANGIOLINI, *Il ceto dominante a Prato*, cit., p. 380); anche a questo livello, comunque, la copertura delle cariche può risultare gravosa a causa dell'assottigliarsi del numero delle casate ammesse ad accedervi, com'è stato dimostrato per Siena nel corso del Settecento: G.R.F. BAKER, *Nobiltà in declino: il caso di Siena sotto i Medici e gli Asburgo-Lorena*, in *Rivista storica italiana*, LXXXIV (1972), p. 684 ss..

lasciando agli statuti locali la possibilità di regolare a piacere questa materia, continuerà a permettere di fatto ai 'megliostanti' di esentarsi dalle cariche più onerose pagando una semplice multa. Non solo: ma conferirà pure ai 'descritti' nelle bande granducali il privilegio di sottrarsi alle imborsazioni « a loro beneplacito », « senza pena e senza alcun lor pregiudizio », in deroga a qualunque disposizione statutaria (3).

Al tempo stesso, però, la normativa dei Nove indica tra i doveri prioritari dei cancellieri quello di « procurare che in ciaschedun luogo si facciano tutti gli ufficiali, ... acciocchè gli affari pubblici non patiscino »: imponendo di « rifare nuove imborsazioni, e nuove tratte, tante volte, quanto occorra, fino a che si trovi chi accetti » previo pagamento dei debiti 'rifiuti' (4). In questo modo, quindi, nei Comuni minori i compiti di più scarso prestigio tendevano a scaricarsi sui meno abbienti — e ciò a partire proprio dall'ufficio del camerlengo comunitativo che, dovendo provvedere sotto la sua responsabilità all'esazione delle imposte e ai pagamenti delle varie spese 'obbligatorie' imposte dal centro, costituiva l'asse portante del governo economico della periferia (5). Il risultato fu quello di una macchina amministrativa sovente gestita più per forza che per amore proprio da chi meno vi aveva interesse, ma bene o male dappertutto funzionante. Se per un verso, quindi, la stretta subordinazione delle comunità rispetto al centro poté determinare un decadimento della vita amministrativa locale, per un altro fu proprio quella subordinazione che contribuì a mantenere in piedi, fino alle estreme pro-

---

(3) Così già i *Capitoli* cosimiani delle Bande del 1 ottobre 1555, cap. XI (CANTINI, vol. II, pp. 372-73), successivamente riconfermati da Ferdinando II nel 1646 (*ibidem*, vol. XVII, pp. 262-63).

(4) Così la solita *Istruzione ai Cancellieri* del 1636, cap. 2, nn. 3 e 4. Solo nel caso in cui tutti i membri della comunità si fossero dichiarati indisponibili, la *Riforma dei Cinque* abilitava il Magistrato tutorio ad « astringere i benestanti ad accettare [l'ufficio], senza riguardo di descritti e non descritti » (cap. 5, n. 3; e cfr. pure il manuale serratiano, cap. 19, p. 83. A tali 'nomine per forza' ricorrevano comunemente, nel Pisano, anche i Surrogati dei Nove: PESCIATINI, *Continuità e trasformazione*, pp. 305-308).

(5) Di fronte alla strutturale difficoltà di coprire questa carica, già la *Riforma dei Cinque* (loc. ult. cit.) intervenne a fissare d'autorità le multe per chi l'avesse rifiutata nell'ambito del Contado fiorentino, ove la scarsità di entrate proprie finiva per avvicinare parecchio questi ufficiali a dei semplici esattori d'imposta, rendendo così tanto più ingrato e rischioso il loro compito.

paggini dell'età moderna, una nebulosa di microentità istituzionali di diretta derivazione medievale.

## 2. *Oneri 'camerali' e oneri 'comunitativi'.*

Su questo reticolo di comunità di cui si è assicurato la sopravvivenza, il centro va dunque a distribuire i suoi oneri di amministrazione. I quali possono indifferentemente configurarsi come obblighi di fare, dare o pagare, ed avere come beneficiari sia l'erario stesso che qualunque terzo, convertendosi nel corso del tempo dall'uno all'altro tipo, senza che il loro regime giuridico subisca per questo modifiche sostanziali (6).

Di essi non esiste alcuna specifica elencazione normativa. Nè è impresa agevole, data la loro grande varietà morfologica, distinguerli in modo preciso da tutti gli altri impegni che la comunità si assume spontaneamente. L'unico criterio per tentare di metterne insieme la lista è di natura contabile. Come si è visto, infatti, a fronte delle spese comunali nuove ed insolite, per le quali è generalmente richiesta l'approvazione centrale, esiste invece un'altra categoria di spese locali « che con i semplici mandati dei cancellieri si pagano dai camerlenghi e al saldo di loro ragioni li sono fatte buone, mentre ne mostrino le ricevute », senza bisogno di altre formalità (7). Tra queste spese troviamo non solo tutte le uscite correlate alle necessità statutarie o istituzionali dell'ente, ma anche quelle che gli sono imposte dagli « ordini e decreti » del magistrato tutorio (8), e che perciò corrispondono ad interessi tendenzialmente 'statali'. A sua volta, quest'ultima categoria comprende sia le somme che i Comuni sono obbligati a versare nelle casse centrali tramite i 'chiesti' (pari, in media, alla metà circa della spesa comunale complessiva (9)), sia

---

(6) Come sottolinea BERLIRI, *L'ordinamento tributario*, cit., pp. 15-16, il concetto centrale della fiscalistica intermedia è quello genericissimo di 'munus', inteso come tutto ciò che « necessario subimus, lege vel mero imperio eius qui habet potestatem », secondo una celebre definizione bartoliana.

(7) *Manuale Serrati*, cap. 8 (« Delle spese ed aggravii »), p. 52.

(8) *Ibidem*.

(9) Così, almeno, alla fine dell'età leopoldina e limitatamente al Dominio fiorentino (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 70, ins. 1: *Lavoro intiero presentato dal Segretario*

una nutrita serie di spese locali che essi sostengono in ottemperanza a specifiche prescrizioni sovrane.

In particolare, seguendo le classificazioni dell'epoca, tutti gli oneri a carico dei Comuni si possono dividere in « camerali », « universali » e « comunitativi », a seconda della loro destinazione effettiva <sup>(10)</sup>.

I primi corrispondono a quelle poche imposizioni ad impiego non vincolato che le comunità « pagano all'erario, Gran Camera di S.A.S. » in forma « di tributo », ed il cui ammontare equivale press'a poco al reddito netto che il centro ricava dalla tassazione diretta dei Comuni mediante il ' chiesto '. Nell'ambito del Dominio fiorentino, per esempio, hanno natura ' camerale ' alcuni oneri militari risalenti ai primi decenni del Principato, come la « tassa dei cavalli » o il « conto a parte », che si continuarono a pretendere per tutta l'età moderna anche dopo il venir meno della loro rispettiva ' causa impositionis ' <sup>(11)</sup>. E un discorso analogo vale per altre voci minori,

---

*Marmi a S.A.S. nel giugno 1787 sulla tassa di Redenzione*), benchè nelle comunità del Contado il rapporto fosse fortemente sbilanciato a favore dell'imposta statale, mentre molte comunità del Distretto continuavano a corrispondere alle casse centrali somme estremamente esigue rispetto a quelle devolute localmente.

<sup>(10)</sup> Così ancora SERRATI, *Manuale*, p. 46; ma cfr. anche l'*Articolo decimoterzo delle Memorie* di Barbolani.

<sup>(11)</sup> La tassa dei cavalli, in particolare, deriva dall'antico diritto che la Repubblica fiorentina vantava nei confronti di alcuni luoghi soggetti di pretendere cavalli da guerra ed altre prestazioni in natura a sostegno delle proprie truppe durante le campagne. Convertito in un onere pecuniario nel 1536 e trasformato in un prelievo ordinario nel 1562, nel 1571 esso fu definitivamente liquidato in un importo di circa 11.500 scudi annuali, che i Nove riscossero poi regolarmente anno per anno fino al 1774 (cfr. CANTINI, vol. I, p. 140, in calce alla legge 28 febbraio 1536, nonchè BARBOLANI, *Memorie*, c. 42r.; a contribuire, peraltro, rimasero fin da ultimo « que' soli luoghi che furono tassati dapprincipio, e per quelle somme che furon credute convenire alle Masse [d'estimo] de' Comuni paganti »). L'altro tributo (pari a quasi 5.000 scudi) fu levato invece nel 1568 su alcuni Comuni ed opere pie per finanziare un corpo speciale di cavalleria pesante creato da Cosimo (F. ANGIOLINI, *Politica, società e organizzazione militare nel Principato mediceo: a proposito di una ' memoria ' di Cosimo I*, in *Società e storia*, IX (1986), pp. 1-51, nonchè, per la provvisione istitutiva, CANTINI, vol. VII, pp. 22-26). Nel 1588, abbandonata la politica di riarmo terrestre avviata da Cosimo, la « guardia di uomini d'arme » così sovvenzionata fu disciolta; e tuttavia tre anni dopo un rescritto sovrano disponeva che si continuasse ad esigere tale somma a beneficio del Depositario. « Di questa tassa — perciò — una volta non se n'ardiva parlare, nè ad

il cui gettito — sempre preteso dai Nove — viene versato tuttavia non al Depositario del principe, ma a differenti casse fiorentine: come le tasse dovute dalle singole comunità al Monte Comune in base agli antichi patti di capitolazione<sup>(12)</sup> o gli oboli che esse erano tenute a pagare all'Arte dei Mercanti in occasione della Festa di San Giovanni; o ancora le « tasse dei Mulini » di cui andava creditore il Magistrato dei Capitani di Parte Guelfa « come padrone di tutte le acque e fiumi » dello Stato per l'utilizzazione della forza idraulica a scopi economici<sup>(13)</sup>. A ciò si aggiunga che con la Reggenza lorenese la lista delle rimesse dei Comuni alla Depositeria si allungò di almeno altre due voci ordinarie — la prima costituita da una cifra forfettaria corrispondente alla media di ciò che le comunità avevano pagato durante l'età medicea per le spese delle milizie granducali,

---

alcuno se ne dava notizia, e dal Soprassindaco [dei Nove] era tenuta occultissima, tamquam dominationis arcana », nel timore che i sudditi s'indignassero scoprendo di venire regolarmente collettati per una causa non più sussistente (così, alla fine del Seicento, l'anonimo estensore di un *Discorso dell'origine e proseguimento dei defalchi delle Decime de' beni amministrati nel Distretto, e se sia bene fare le novità proposte*, in ASF, *Decime Granducali*, f. 1042, c. 3r.). Sommando i 16.500 scudi della tassa dei cavalli e del conto a parte con i circa 8-10.000 della decima del Contado si ottengono approssimativamente quei 25.000 scudi che i Nove versano in media annualmente nelle casse del Depositario generale dai primi decenni del Seicento fino all'età lorenese, come s'è visto a suo luogo.

(12) Così ancora BARBOLANI, op. cit., c. 46r.. L'insieme di queste somme, calcolato in dettaglio alla metà del Cinquecento, corrispondeva ad un introito netto di 10.602 scudi (cfr. la già citata relazione pubblicata in appendice a D'ADDARIO, *Burocrazia, economia e finanze dello Stato fiorentino*, p. 450 ss.). Peraltro, l'esame dei due specchi settecenteschi del 'chiesto' dei Nove a cui ci siamo più volte richiamati non evidenziano più, sotto la voce corrispondente, poste di un simile rilievo.

(13) *Ibidem*, c. 46 v.: all'inizio dell'età lorenese, l'importo di questa tassa (percepita dal 1561) era di 1840 scudi (ASF, *Segreteria di Finanze ante 1788*, f. 218, ins. 20). Meno nota la struttura del 'chiesto' ordinario senese, per il quale non disponiamo di descrizioni esplicative analitiche. Anche nello Stato Nuovo, comunque, le comunità erano tenute a corrispondere due tasse fisse alla dominante — rispettivamente all'Opera della Cattedrale e alla Biccherna, cioè al Comune di Siena stesso —; mentre la terza voce fondamentale, costituita dalla c. d. 'tassa dei Conservatori', raggruppava una gran quantità di titoli diversi, comprensivi sia di una lista di 'spese universali' corrispondenti ad alcuni servizi d'interesse comune, sia di alcune piccole imposte che venivano riscosse per conto della Depositeria, come la c. d. 'tassa della cavallerizza' oppure — a partire sempre dal 1739 — la 'tassa delle Bande'.

una volta che queste ultime furono soppresse nel 1739 <sup>(14)</sup>; e la seconda rappresentata dalla c. d. «tassa del piè tondo», che al termine di una serie di complesse metamorfosi formali finì per essere imputata alle collettività locali <sup>(15)</sup>.

Queste, all'ingrosso, le imposizioni sulle comunità capaci di fornire al centro un reddito disponibile.

La maggior parte degli oneri territoriali, invece, non sono sostenuti per procurare una provvista al sovrano, ma per soddisfare una qualche necessità pubblica obbiettiva, a cui il loro importo è giuridicamente vincolato. E si distinguono in 'comunitativi' e 'universali' a seconda che siano sopportati individualmente da ogni territorio oppure si distribuiscano su tutte quante le comunità dello Stato, iscrivendosi, in questo caso, nel 'chiesto' annuale del magistrato tutorio.

Tale differenza, peraltro, ha un valore più tecnico-amministrativo che giuridico. Per assicurare infatti un certo servizio alla sua periferia in regime di amministrazione indiretta il centro può, per esempio, limitarsi a ribadire per legge la 'doverosità' di una certa funzione a cui le comunità già provvedono per proprio conto, semplicemente uniformando le condizioni del loro operare o regolamentandone alcuni aspetti. Oppure chiedere loro genericamente di erogare qualche nuova prestazione o di eseguire un'opera, lasciandole relativamente libere di seguire le modalità che preferiscono. O

---

<sup>(14)</sup> Secondo Barbolani (*Memorie*, c. 39v.) la somma era pari a 6.390 scudi.

<sup>(15)</sup> Introdotta all'inizio del Principato come una gabella sui contratti di compravendita di determinati animali, quest'imposta fu trasformata da Francesco Stefano in un prelievo di ammontare predeterminato a carico delle comunità dello Stato, e ripartito su di loro dal Magistrato dei Nove secondo lo stesso criterio delle spese universali (cfr. la provvisione dell'11 febbraio 1745, in CANTINI, vol. XXV, pp. 231-232: con la quale, come nota Barbolani, essa fu abolita «relativamente al nome,... ma non in quanto all'esazione» e all'importo, fissato nella rispettabile cifra di 38.620 scudi). Il suo gettito, originariamente devoluto ai Capitani di Parte per il finanziamento di certi lavori pubblici, fu poi destinato in prevalenza al servizio del debito pubblico, al pari di tanti altri redditi tributari del Granducato. Per una ricostruzione delle vicende occorse a questo tributo cfr. le note di commento di Mario Mirri alla memoria di F. PAGNINI, *Delle gravanze che si pagano dai lavoratori del Contado fiorentino rispetto alle terre che essi lavorano*, in appendice a M. MIRRI, *Un'inchiesta toscana sui tributi pagati dai mezzadri e sui patti colonici nella seconda metà del Settecento*, in *Annali dell'Istituto Gian Giacomo Feltrinelli*, II (1959), p. 528, nonché WAQUET, *Le Grand Duché*, cit., p. 261.

infine gestire per proprio conto l'attività che gli preme e farsene poi rimborsare il costo dagli enti territoriali interessati. In tutte queste evenienze, l'onere continua di regola ad avere natura locale. Esso diventa 'universale' solo quando, nell'ambito dell'ultimo caso considerato, il principe ne chieda il rimborso *pro quota* a tutti gli enti dello Stato, riconoscendo che l'attività gestita tramite quelle somme riveste un'utilità generale. Istituito nel 1545 per coprire le spese degli alloggiamenti militari ed i costi delle milizie, che per l'avanti venivano sopportati individualmente da ogni comunità in cui le truppe stanziavano <sup>(16)</sup>, questo 'conto universale' si arricchirà progressivamente di nuove voci; senza che però le prestazioni pretese per suo tramite cessino di avere natura eminentemente contribuzionale. Vedremo più oltre a che cosa corrispondano le sue poste. Per ora basti aver chiaro che, rispetto al fisco centrale, esse si presentano tutte quante come delle semplici partite di giro, che « non entrano né escono dalla Regia cassa » <sup>(17)</sup> e che quindi costituiscono una specie di appendice della finanza propriamente locale.

Escluso, quindi, che ai bisogni della periferia si provveda ordinariamente mediante cespiti erariali, la norma è che ogni frazione del territorio deve far fronte alle sue esigenze per conto proprio, anche se sotto gli ordini e la stretta direzione del centro: salvo che il sovrano non consenta eccezionalmente di ripartire l'onere di un qualche compito obbligatorio su tutte le comunità a lui soggette.

A garantire l'adempimento delle molteplici attività imposte ai Comuni provvedono essenzialmente le stesse magistrature tutorie attraverso una continua vigilanza contabile sul loro operato. Vi è peraltro da aggiungere che una parte fondamentale di questa attività di direzione e controllo — quella relativa al settore dei lavori pubblici — risultò per lo più affidata ad organismi diversi, con competenza specifica in questo campo — a Firenze i Capitani di Parte Guelfa <sup>(18)</sup>, a Siena la Balìa sopra le Strade, Ponti e Argi-

<sup>(16)</sup> Cfr. oltre, cap. IX, § 1.

<sup>(17)</sup> Come si esprime appunto a proposito di questo tipo di spese il cancelliere delle Cortine di Pistoia Clemente Querci, in una sua relazione del 26 dicembre 1771 diretta al Segretario della Pratica Segreta Pelli Bencivegni (ASF, *Miscellanea di Finanze 'A'*, f. 146, cc. non num.).

<sup>(18)</sup> Creata nel 1267 con compiti di giustizia politica e di repressione del partito

ni <sup>(19)</sup>, a Pisa l'Ufficio dei Fiumi e Fossi <sup>(20)</sup> e a Pistoia l'Ufficio dei fiumi e Strade <sup>(21)</sup>. Talvolta (come nel Pistoiese) questi apparati tecnici non furono che dei semplici strumenti esecutivi nelle mani del magistrato tutorio <sup>(22)</sup>. Altrove, invece, esse riuscirono ad attrarre su di sé tutte le competenze dell'organo di tutela — come a Pisa a partire dal 1602, quando i componenti dell'Ufficio dei Fossi ottennero di

---

ghibellino, questa vetusta magistratura si trasformò gradualmente, nel corso del Quattro e nella prima metà del Cinquecento, in un organismo con competenze più amministrative che politiche, in relazione alla necessità di gestire l'ingente patrimonio confiscato ai 'ribelli'. Con la legge 18 settembre 1549 (c. d. 'legge dell'unione') i Capitani assorbirono le competenze degli Ufficiali di Torre e delle Cinque Cose, cioè delle due antiche magistrature repubblicane addette all'amministrazione dei lavori pubblici, e costituirono fino al 1769 la principale struttura dello Stato granducale in materia di opere pubbliche (A. CERCIAI, C. QUIRICONI, *Relazioni e rapporti all'Ufficio dei Capitani di Parte Guelfa*, in *Architettura e politica da Cosimo I a Ferdinando I*, cit., p. 187 ss.).

<sup>(19)</sup> Benché già prima dell'assoggettamento esistessero in Siena quattro 'viai' deputati alla cura delle strade e delle altre opere pubbliche d'interesse generale (nello Statuto generale del 1545, dist. I, rubr. 213, ed. cit. pp. 120-122), è solo nel 1596 che questo organismo assume la sua fisionomia definitiva. Con la sua lettera alla Balìa del 23 agosto di quell'anno, infatti, il Governatore di Siena assegnò a costoro un Provveditore e un Sottoproveditore con mansioni analoghe a quelle svolte presso i Capitani di Parte di Firenze dai funzionari di egual nome, formalizzando i compiti dei deputati e del personale tecnico-esecutivo loro assegnato (per una descrizione della struttura dell'ufficio cfr. ASS, *Quattro Conservatori*, f. 5, ins. 5, *Nota delle cariche ed impieghi del Tribunale e Magistrato delle strade, argini, ponti e fiumi dello Stato di Siena*, s.d.).

<sup>(20)</sup> Costituita sotto tale nome con la riforma cosimiana del 29 aprile 1547, questa magistratura è l'erede istituzionale della precedente « Opera della Reparatione », introdotta a sua volta nel 1475, durante la prima dominazione fiorentina. I quattro « Ufficiali » che componevano il collegio erano cittadini pisani eletti localmente, ma alle deliberazioni partecipava anche un Commissario nominato dal sovrano (FIASCHI, *Le magistrature pisane delle acque*, cit., p. 83 ss.).

<sup>(21)</sup> Anche qui, benché si tratti di un ufficio certamente anteriore al Principato, solo col 1562 esso riceverà un assetto definito, assumendo il nome indicato nel testo (GAI, *Centro e periferia*, cit., pp. 44-45). Per le ulteriori riforme cinquecentesche vd. ASPT, *Comune di Pistoia, Raccolta* 6, cc. 796-799; 808-817; 819-820; nonché i testi a stampa successivamente pubblicati nel 1667 e 1696, fino all'ultima riforma del 23 gennaio 1726 (*Capitoli dell'Uffizio dei fiumi e strade di Pistoia*, Pistoia, 1728), che resterà in vigore fino alla soppressione dell'ufficio, nel 1777.

<sup>(22)</sup> Per quanto l'Ufficio, infatti, fosse istituito e regolato dagli statuti cittadini, a partire dal 1582 il numero dei suoi componenti e il modo della loro designazione fu rimesso alla discrezione della Pratica Segreta di Pistoia, che era anche competente sugli appelli dalle sue decisioni.

essere « surrogati » nelle attribuzioni fino ad allora esercitate dai Nove sui Comuni di quel Contado <sup>(23)</sup>. Mentre nell'esperienza fiorentina il Magistrato ' edilizio ' conservò sempre una piena autonomia rispetto al suo vicino di porta, confliggendo regolarmente con i Nove per tutta l'età moderna fino al riordino dell'apparato centrale realizzato in età leopoldina. Sotto il profilo funzionale, comunque, entrambi questi uffici assolvono allo stesso compito di costringere ogni ente gravato all'adempimento dei suoi obblighi. Che poi il magistrato tutorio espletasse queste incombenze soprattutto visitando conti e bilanci e quello ' edilizio ' confezionando progetti non incide sull'affinità sostanziale tra le funzioni dell'uno e dell'altro.

### 3. *Gli oneri relativi all'amministrazione della giustizia e al controllo poliziesco del territorio.*

Tutto ciò premesso, passiamo ora all'esame delle prestazioni imposte alle amministrazioni comunitative: affrontando in primo luogo quelle a carattere locale, che ne costituiscono la grande maggioranza.

Secondo la prassi, esse si suddividono contabilmente in varie categorie in base al più o meno ampio comprensorio di competenza. « Siccome lo Stato è diviso in Vicariati, che comprendono le Potesterie, che sono formate dalle Comunità, e queste dai Comunelli, così ciascuno concorre in generale a quelle spese delle quali generalmente risente l'utile, e paga poi particolarmente quell'imposte che servono a soddisfare a' parziali bisogni » <sup>(24)</sup>. In una fascia intermedia tra gli oneri peculiari di una sola comunità e quelli universali esiste quindi una graduazione di spese locali ulteriori, imputate a quegli enti di secondo e terzo livello la cui autonomia è ancor più ridotta di quella comunitativa.

Quando, infatti — come di regola accade in particolare per Vicariati e Capitanati — essi non dispongano di alcun patrimonio

---

<sup>(23)</sup> Sulla nascita dei ' Surrogati dei Nove ' come compromesso tra le esigenze della centralizzazione e l'aspirazione dell'oligarchia pisana a riacquistare un'egemonia amministrativa sul proprio Contado cfr. FASANO, *Città soggette e Contadi*, cit., pp. 88-90; DIAZ, *Il Granducato*, pp. 308-311.

<sup>(24)</sup> BARBOLANI, *Memorie*, c. 44 r.

proprio, il centro « va riguardatissimo » nell'autorizzare nuove spese straordinarie, nella consapevolezza che qui « a tutti i bisogni, pur minimi che sieno, si supplisce con l'imposte, e con i dazj » (25). La principale ragion d'essere, in realtà, di queste amministrazioni sovracomunali è quella di fungere da circondari contribuzionali per il finanziamento di servizi che il centro stesso ha interesse a mantenerli attivi.

Il primo tra questi è ovviamente costituito dall'esercizio della giurisdizione sul territorio. Come s'è visto, benché talvolta possa essersi semplicemente surrogato ad un antico ufficiale di nomina locale, il giurisdicente mediceo si presenta sempre come un rappresentante del potere centrale, incaricato di amministrare la giustizia in nome del principe ed inquadrato in una 'pianta organica' che è quella degli uffici della dominante (26). Ciononostante, l'onere economico relativo all'espletamento dei suoi compiti è di regola accollato alle comunità comprese in ciascuna giurisdizione (27). Tale

---

(25) Così un parere dei Nove approvato dal principe il 12 aprile 1606, che nega addirittura ai sindaci del Vicariato d'Anghiari di poter alimentare un « focone » all'interno del palazzo vicariale affinché il pubblico possa « asciugarsi le vesti » nei mesi invernali (ASF, *Nove Conservatori*, f. 988, c. 214).

(26) Tale carattere 'statale' della figura si precisò ulteriormente a partire dagli ultimi decenni del Cinquecento, quando i titolari di certi uffici 'di fuori', che fino a quel momento erano stati nominati come tutti gli altri 'per tratta', cominciarono ad essere designati 'a mano' dal sovrano. Sotto gli ultimi Medici, le giurisdizioni « principali si in dignità quanto in lucro in comparazione dell'altre » (cinque Commissariati, nove Capitani, sette Vicariati, tre Podesterie e tre Ufficiali) risultano appunto coperte 'per grazia' (*Ministero civile per le iurisdizioni del Dominio fiorentino in tempo di Cosimo III e Gio. Gastone I*, in *Segreteria di Gabinetto*, f. 123, c. 2v.; ma vedi già il *Teatro di Grazia e Giustizia*, t. II, *Uffizi e cariche per fuori della città di Firenze*, in ASF, *Miscellanea medicea*, f. 414, anteriore di qualche decennio).

(27) Ciò, almeno, per quanto riguarda le comunità del Distretto e dello Stato Nuovo. Ai salari dei rettori del Contado fiorentino pare invece che, a partire dal 1531, contribuisse anche l'erario, tramite l'assegnamento di una quota della gabella del sale pari a 10.500 scudi (cfr. la memoria di Del Teglia sul Magistrato dei Nove, ASF, *Regia Consulta*, f. 454, cap. I, nonchè, in base ai dati forniti da una relazione del 1561, D'ADDARIO, *Burocrazia, economia e finanze dello Stato fiorentino*, cit., p. 418 nota). Va aggiunto, poi, che la regola non valeva per il Pistoiese e per la sua Montagna (ove, a fronte dell'incameramento di tutte le entrate del territorio, l'erario si era assunto l'onere di pagare tutte le spese comunitative ordinarie, tra cui naturalmente anche lo stipendio dei vari giurisdicenti). Altra segnalata eccezione è costituita dalla terra di Pontremoli, che

soluzione, per lo più formalizzata già negli stessi patti di assoggettamento, verrà mantenuta per tutto il corso dell'età moderna. La stessa apparente razionalizzazione della materia realizzata nel 1545 con una legge assai celebre, non comportò l'assunzione di alcuna responsabilità del centro in ordine al compenso del rettore e della sua 'corte' (28). Poco importa, in particolare, che questo testo imponesse agli enti territoriali di non corrispondere più gli stipendi direttamente ai loro giurisdicenti, ma di versarli alla cassa dei Cinque (poi dei Nove), in modo che « tutti i salarj de' Rettori del detto Ducal Stato pass[assero] per una mano ». La disposizione aveva infatti un valore solo tecnico-contabile, che non incise sull'imputazione della spesa — e del resto sembra che essa sia stata poi applicata solo limitatamente all'ultima 'terzeria' dello stipendio annuale del rettore, che gli veniva pagata dopo il superamento del sindacato (29). Fino alle riforme leopoldine, perciò, gli ufficiali 'estrinseci' del Dominio, con relative « famiglie e corti », si trovano qualificati nelle

---

per un privilegio riconosciute all'atto del suo acquisto non era tenuta a corrispondere alcun salario al proprio rettore.

(28) Ci riferiamo al *Bando sopra i rettori che vanno in uffizio* del 13 febbraio di quell'anno (in CANTINI, vol. I, p. 276 ss.), che fissò l'ammontare degli stipendi delle giurisdicenze penali dello Stato fiorentino (peraltro confermando sostanzialmente i livelli salariali precedenti) e soprattutto ridefinì la composizione della 'famiglia' che ogni rettore era tenuto a condursi appresso a proprie spese.

(29) Cfr. per tutte la testimonianza di Pietro Leopoldo, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 126, p. 23, con la quale concorda la *Dimostrazione dell'entrata e uscita annua dei Signori Nove ... dell'anno 1758*: ove l'unica 'voce' relativa agli stipendi rettorali è appunto quella corrispondente all'ultimo trimestre di carica, che i Nove anticipavano ai giurisdicenti su un fondo messo a disposizione dal Monte Comune, per esserne poi rimborsati l'anno successivo dai camerlenghi comunitativi. Peraltro, tale sistema risulta esplicitamente applicato ai soli rettori del Distretto, mentre del salario di quelli comitatini non si fa alcuna menzione in questo specchio del 'chiesto'. Nel Pisano, invece, par di capire in base alla stessa fonte che fino al 1740 gli emolumenti dei giurisdicenti fossero pagati dalla Cassa della Dogana, a cui i soliti camerlenghi versavano le contribuzioni correlate: mentre da quell'anno in poi il quarto trimestre venne corrisposto dai Nove, come per il resto del Distretto. Si ignora come mai, e a partire da quando, la tecnica di pagamento dei salari introdotta nel 1545 sia stata disapplicata. Da notare comunque che Savelli, pur menzionando nella sua *Pratica* l'importante provvedimento legislativo di quell'anno, osservava che alla sua epoca la maggior parte delle disposizioni ivi contenute non erano « più in osservanza » (§ 'Rettori', n. 60, p. 273).

istruzioni dei Nove come i primi « salariati » delle comunità <sup>(30)</sup>. Ciò non significa, naturalmente, che Vicari e Podestà si possano configurare in qualche modo alla stregua di ‘ dipendenti comunali ’. Com'è noto, la tecnica amministrativa d'antico regime ignora del tutto quella saldatura tra prestazione d'opera retribuita ed esercizio di pubbliche funzioni che caratterizza il rapporto di pubblico impiego contemporaneo, e mantiene reciprocamente autonomi il conferimento dell'ufficio e la provvista che vi accede <sup>(31)</sup>. Tuttavia, il fatto che gli ufficiali delegati a svolgere una funzione così tipicamente sovrana come l'esercizio della giurisdizione non fossero poi compensati direttamente da quel principe che essi erano chiamati a rappresentare procurava un indubbio disagio ai contemporanei quando si trovavano a darne conto.

Così, tipicamente, l'auditore Pietro Angeli, chiamato verso la fine del Seicento a pronunciarsi su una serie di controversie finanziarie tra l'erario e la cassa dei Nove, riconosceva onestamente che il diritto comune accollava alla camera fiscale l'onere di pagare lo stipendio dei giudici di nomina regia, posto che costoro « esercitano un ufficio che è proprio del principe, a cui ne' suoi Principati s'aspetta il fare la giustizia con la propria persona » <sup>(32)</sup>. La diversa

---

<sup>(30)</sup> *Istruzione ai cancellieri*, cit., n. 147: ove viene fornito lo schema-tipo del bilancio comunitativo. Il carattere rigorosamente contributivistico dell'onere è comprovato dal fatto che ogni ridefinizione dei distretti giurisdizionali è seguita da una redistribuzione degli oneri corrispondenti (così, per es., il Comune di Badia Tebalda, che nel 1633 si è visto sottoporre alla giurisdizione del Capitano di Sasso San Simone, staccandosi da quella del Vicario della Pieve Santo Stefano, reclama senz'altro di non dover più pagare a quest'ultimo le 500 lire di salario annuo fino ad allora versate, « quare, operis ademplimento cessante, cessare debet merces et salarium »: ASF, *Pratica Segreta*, f. 81, c. 393 ss.).

<sup>(31)</sup> Cfr. per tutti M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, 1970, p. 293 ss.

<sup>(32)</sup> ASF, *Nove Conservatori*, f. 1165, c. 6v., relazione approvata con rescritto granducale 21 febbraio 1694 (le osservazioni citate sono peraltro incidentali, posto che l'oggetto specifico della controversia non riguarda i salari dei giudicenti, ma — come vedremo subito — quelli dei bargelli). Secondo l'opinione communis, infatti, ogni volta che il sovrano vuol fare « per ministros » qualcosa a cui è personalmente tenuto, « illis de suo debet salaria solvere »: senza potersi appellare al principio, tanto spesso invocato in materia contribuzionale, della commutatività tra ‘ commoda ’ e ‘ incommoda ’ (così, tra gli autori qui richiamati da Angeli, L. ZACCHIA, *De salario, seu operariorum mercede tractatus* (1658), Romae, 1758, q. IV, n. 41, p. 18; nello stesso senso G. MASTRILLO, *De*

prassi toscana può giustificarsi dunque solo alla luce di una contraria consuetudine, « sempre osservata in questi felicissimi Stati di pagarsi simili salari dalle comunità »<sup>(33)</sup>. Il che equivale ad ammettere, però, la perdurante difformità del Granducato rispetto ad un ‘ vero ’ *Regnum*: nel quale alla coscienza giuridica pareva essenziale che almeno questo compito di ‘ far giustizia ’, così intrinseco alla missione del principe, risultasse formalmente assolto dal sovrano con mezzi propri (salvo poi stemperare in mille modi il rigore della regola per avvicinarla ad una prassi in cui ben di rado gli apparati periferici erano davvero finanziati dalle casse erariali<sup>(34)</sup>). Nel sistema mediceo, al contrario, il principio è che ogni luogo soggetto continua a pagare con la sua borsa il proprio giusdicente, come già faceva prima dell’assoggettamento: confermando così il carattere ‘ federativo ’ del vincolo che lo tiene legato al centro.

In pratica, certo, l’ammontare di quel salario, proprio perché quasi sempre fissato da quegli antichi patti di capitolazione che il centro stesso si faceva un punto d’onore di rispettare, restò per lo più invariato durante tutta l’età moderna<sup>(35)</sup>: sì che la sua incidenza

---

*magistratibus, eorum imperio et iurisdictione* (1616), Venetiis, 1667, L. I, cap. IV, nn. 17 ss., p. 45 ss., COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. 42, nn. 1-3, p. 395, G.C. RUGGINELLI, *Practicarum quaestionum rerumque iudicatarum liber singularis*, Venetiis, 1610, q.46, n. 71, p. 146. Il supporto romanistico di questa opinione è offerto soprattutto dalla costituzione giustiniana di C. 1,30,2: ove si prescrive che il Prefetto d’Africa e i suoi ufficiali siano compensati « ex tributis provinciae » — cioè tramite entrate fiscali ordinarie, a carattere non contribuzionale. Pietro Angeli, membro della Rota fiorentina dal 1671 al 1682, ricoprì in seguito importanti incarichi, tra i quali quello di assessore dei Capitani di Parte, di membro della Congregazione per la Giurisdizione istituita da Cosimo III nel 1688 e, dal 1692, di assessore dei Protettori del Monte vacabile.

<sup>(33)</sup> Relazione cit., *ibidem*.

<sup>(34)</sup> Si vedano per tutti le limitazioni introdotte da ZACCHIA, *De salario*, loc. ult. cit. : che non solo ammette come legittima l’imputazione di questa spesa alla città tutte le volte che i redditi del sovrano non siano sufficienti a farvi fronte o quando sia stata la città stessa a chiedere l’istituzione dell’ufficio, ma ritiene perfettamente conforme alla regola anche il compenso mediante infeudazione, dal momento che la concessione del *beneficium* e dei correlativi ‘ commoda fiscalia ’ surroga validamente la corresponsione diretta di uno stipendio.

<sup>(35)</sup> Cfr. per es. la relazione del 1552 sugli *Uffici e Stato della città di Firenze* pubblicata da D’Addario in appendice al suo saggio *Burocrazia, economia e finanze*, cit. (in part. pp. 428-433) con il già citato *Ministerio civile per le iurisdictione del Dominio fiorentino*, che fotografa la stessa situazione salariale alla fine dell’età medicea. Ridotti i

sui bilanci comunitativi si andò sicuramente riducendo nel corso dei secoli. Tuttavia, a questa contrazione degli stipendi reali corrispose una drastica riduzione del 'servizio' erogato, ottenuta decurtando quella nutrita forza armata che ogni rettore era in origine tenuto a condurre con sé ed a pagare di tasca propria: finché al suo seguito non restò che un piccolo drappello di collaboratori burocratici <sup>(36)</sup>. Il costo del controllo poliziesco del territorio venne così scorporato completamente da quello della giustizia *stricto sensu*, per essere accollato a diverso titolo alle solite comunità soggette. È inoltre ragionevole supporre che la progressiva diminuzione del salario reale non solo sia stata compensata da un parallelo incremento degli 'incerti' <sup>(37)</sup>, ma abbia anche incentivato quell'assenteismo e quella deprofessionalizzazione che sembrano spesso caratterizzare il giudicante tardo-mediceo <sup>(38)</sup>.

Finché si parla di giudicanti, comunque, il carattere formalmente 'statale' della funzione resta fuor di dubbio. « Facere iudicium, et iustitiam, malos comprimere et bonos sublevare » è indiscutibilmente compito del principe — e compito a lui esclusivo <sup>(39)</sup>. In questo campo, quindi, le comunità sono chiamate solo a contri-

due elenchi ad una stessa unità di conto, essi presentano valori perfettamente coincidenti per la grande maggioranza delle sedi, ed un totale annuo che semmai pare essersi contratto da 23.667 scudi a 21.893.

<sup>(36)</sup> Proprio la legge del 1545 dette un grosso contributo a questo processo, portando da 487 a 132 e da 102 a 47 i fanti ed i cavalieri complessivamente compresi nelle corti rettorali dello Stato fiorentino (FASANO, *Lo Stato mediceo*, cit., p. 76). Successivamente questi armati andarono del tutto a sparire, e la 'famiglia' coincise con quei due o tre ministri (giudici, cavalieri, notai) deputati a coadiuvare il *rector* nel disbrigo delle sue incombenze, e che di fatto erano i reali amministratori della giustizia periferica, dato che il giudicante dell'età medicea non era di regola un 'iurisperitus' (su questo personale, MONTORZI, *Il notaio di tribunale*, cit.; M.C. TONIOLO FASCIONE, *Laureati e mercato del lavoro in Toscana durante l'età medicea*, in *Studi storici*, XXXIII (1992), p. 141 ss.; V. ARRIGHI, A. CONTINI, *Gli archivi delle Podesterie di Sesto e Fiesole (1540-1870)*, Firenze, 1993, pp. 30-34.

<sup>(37)</sup> Cfr. per tutte la testimonianza del nostro Cantini, in calce proprio al bando del 1545, p. 283.

<sup>(38)</sup> Oltre alle osservazioni di Alessandra Contini nella sua già citata relazione al convegno veneziano del maggio '92, cfr., per lo Stato Nuovo, F. COLAO, *Post tenebras spero lucem. La giustizia criminale senese nell'età delle riforme leopoldine*, Milano, 1989, p. 34 ss.

<sup>(39)</sup> Così, per tutti, ANSALDI, *De iurisdictione*, cit., pt. I, cap. I, n. 22, p. 4.

buire ai costi di un servizio centrale, anche se la giurisdizione che il *rector* amministra continua ad inerire in qualche modo ad ogni singolo territorio.

Diverso discorso vale invece per tutte quelle funzioni di esecuzione, prevenzione od impulso che, pur occupando una posizione strumentale rispetto alla ' iuris-dictio ' vera e propria, esulano dalla natura squisitamente intellettuale della sua nozione. In effetti, chi corre dietro ai ladri, esegue le condanne o cura la denuncia dei fatti criminosi ben difficilmente può passare per uno che esercita « le veci del principe » (40): la nobile missione di costui risolvendosi tutta nell'enunciare ciò che è diritto ai suoi sudditi. La responsabilità, perciò, di assicurare l' ' ordine pubblico ' e la repressione degli illeciti tende a ricadere sui corpi intermedi: i quali, più che semplici assegnatari di un onere contribuzionale, si presentano qui come i necessari titolari dei compiti correlativi.

Questa imputazione, in realtà, è già prefigurata chiaramente dalla diffusa pratica medievale di accollare alle collettività locali l'obbligo di risarcire il danno prodotto entro i rispettivi territori da autori rimasti ignoti (41). Espressamente recepita dallo statuto generale fiorentino (42), questa regola non solo è ancora correntemente applicata durante tutta l'età moderna, ma tende ad assumere in giurisprudenza lo *status* di un principio generale (43). Non stupisce,

---

(40) Così ancora il nostro Pietro Angeli nella sentenza già citata, con riferimento alle compagnie di bargelli di cui *infra* nel testo.

(41) In generale sul punto cfr. MICHAUD QUANTIN, *Universitas*, cit., p. 328, che ipotizza un legame tra questa norma ed alcuni luoghi della morale agostiniana.

(42) Che ammette a rivalersi sulla rispettiva comunità chiunque abbia subito un « maleficium in bonis in Comitatu vel Districtu Florentiae » senza che ne siano stati individuati i colpevoli (*Statuta populi et Communis Florentiae*, cit., L.II, rubr.75, vol. II, pp. 171-73).

(43) Cfr. per es. MAGONIO, *Decisiones*, cit., dec. 24, p. 75 (« quaelibet universitas etiam de iure communi... custodire ten[e]tur loca sua, eaque reddere expurgata a malis hominibus... Unde cum habeat onus custodiae, non custodiendo dicitur esse in culpa ») e, nello stesso senso, dec. 123, p. 294 ss. (quest'ultima tra la Podesteria della Pieve Santo Stefano e un nobile cittadino che vi ha subito un furto, con condanna della comunità). Ma vd. anche SAVELLI, *Pratica universale*, § ' Comunità ', p. 80 e *Summa*, t. IV, § ' Universitas ', p. 374, secondo il quale gli unici limiti alla responsabilità comunitativa in questi casi sono quelli del caso fortuito e della causa irresistibile. La dottrina classica, peraltro, aveva nutrito seri dubbi sulla riconducibilità della regola al diritto comune

quindi, che dal terreno puramente civilistico questa responsabilità sia stata poco a poco trasferita anche su quello amministrativo: legittimando il centro ad erigere una complessa macchina esecutiva il cui costo non gravava neppure per una lira sulla propria borsa.

Si consideri, per cominciare, la condizione giuridica di quegli ausiliari di giustizia che si trovano stabilmente assegnati al servizio di quasi tutte le sedi giudiziarie del Granducato sotto il nome di ' messi ', ' cavallari ', ' depositari dei pegni ': con funzioni che richiamano vagamente quelle di un odierno ufficiale giudiziario (44). A differenza delle figure comprese nella ' corte ' del giudice, questi personaggi si presentano formalmente come veri e propri dipendenti locali, nominati e retribuiti dalla comunità. Quest'ultima, tuttavia, una volta compiuta la scelta di creare un ufficio di questo tipo, già dal Cinquecento non può più deciderne la soppressione, ed è anzi obbligata a coprire i posti resisi vacanti « o per morte o per altro » entro dieci giorni, « pena mancandone di pagarne i danni e le spese » ai privati eventualmente danneggiati dal disservizio (45). A maggior ragione, non le è consentito di convertire uno di questi posti in un ufficio comunale d'altro genere (46). Mentre, per converso, sia

---

(l'orientamento prevalente, anzi, risalente a Bartolo — *in l. Aut facta, § Nonnunquam, ff. De poenis* (D. 48,19,16, § 9) —, pare fosse nel senso di ritenere responsabile l'ente solo « ipsa universitate sciente, et prohibere valente »: LOSEO, *De iure universitatum*, cit., pt. IV, cap. I, n. 56).

(44) I messi, in particolare, provvedevano alle notificazioni ed alle esecuzioni civili e fiscali (erano loro, soprattutto, a « far pagare dai contadini le tasse pubbliche con portare citazioni, gravare e fare de' pegni » come rimarca Pietro Leopoldo in una pagina pubblicata da C. MANGIO, *La polizia toscana, Organizzazione e criteri d'intervento (1765-1808)*, Milano, 1988, appendice, pp. 220-21). Ai cavallari, invece, spettava la notifica degli atti criminali, e perciò dovevano « conoscere tutti gli abitanti della giurisdizione... per poter trovare subito quel delinquente o testimone che il tribunale vuole, portare le citazioni e condurre i famigli ad insegnargli ove stanno quei che devono catturarsi » (*ibidem*). I depositari, infine, erano preposti alla custodia dei pegni sia giudiziari che volontari (cfr. per es. quelli studiati da BANTI, *Il Vicariato e la Podesteria di Vicopisano*, cit., p. 354 ss.).

(45) Così la *Riforma dei Cinque*, cap. 19.

(46) Cfr. esemplarmente il tentativo (citato da Serrati) che compiono nel 1611 gli amministratori modiglianesi di rimpiazzare uno dei tre messi del Podestà con un ' donzello ' — che sarebbe un usciere comunale, deputato esclusivamente « a servire la comunità » —, lasciandone invariato il salario. Benché il rettore in carica non si opponga all'operazione, e per quanto i Nove stessi riconoscano che la collettività potrebbe

nell'assumere che nel licenziare il suo titolare essa è vincolata al gradimento del rettore in carica — il quale può anche « cassare » in ogni momento i messi che non incontrino il suo favore, obbligando così gli amministratori ad « eleggere lo scambio del quale egli si contenti » (47). La normativa successiva (48) provvederà poi a regolare minutamente tutta la materia, stabilendo i requisiti generali necessari per la copertura dell'impiego, i doveri, le responsabilità ed i compensi correlativi, ed infine abilitando il Magistrato a licenziare discrezionalmente questi esecutori (49). Alle comunità non resterà altro, in definitiva, che pagare i loro stipendi e coprire i posti vacanti, scegliendo nell'ambito di una rosa di nomi proposta dal giudicante.

Diverso, ma altrettanto evidente è il processo di statalizzazione che investe quel personaggio-chiave del mondo comunitativo che è il 'sindaco dei malefizi'. Com'è noto, si tratta di una figura di pubblico denunciatore già familiare all'organigramma comunitativo basso-medievale, il cui compito consiste nel portare a conoscenza dei giudici i fatti criminosi per i quali è prevista la procedibilità d'ufficio (50). Ora, a partire almeno dalla fondazione del Principato, il centro, posto di fronte all'esigenza di migliorare il proprio controllo del territorio, rilevò che la cosa più ovvia ed economica consisteva innanzitutto nel valorizzare al massimo questo personaggio già collaudato dall'esperienza precedente. A partire dal 1541, perciò, un'apposita provvisione del Senato dei Quarantotto obbligò

---

riceverne « molta sodisfazione », il Magistrato si esprime ugualmente per la negativa, rilevando che ad un altro Podestà due soli messi potrebbero non sembrar sufficienti sì da determinare la necessità di una nuova assunzione (ASF, *Nove Conservatori*, f. 998, c. 3, resc. 2 marzo 1611).

(47) Così sempre lo stesso cap. 19 della *Riforma dei Cinque*. Le parole citate nel testo sono tratte da un memoriale dei Nove del 1567, con cui essi ricordano al principe la procedura comunemente seguita in materia (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 70).

(48) Cfr. soprattutto la *Lettera dei Nove Conservatori della Giurisdizione e Dominio fiorentino circa l'elezione, ed obblighi dei Depositari de' Pegni, Messi, Cavallari etc.* del 7 maggio 1700, in *Leggi*, classe III.

(49) Costoro possono dunque esser rimossi sia dal rettore come dai Nove: con la differenza che in questo secondo caso non possono essere rieletti al loro incarico prima di tre anni.

(50) Cfr. per tutti il solito LOSEO, *De iure universitatum*, pt. IV, cap. I, p. 269 ss., con ampi riferimenti agli autori precedenti che ne codificano minutamente compiti e responsabilità.

tutti i luoghi soggetti ancora sprovvisti di questi ufficiali a deputarne annualmente almeno uno, sotto pena di una forte multa pecuniaria in caso di inadempienza <sup>(51)</sup>. Divenuto così una presenza necessaria fin nel più piccolo comunello, il sindaco vide lievitare poco per volta le proprie mansioni, in parallelo con lo sviluppo del progetto di regolamentazione sociale portato avanti dallo Stato <sup>(52)</sup>. Dalla denuncia dei fatti di sangue alla vigilanza sui ‘ tagli ’ dei boschi, dalla segnalazione dei fanciulli rimasti orfani alla persecuzione del contrabbando del sale, dal controllo sul corretto utilizzo delle acque pubbliche all’obbligo di acquisire e conservare le prove materiali di reato in tutti quei luoghi « dove non risegga alcun Rettore di giustizia criminale » — egli si trova pian piano oberato di una quantità di compiti che vanno ben oltre quel semplice dovere di raccogliere e riferire la pubblica fama a cui in origine era limitato il suo ufficio. Come le comunità stesse non mancano di segnalare, d’altro canto, la sua carica non solo « gli acquista delle malevolenze », ma lo espone « spesso alle prigioni e correzioni » <sup>(53)</sup>, dato che le leggi granducali lo sottopongono ad una rigorosa responsabilità. Di qui, la cronica difficoltà di coprire l’ufficio (dal quale solo i descritti possono esentarsi senza pagare alcunchè), e la frequente assegnazione di esso ai più poveri <sup>(54)</sup>.

Ecco dunque che, pur proclamandosi titolare esclusivo della

---

<sup>(51)</sup> ASF, *Miscellanea repubblicana*, f. 88, pt. I, c. 94: l’atto reca la data del 22 agosto 1541.

<sup>(52)</sup> Cfr. ancora, per un elenco dettagliato di queste competenze, SAVELLI, *Pratica*, cit., § ‘ Sindaci ’, p. 317, n. 14.

<sup>(53)</sup> Così la comunità di Pescia in una sua supplica diretta ad ottenere un aumento salariale (puntualmente negato) per i propri sindaci: rescritto 8 dicembre 1617, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1011, p. 228.

<sup>(54)</sup> In molte piccole comunità, per rendere più appetibile la carica essa è cumulata con altri uffici più gratificanti, come quello di camerlengo o di gonfaloniere: strategia che peraltro può finire per allontanare i ‘ megliostanti ’ anche dagli incarichi comunali congiunti a quello di sindaco (così, per es., nel Comune di Serravalle, che nel 1629 proprio per questa ragione chiede di riscorporare questo ufficio da quello di vicario del Comune: ASPT, *Comune di Serravalle*, f. 1, c. 156 ss.). In ogni caso, tramite i suoi giurisdicenti e cancellieri, il centro vigila con estrema attenzione sulla puntuale nomina dei sindaci da parte degli organi competenti: all’occorrenza condannando penalmente gli amministratori che non vi abbiano tempestivamente provveduto (per un caso del genere, ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 15).

potestà punitiva ed esercitandola in forma inquisitoriale, lo Stato configura l'interesse alla persecuzione dei reati come un oggetto di rilievo prettamente comunitativo, e tende a scaricare sulle spalle degli enti territoriali l'onere di segnalare i fatti delittuosi.

Naturalmente, la presenza di questo reticolo di semplici 'denuntiatores' non eliminava la necessità di un apparato repressivo capace di tenere in rispetto la violenza criminale — e soprattutto quella a carattere banditesco, che specie verso la fine del Cinquecento raggiunse punte drammatiche <sup>(55)</sup>. È chiaro che un potere come quello mediceo, affermatosi promettendo innanzitutto pace e sicurezza, non poteva non prestare attenzione al tema dell'ordine pubblico; senza contare che la stessa politica economica e finanziaria dei Medici, largamente basata su diritti di monopolio e divieti di esportazione, esigeva di per sé un rafforzamento della vigilanza poliziesca nelle zone di confine. Dopo aver perciò ridotto di molto, con la già citata legge del 1545, la forza pubblica itinerante inclusa nelle varie 'famiglie' rettorali per migliorare il trattamento dei giudicenti, nella seconda metà del Cinquecento il centro scelse piuttosto di istituire nelle zone 'calde' dello Stato alcune squadre di militi stanziali, addetti al mantenimento dell'ordine pubblico ed al servizio della giustizia <sup>(56)</sup>. Pur formate da organici cronicamente

---

<sup>(55)</sup> A. VANZULLI, *Il banditismo*, in AA.VV., *Architettura e politica*, cit., p. 423 ss.; DIAZ, *Il Granducato*, pp. 268-274.

<sup>(56)</sup> Su questo importante servizio non esiste ancora alcuno studio di carattere specifico (salvo i riferimenti retrospettivi offerti da MANGIO, *La polizia toscana*, cit., p. 16). Di certo si sa solo che già durante il periodo repubblicano esistevano alcune compagnie di questo tipo operanti in particolari zone del territorio e modellate, sotto il profilo funzionale, sullo schema di quella del Bargello fiorentino istituito nel 1316 per il servizio della città dominante. Tra le più importanti squadre di epoca medicea si ricordano quelle di Volterra ed Arezzo, istituite nel 1547 contestualmente al rafforzamento di una compagnia già preesistente in Pisa ed alla creazione di quella di « Sesto e Fiesole »; quella « di Romagna », costituita nel 1557 col fine specifico di impedire le esportazioni di 'grasce' verso il bolognese; quella c. d. del « Bargello di Campagna » o « di Pontassieve », istituita nel 1574 con più generici compiti di repressione della criminalità nell'area centrale dello 'Stato Vecchio'; quelle di Borgo San Sepolcro e di Pescia create nel 1587 per vigilare su queste due zone di confine. Ogni 'compagnia' era costituita da un certo numero di pedoni e cavalieri, predeterminato dalla provvisione istitutiva, la quale fissava pure il compenso da assegnare a ciascun capo squadra o 'bargello'. Da questa provvista costui traeva poi il salario per i propri subordinati.

inadeguati (57), queste ‘ compagnie di bargelli ’ costituiranno comunque una delle maggiori novità istituzionali introdotte dal Principato nell’ambito del governo del territorio: continuando a rappresentare, fino all’età leopoldina, l’ossatura del dispositivo poliziesco statale.

Va rilevato, tuttavia, che nell’istituire questo nuovo ‘ servizio ’ di carattere tipicamente centrale (i bargelli dipendevano funzionalmente dalle varie giurisdicenze locali e sul piano organico « dall’Auditor Fiscale di Firenze, che li nomina, li muta e licenzia quando vuole » (58)), il principe non se ne addossò alcuna responsabilità economica. La soluzione adottata per salariare questa forza pubblica, pur destinata in buona misura a reprimere reati indotti dalla politica finanziaria del sovrano, fu in linea di massima quella di ripartirne il costo « intra i comuni ove [i rispettivi bargelli] hanno a servire »; imponendo alle popolazioni l’onere aggiuntivo di fornire loro « habitazioni gratis » (59). In concreto, questo riparto fu poi regolato caso per caso, man mano che ogni squadra veniva istituita o accresciuta nel suo organico. Capita così di trovare certe compagnie, o distaccamenti decentrati di esse, poste a carico di singole città, Podesterie o Vicariati (60); mentre altre, preposte alla vigilanza

(57) Almeno nel Cinquecento, in effetti, sembra che questa forza pubblica risultasse meglio misurabile in termini di decine che di centinaia di unità (FASANO GUARINI, *Potere centrale*, cit., p. 503, e EAD., *Considerazioni su giustizia, Stato e società*, cit., p. 150). Alla vigilia del loro riordino da parte di Pietro Leopoldo nel 1768 le squadre del Granducato erano venticinque, con un organico complessivo che si aggirava attorno alle cinquecento unità tra fanti e cavalieri (MANGIO, *La polizia toscana*, cit., appendice IV, pp. 222-23).

(58) Così ancora Pietro Leopoldo con riferimento alla situazione preesistente alla sua riforma della polizia, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 124, c. 33.

(59) Così tipicamente la provvisione istitutiva delle nuove compagnie di Volterra e d’Arezzo del 17 ottobre 1547 (CANTINI, vol. I, p. 379).

(60) Ad Arezzo, per es., esiste dal 1620 una squadra di ‘ famigli ’ aggiunti al locale bargello pagata esclusivamente dalla città (lo si ricava dalla solita *Dimostrazione* contabile del chiesto del 1758, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3889). Mentre a Foiano della Chiana viene creata, con motuproprio sovrano del 1646, una squadra agli ordini del bargello di Cortona, il cui costo è sopportato dalle sole comunità di Foiano e Marciano (come risulta da una controversia tra di esse agitata davanti ai Nove nel 1680: ASF, *Nove Conservatori*, f. 472, c. 264). Il « Bargello di Pescia », invece, è pagato dalla cassa di quel Vicariato, che ne ripartisce poi il costo sulle comunità della Val di Nievole (cfr. ancora *Dimostrazione* cit. ). Del resto, spesso i bargelli erano creati non per iniziativa del centro,

di territori più vasti o principalmente destinate a reprimere reati di carattere fiscale, scaricano i loro costi su un maggior numero di enti <sup>(61)</sup>. In alcuni casi, in particolare, il sovrano, riconosciuta l'utilità effettivamente generale del servizio svolto, consentì che lo stipendio di questi esecutori fosse distribuito su tutte quante le comunità di ciascuno dei due Stati, secondo la regola delle « spese universali » <sup>(62)</sup>. Questa soluzione, tuttavia, sembra sia stata praticata solo in via residuale, come testimonia sia la contabilità dei Nove, sia il censimento degli oneri storici a carico di ciascuna comunità realizzato in occasione della grande riforma leopoldina <sup>(63)</sup>. Quel che è certo, in ogni caso, è che il costo di questo apparato non fu mai ritenuto di competenza erariale: secondo un principio che troviamo solennemente ribadito da Pietro Angeli nella sua già citata relazione del 1694, stesa su commissione granducale proprio per risolvere una annosa controversia in materia tra i Nove e la Depositeria generale <sup>(64)</sup>. I bargelli — rilevò il nostro giurista in quella occasione —

---

ma dietro richiesta espressa di certe località: ed in questi casi era pacifico che fossero i soli interessati a sobbarcarsi gli oneri correlativi (è il caso, per es., della compagnia di Sansepolcro, introdotta nel 1587 su supplica della città e pagata con i contributi volontari dei cittadini del Borgo, del Sasso San Simone, di Anghiari, della Pieve Santo Stefano e di Monterchi: F. POLCRI, *Sansepolcro, città medicea di confine. Vicende di una crisi tra i secoli XVI e XVII*, Sansepolcro, 1987, p. 74).

<sup>(61)</sup> Cfr. *Regia Consulta*, f. 454, c. 437 e ss., ove vengono esibite le liste degli enti territoriali iscritti al conto del Dominio: da cui risulta, per es., che il costo del Bargello di Romagna gravava su dodici circoscrizioni (c. 446), e quello dei Bargelli di Arezzo, Pisa e Volterra (secondo la prima ripartizione che ne fu fatta nel 1547) su cinquantuno (c. 442).

<sup>(62)</sup> Cfr. BARBOLANI, *Memorie*, cit., cc. 39-41.

<sup>(63)</sup> Per quanto riguarda il Dominio fiorentino, in particolare, gli unici bargelli che troviamo formalmente iscritti sul conto universale sono quello di Pontassieve, quello c. d. di Lunigiana e quello di Pitigliano. Mentre, nonostante il fatto che parecchie altre compagnie percepissero il loro salario dalla cassa dei Nove, solo il costo di quelle di Pisa, Volterra ed Arezzo risulta socializzato tra la quasi totalità dei Comuni sudditi (secondo la nota delle spese incluse nella tassa di redenzione, pubblicata appunto in calce ai vari regolamenti comunitativi particolari del 1774): conformemente ad una espressa disposizione del 1557, derogatoria del primo riparto di questa spesa risalente a dieci anni prima.

<sup>(64)</sup> La causa verteva, in particolare, su chi dovesse accollarsi il salario di quel Bargello di Pontassieve di cui si è detto alla nota 56, istituito a suo tempo dal sovrano « per dover servire per tutto il Dominio fiorentino senza esprimere da chi si dovesse

sono assimilabili agli 'irenarchi' della tarda romanità<sup>(65)</sup> e al pari di questi si devono configurare come ufficiali municipali, nonostante il fatto che oggi vengano nominati esclusivamente dal centro senza alcuna partecipazione dei 'decurioni' cittadini. Il loro *munus* va infatti ad esclusivo vantaggio dell'« universale dello Stato », sì che il costo corrispondente « s'aspetta a' sudditi » per intero<sup>(66)</sup>.

In base alla stessa logica, si scarica sulle comunità anche un'altra voce di spesa tipica di tutti i sistemi repressivi d'antico regime — cioè il pagamento delle taglie sul capo dei banditi: strumento essenziale nella lotta contro una criminalità a cui si opponevano apparati repressivi irrimediabilmente insufficienti. Per quanto le taglie fossero ovviamente imposte dagli organi centrali, il fisco si rifiutò sempre di assumerne l'onere nonostante tutte le proteste possibili delle comunità, osservando che si trattava di « spese ordinate a beneficio e quiete dello Stato » e non per soddisfare un qualche interesse peculiare del sovrano<sup>(67)</sup>.

---

pagare la spesa » (il che la dice lunga sull'empirismo abituale in materia: *Relazione*, cit., in *Nove Conservatori*, f. 1165, c. 5 r.). Fino al 1654 i Nove, nel silenzio della legge, avevano regolarmente ripartito su tutte le comunità soggette la tassa correlativa (corrispondente a più di 4.000 scudi): da questo momento in poi, però, denunciata la lacuna normativa, ne addebitarono contabilmente l'importo alla Depositeria generale, in attesa che il principe si pronunciasse definitivamente sul caso.

<sup>(65)</sup> Cfr. la costituzione di Onorio e Teodosio riportata in C.10,75,1 (« irenarchae, qui ad provinciarum tutelam quietis ac pacis per singula territoria faciunt stare concordiam: a decurionibus iudicio praesidium provinciarum idonei nominentur »). In realtà, si trattava di uno dei vari 'munera personalia' dell'ordinamento di questo periodo (come spiega V. MAROTTA, *Mandata principum*, Torino, 1991, p. 164 ss.). Per l'accostamento di queste figure a quelle dei 'poliziotti' e degli *apparitores* contemporanei, F. DE AMAYA, *Commentarii in tres posteriores libros Codicis* (1638), Lugduni, 1667, ad l. cit., pp. 602-4; I. CUIACIO (1522-1590), *Observationum et emendationum libri XXVIII*, L. I, cap. 33, in Id., *Opera omnia*, Prato, 1836, vol. I, p. 32.

<sup>(66)</sup> *Ibidem*. La soluzione è conforme ad un orientamento probabilmente maggioritario in dottrina — da Iacopo Menochio (*Consilia*, cit., t. XI, cons. 1047, p. 199 ss.) a Marcantonio Pellegrini (*Consilia sive responsa* (1600-1623), vol. I, Venetiis, 1610, cons. 13 n. 5, f. 50r.) — sebbene si registrino pure voci contrarie (come quella di ZACCHIA, *De salario*, cit., q. IV, n. 47, che propende per un'assegnazione dell'onere al fisco centrale).

<sup>(67)</sup> Così, per es., il rescritto 8 dicembre 1629, in SAVELLI, *Pratica*, § 'Premio', p. 257. Quel che va aggiunto, semmai, è che, diversamente da altre spese di natura analoga, quelle delle taglie vennero fin dall'inizio iscritte sul conto universale e non addebitate alle singole comunità ove la cattura fosse avvenuta (così già la legge 11 marzo 1548,

Sempre restando nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, poi, gli enti territoriali risultano gravati della manutenzione di tutti gli immobili destinati all'esercizio delle funzioni correlative, alla quale essi devono provvedere « secondo gli ordini » del Magistrato tutorio <sup>(68)</sup>. E lo stesso vale per gli edifici carcerari a cui fa riferimento la legge del 1545 relativa alle funzioni dei giusdicenti, quando prescrive loro di far « risarcire » tutte le prigioni comprese nel distretto rettorale a spese delle comunità entro quindici giorni dalla presa di servizio <sup>(69)</sup>.

---

costituente la base del diritto 'premile' del Principato: CANTINI, vol. II, p. 78). I Nove, peraltro, cercarono instancabilmente di far passare un'interpretazione restrittiva della legge: sostenendo, per es., che l'imputazione all'universale non era ammissibile per i banditi catturati o uccisi fuori dallo Stato (ASF, *Miscellanea repubblicana*, f. 88, parte I, cc. 197-198, informazione al principe 14 agosto 1570); o che essa doveva essere limitata alle sole catture di « assassini, omicidiarii, ribelli e simili facinorosi », restando tutte le altre a carico del fisco (SAVELLI, loc. ult. cit., altra relazione al sovrano del 1573); e che in ogni caso, di contro ad un consolidato costume, non si dovessero pagare taglie di sorta ai bargelli, che erano obbligati « a far le catture per debito di loro ufizio ... mentre non mostr[assero] aver[le] fatte con straordinarie diligenze, e fatiche » (*ibidem*). Richieste che non sembra siano mai riuscite a trovare accoglienza presso il sovrano, come dimostra l'ampia documentazione esibita sul punto dalla *Pratica savelliana*.

<sup>(68)</sup> Così la *Riforma dei Cinque*, al suo cap. 9. La regola è conforme a quello che la dottrina legge nel diritto comune (COJELLO, *De bono regimine*, cap. 42, n. 9, p. 396; P. NUÑEZ DE AVENDANO, *De exequendis mandatis regum Hispaniae quae rectoribus civitatum mittuntur*, Neapoli, 1620, pt. I, cap. 20, nn. 1, p. 139; e G. BERART Y GASSOL, *Speculum visitationis secularis omnium magistratuum, iudicum, decurionum, aliorumque reipublicae administratorum*, Barcinoniae, 1627, cap. 23, nn. 1-2, p. 269) e risulta recepita dalla giurisprudenza rotale (CONTI *Decisiones*, t. I, pt. I, dec. 20, p. 443 ss.: anche se in questo caso — che è quello di una controversia tra una comunità infeudata ed il feudatario stesso — l'onere è poi assegnato a costui in base all'atto di investitura). In pratica, sembra che talvolta il centro abbia accettato di contribuire indirettamente a qualche intervento di edilizia giudiziaria, abbonando per questo alle comunità interessate il pagamento di una quota dello stipendio del loro giusdicente: ma si trattava di un beneficio ottenibile solo mediante rescritto sovrano ed in via eccezionale — come prova, per es., il reiterato diniego opposto nella seconda metà del Cinquecento alle suppliche in tal senso umiliate dalle comunità del Vicariato di Poppi (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 144 e f. 3344, c. 139): « se han bisogno, spendino del loro » rescrive il principe, conformandosi alla assicurazione dei Nove circa il carattere meramente locale della spesa.

<sup>(69)</sup> Tale obbligo si trova rinnovato vent'anni dopo con la *Provvisione sopra le prigioni* del 10 novembre 1565 (CANTINI, vol. V, p. 232), ove si specifica che l'onere dev'essere ripartito tra tutte le comunità territorialmente interessate alla utilizzazione di

Infine, è ai Comuni che sono accolte in via ordinaria (secondo una norma già compresa nella *Riforma dei Cinque* del 1551 <sup>(70)</sup>) le « spese di giustizia » in materia criminale quando i condannati che le dovrebbero sopportare risultino insolventi. Oltre alle spese processuali, al mantenimento in carcere ed ai costi delle esecuzioni capitali, in questa categoria rientravano pure gli oneri relativi alle stesse « catture dei delinquenti », quando esse fossero state conseguite (come regolarmente accadeva data la scarsità delle forze di polizia) mediante l'impiego delle 'bande' o di altri « straordinari aiuti » <sup>(71)</sup>. Si tratta di una regola ancora una volta ritenuta conforme al diritto comune: dato che — come nota nel 1761 l'avvocato Giovanni Meoli in una sua ampia relazione a sentenza — le popolazioni locali sono le prime a beneficiare della « estirpazione dei malvagi » dal loro territorio, e devono come tali farsi carico degli oneri correlativi, conformemente al principio generale per cui « secundum naturam est, commoda cuiusque rei eum sequi quem sequuntur incommoda » <sup>(72)</sup>. Più controverso è invece il criterio adottato per il riparto di questi costi: i quali, secondo la solita normativa cinquecentesca, restano interamente a carico della sola Podesteria in cui il condannato risiede oppure, quando costui non abbia « domicilio fermo », di quella che gli ha dato i natali — mentre solo nel caso di « delinquenti » nati e dimoranti in altri Stati la legge

---

ciascun carcere. Il principio trova anche qui il conforto della dottrina (AVENDANO, *De exequendis mandatis*, loc. ult. cit., n. 4, p. 140, e BERART, *Speculum*, cap. 20, n. 43, p. 304).

<sup>(70)</sup> In particolare al suo cap. 12.

<sup>(71)</sup> Ancora nel tardo Settecento i rettori potevano avvalersi in ogni momento dell'ausilio delle « milizie nazionali », alle quali « il Cancelliere deve far somministrare le convenienti paghe dal Camarlengo delle Comunità », ripartendole secondo i criteri di cui *infra* nel testo (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3599, voce 'Giudicenti', c. 144). Anche in altre esperienze istituzionali coeve il costo delle repressioni militari veniva correntemente addebitato alle comunità suddite di volta in volta interessate (COJELLO, *De Bono regimine*, cit., cap. 42, n. 14, p. 397, BERART, *Speculum*, cap. 23, nn. 98-99, pp. 315-316).

<sup>(72)</sup> DARF, vol. 75, dec. 10 del 25 settembre 1761, a p. 7 della 'volante'. Si tratta di una causa compromissaria tra la Podesteria di Verghereto ed il Capitanato di Bagno a Ripoli relativa all'imputazione delle spese straordinarie per la cattura e la messa a morte di un celebre bandito che, come spesso accadeva, aveva la propria base di operazioni nello Stato della Chiesa. Il brocardo citato è una delle « *regulae iuris* » contenute nell'ultimo libro del Digesto (D.50,17,10).

consente di socializzarli tra tutti gli enti del Vicariato in cui ha avuto luogo l'esecuzione. Nonostante che da un secolo all'altro le comunità continuino a rivolgere vibrante proteste contro questa regola, denunciando come « molto mal agevole che coloro che hanno atteso a viver quietamente habbino a pagare per gli errori d'altri » (73), il centro non solo non si farà mai carico in alcuna misura di queste spese, ma si rifiuterà pervicacemente anche di ' diluirne ' l'incidenza su tutte le comunità del Dominio, non ritenendo ammissibile che « per un peccator di Casentino, di Romagna, o altronde patisca il resto dello Stato » (74). Fino alla riforma comunitativa del 1774, dunque, ogni Podesteria continuò a sostenere da sola le spese per i suoi condannati ' miserabili ' e a corrispondere loro gli alimenti per tutto il periodo della reclusione (75), come se si fosse trattato di un interesse tipicamente locale — il che, a ben guardare, piuttosto che un corollario del principio utilitarista indicato da Meoli come il vero motivo ispiratore della disciplina, è forse più il prodotto di una presunzione di corresponsabilità a carico del gruppo per il fatto del singolo. Come rilevava Paolo Vinta, il minimo che possa fare chi

---

(73) Così, per tutti, l'ambasciatore del Borgo Sansepolcro in una sua relazione presentata al principe nel 1570 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3342, cc. 841r. e v.), lamentando tra l'altro che il fisco pretenda tali contribuzioni anche quando le confische dei beni dei rei gli consentono di introitare « grosse somme ».

(74) Così Paolo Vinta, in una sua relazione relativa ad una delle tante suppliche volte ad ottenere sgravi da questo tipo di oneri (nella specie, la richiesta proveniva dal Comune di Poppi: *Pratica Segreta*, f. 10, ins. 8). Solo per i supplizi capitali eseguiti in Firenze si accettò, a quanto pare, di fare un'eccezione, ammettendo che le spese correlative fossero imputate sul conto universale: ASF, *Nove Conservatori*, f. 940, c. 416.

(75) La regola è ribadita ancora da una *Lettera circolare del Magistrato de' Nove ai Giudicanti per conto del pane da darsi ai carcerati* del 19 luglio 1767 (CANTINI, vol. 19, p. 34). E cfr. pure il repertorio di cancelleria dei Nove del 1769, alla voce ' Malfattori ' (*Nove Conservatori*, f. 3599, c. 167), ove vengono riassunte le incombenze dei Cancellieri locali in materia in modo strettamente conforme al dettato del cap. 12 della *Riforma dei Cinque*. L'unica opportunità di sgravio per le comunità era che a farsi carico del mantenimento fosse una qualche opera pia, come di fatto frequentemente accadeva. Le sole spese ' per conto dei malfattori ' da cui esse restavano esonerate erano quelle per le esecuzioni capitali che, in deroga al principio del *locus commissi delicti*, avvenivano a Pisa su richiesta dell'Università, affinché i dottori potessero acquisire il corpo del condannato per i loro studi anatomici (sul punto cfr. una relazione a sentenza dell'Auditore Farinola del 1685, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1146, c. 367).

« ha allevato e tollerato persone di mala vita et costumi » nel suo seno è di pagare poi il prezzo della loro punizione <sup>(76)</sup>.

#### 4. *Gli oneri relativi al sistema amministrativo e fiscale.*

Se spostiamo ora la nostra attenzione dalle strutture giudiziarie e poliziesche a quelle di carattere amministrativo, si rileva subito come anche qui il centro si sia ispirato ad un criterio di massima economicità istituzionale e finanziaria: ora accollando direttamente alle comunità l'assolvimento di determinati compiti per esso essenziali, ora 'statalizzando' certe figure caratteristiche del loro organigramma senza assumersi alcun onere circa il loro compenso.

Tra i soggetti di quest'ultima specie, il più importante è certamente il cancelliere periferico, che da segretario dell'amministrazione comunale nominato localmente, qual era in origine, nel periodo cosimiano si trasforma in un agente periferico dei Nove. 'Eletto' direttamente dal principe su proposta del Magistrato, esso è un burocrate a tempo pieno che dipende esclusivamente dal centro, e può essere trasferito o giudicato per qualunque fatto relativo alle sue funzioni solo dai Nove. Per giunta, i suoi compiti di controllo sulle comunità (compendiabili nel dovere generale di « tenere giornalmente ragguagliati i Signori Superiori di ogni parti-

---

<sup>(76)</sup> Così ancora la relazione cit. alla n. prec. Si noti come questa regola non fosse peraltro incompatibile con una gestione centralizzata del sistema penitenziario — che faceva capo, infatti, all'ufficio del Fisco. In pratica, finché le 'spese di delinquenti' erano sostenute a livello locale, ogni Podesteria vi provvedeva direttamente (*Istruzione ai cancellieri*, nn. 76-77); mentre quando la pena veniva scontata presso qualche stabilimento centrale era la cassa del Fisco che le anticipava e se ne rivaleva poi sulle comunità legalmente obbligate tramite il Magistrato dei Nove, a cui spettava di pretendere le contribuzioni corrispondenti ai consuntivi che periodicamente gli venivano rimessi. L'unica modificazione del sistema che si ebbe prima delle riforme leopoldine fu di natura prettamente contabile: nel senso che, a partire dal 1696, per semplificare la gestione di questi conti, il principe ordinò che la cassa dei Nove anticipasse anno per anno al Fisco una cifra ritenuta mediamente idonea a coprire tutte quante le spese carcerarie che questo anticipava in proprio (generalmente pari a 1.600 scudi), riservando sempre al Magistrato il compito di ripartirla sulle comunità gravate in base ai diversi 'domicilii' dei condannati: « talché, se le spese de' malfattori supera[vano] la somma data a conto si d[oveva] supplire, e viceversa gli avanzi [andavano] a conto dell'assegnamento futuro »: BARBOLANI, *Memorie*, cit., cap. 12, c. 41.

colare di considerazione, concernente l'interesse del pubblico, e dei poveri, per riceverne, ed eseguirne, gli ordini opportuni » (77)) gli assegnano un ruolo fisiologicamente dialettico rispetto alle amministrazioni locali, che non dispongono di alcuno strumento giuridico per condizionarne il comportamento (78).

Con tutto ciò, questo personaggio, principale veicolo dell'accentramento amministrativo medico, per tutto il corso dell'età moderna continua a presentarsi formalmente come un « attuario e notaio dei... magistrati comunitativi » (79), in perfetta continuità con il suo progenitore dell'età repubblicana. Insediato nelle comunità non per minarne la tenuta istituzionale, « ma piuttosto a tutela del loro buon funzionamento, a garanzia della conservazione del loro patrimonio e dei loro ordini tradizionali » (80), esso costituisce un complemento del sistema fondato sull'autoamministrazione degli interessi corporati. Tant'è che, per quanto all'inizio la sua introduzione sia stata avversata anche duramente dalle popolazioni locali, in seguito c'è pure di trovare comunità che implorano il principe di voler concedere loro un ufficio di cancelleria, nella consapevolezza dei benefici che potranno trarre dalla sua presenza (81). Del tutto ovvio, perciò, che fossero i Comuni serviti a farsi carico del com-

---

(77) *Istruzione ai cancellieri*, n. 2.

(78) I cancellieri erano peraltro soggetti ad un sindacato periodico, in occasione del quale dovevano rendere « strettissimo conto dell'azioni loro a ogni minimo reclamo di qualsiasi persona, che... fosse stata aggravata » (*Istruzione*, nn. 228-29); mentre il Magistrato era pure autorizzato a disporre certe « visite » alle cancellerie, i cui resoconti mostrano in effetti come in queste occasioni si procedesse a verificare con attenzione ogni sorta di denunce contro il loro operato (cfr. ad es. ASF, *Nove Conservatori*, 3217, ins.365). Solo i Nove, però, erano competenti a procedere a tali esami e ad assumere le misure correlative.

(79) Secondo la definizione di Neri, *Relazione delle magistrature della città di Firenze*, ed.cit., p. 674.

(80) FASANO, *Lo Stato medico*, cit., p. 54.

(81) Così le due Podesterie di Tizzana nel 1625 (ASF, *Pratica Segreta di Pistoia*, f. 154, ins. 180) e di Montale e Agliana nel 1640 (MARUCELLI, *Inventario dell'archivio storico comunale di Montale*, cit., *Introduzione*, p. 24). Nel Pistoiese, in effetti, l'unico cancelliere di nomina centrale che si trovi già insediato durante il periodo cosimiano è quello della città (qui su designazione non dei Nove, ma della Pratica Segreta di Pistoia): mentre nel Contado e nella Montagna la figura sarà introdotta soltanto successivamente.

penso del cancelliere <sup>(82)</sup>, conformemente al principio della commutatività tra *commoda* e *incommoda*.

Se è comunque certo che il reticolo delle cancellerie creato da Cosimo e dai suoi successori rappresenta un'istituzione giuridicamente e storicamente distinta rispetto all'ordinamento comunitativo, lo stesso non può dirsi per molti apparati addetti alla raccolta delle entrate fiscali del Dominio. In questo settore, invece che impegnarsi a costruire ulteriori strutture amministrative, il centro preferì di gran lunga impiegare a proprio vantaggio quelle già possedute dalle comunità, imponendone un'espansione adeguata ai nuovi compiti. Quel che si avviò, così, fu « un processo... di trasformazione dall'interno dei vecchi istituti comunitativi preposti all'amministrazione delle entrate e all'esazione delle imposte » <sup>(83)</sup>, senza mettere in questione la loro appartenenza giuridica ai singoli ordinamenti locali.

Ciò vale, in primo luogo, per il camerlengo comunitativo. Qualificandosi fin dalla metà del Cinquecento come un ufficiale necessario di qualunque circoscrizione territoriale (dal Vicariato fino al più piccolo dei ' popoli '), esso non funziona solo da collettore dei contributi locali, ma anche da esattore immediato delle imposte dovute al centro. La sua capillare presenza costituisce per il fisco la garanzia di poter fronteggiare ogni situazione di crisi, ponendo in esazione, oltre ai limitati contributi ordinari pretesi tramite il chiesto, qualsiasi imposta diretta aggiuntiva che le circostanze richiedano (si pensi solo agli svariati donativi a cui i sudditi granducali saranno assoggettati lungo il corso del Seicento).

Nonostante questo ruolo strategico, tuttavia, il camerlengo continuerà ad essere assegnato tra i membri della comunità a norma di statuto (di solito per tratta, ma spesso anche tramite aggiudicazione all'asta per il minor salario <sup>(84)</sup>). Certo, già dall'età cosimiana il titolare di questa carica si trova strettamente subordinato al centro

<sup>(82)</sup> Cfr. ancora l'*Istruzione* del 1636: che indicava nello stipendio del cancelliere la seconda posta delle spese ordinarie a cui ogni comunità era tenuta a provvedere, dopo il salario dovuto al giurisdicente e alla sua corte (n. 147).

<sup>(83)</sup> FASANO GUARINI, *Camerlenghi ed esazione locale delle imposte*, cit., p. 41.

<sup>(84)</sup> Il sistema della tratta era l'unico legalmente ammesso, a quanto pare, nel Contado fiorentino (*Riforma dei Cinque*, cap. 5), mentre nel Distretto si trovano praticati entrambi.

da un fitto reticolo di adempimenti obbligatori: che gli impongono non solo di presentare i suoi conti al magistrato tutorio, ma anche di farsi approvare da lui la propria nomina e quella dei suoi mallevadori. Il divieto, soprattutto, di spendere alcunchè senza il mandato del cancelliere tende a trasformarlo ben presto in una specie di ausiliario di quest'ultimo, allentando i vincoli istituzionali che lo legano agli altri organi comunitativi. Il suo stesso statuto organico viene parzialmente rimodellato ed omologato dalla legislazione su base statale — a partire dalla durata del mandato, fissata in un anno per tutti i camerlenghi del Dominio « non ostante le riforme e statuti delle comunità » (85). Mentre già dal Cinquecento, sottraendo alle élites locali la possibilità di fissare a loro beneplacito il salario annesso all'ufficio, i Nove finiranno talvolta col rendere quest'ultimo così poco appetibile da farlo assegnare a « gente bassa », meglio controllabile di quanto non fossero le disinvolute oligarchie cittadine (86). Il logico epilogo di questa evoluzione istituzionale si compirà nel 1736: quando, per ovviare alla frequente assegnazione della carica a « persone di poca capacità, abilità e forze », il principe stabilirà che « l'elezione di detti camarlinghi si faccia in tutto e per tutto, secondo che parrà, e piacerà di farsi al Magistrato » dei Nove ed al suo Soprassindaco: restando libero costui sia di lasciar sussistere « i modi soliti » sia di nominare egli stesso i titolari nell'ambito di una rosa di candidati proposta dal giusdicente locale (87). Non stupisce quindi che sotto la Reggenza i camerlenghi vengano ormai inclusi nella pianta organica degli uffici periferici ' statali ', accanto a giusdicenti e cancellieri: quasi che la loro carica esista solo in virtù della volontà e della previsione del centro (88).

Con tutto ciò, il camerlengo comunitativo restò sempre qualcosa di ontologicamente diverso da un burocrate statale. La natura stessa delle responsabilità che il centro gli assegnava era incompatibile con

---

(85) *Manuale Serrati*, cap. 19, p. 83. La regola risale ancora una volta alla *Riforma del 1551*.

(86) Cfr. di nuovo Serrati, op. cit., p. 56, con riferimento ad un significativo rescritto del 29 giugno 1606 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 988, c. 602).

(87) *Lettera dei Nove Conservatori del Dominio fiorentino circa l'elezione dei Camarlinghi comunitativi*, 4 luglio 1736, in *Leggi*, classe III.

(88) Cfr. il *Ministerio civile per le iusdicenze del Dominio fiorentino in tempo di Cosimo III e Gio. Gastone*, cit.

una compiuta professionalizzazione dell'incarico, giacchè gli si chiedeva di garantire col suo patrimonio la riscossione dei crediti comunitativi: il che implicava l'espletamento, da parte sua, di un'attività economica extra-istituzionale. Le autorità centrali, beninteso, si rendevano conto di come questo persistente carattere onorario dell'ufficio costituisse un limite strutturale alla efficacia dell'esazione, per forza di cose ostacolata dal reticolo dei legami personali di cui ogni camerlengo partecipava<sup>(89)</sup>. Eppure, il sistema era così comodo che si finì per rimettere ad esattori locali anche la percezione di altre importanti imposte in aggiunta a quelle pretese tramite il chiesto — quali la gabella del sale<sup>(90)</sup> e dal 1678 quella tassa di macine che pure era stata fino ad allora riscossa tramite un'apposita

---

<sup>(89)</sup> Tanto che esse indicavano spesso, tra le cause principali dei grossi arretrati verso le casse centrali accumulati da tante comunità durante l'età moderna, il fatto che coloro « che hanno l'amministrazione di tutte l'entrate, non vogliono risquotere da' loro debitori, perché sono loro medesimi; essendo difficile (per non dire impossibile) che in una città piccola un cittadino, che sia in officio ... vadia ad offesa di un altro cittadino, perché quelli che amministrano temono che poco appresso gli sia fatto lo stesso da' successori » (così un ispettore dei Nove in una relazione del 24 aprile 1632 relativa alle finanze aretine, in ASF, *Pratica Segreta di Firenze*, f. 174, c. 115).

<sup>(90)</sup> I compiti correlativi erano assolti da appositi 'salaoli' o 'canovieri del sale', nominati di regola dal Magistrato della Congregazione del Sale su domanda dei singoli interessati, ma stipendiati dalle comunità rispettivamente servite (alla imborsazione si ricorreva solo quando non si trovava chi volesse accettare spontaneamente). Costoro dovevano 'levare' il sale da Firenze ogni quattro mesi, pagandolo anticipatamente in contanti per conto della comunità, provvedere alla sua conservazione e distribuirlo tra la popolazione locale in base al criterio delle 'bocche' (vd. cap. X, n. 3). Sulla carta, questo commercio obbligato non avrebbe dovuto comportare alcun onere per il bilancio comunitativo (l'eventuale 'scapito' della vendita restando a carico dei singoli contribuenti solvibili, e non della comunità come ente; mentre le spese di gestione avrebbero trovato copertura per essere i Comuni autorizzati a rivendere il prodotto a prezzo maggiorato). In pratica, tuttavia, capitava che anche comunità sensibilmente privilegiate nel prezzo d'acquisto del sale potessero incontrare difficoltà così grosse nello smaltimento delle loro scorte da vedersi lievitare vertiginosamente le spese di amministrazione. Tale il caso, per es., negli anni Cinquanta del Seicento, della città di Cortona: la quale, pur godendo di un trattamento di favore in materia (ASF, *Miscellanea di Finanze 'A'*, f. 270) non solo dovette costruire appositamente un nuovo deposito per contenere il sale che le restava invenduto, ma ad un certo punto si trovò costretta a supplicare il principe di essere esentata dalla levata effettiva del sale pur continuando a pagarne il corrispettivo, non sapendo più dove metterlo: ASF, *Nove Conservatori*, f. 1097, c. 408.

struttura centralizzata, creata in età cosimiana <sup>(91)</sup>. « Per l'interesse della gabella — notava Licinio Serrati a giustificazione di quest'ultima scelta — non compete il tenere ministri che in ciaschedun luogo, ed a ciaschedun particolare facciano le riscossioni », aumentando così il costo della raccolta <sup>(92)</sup>. Molto meglio accollare questo compito alle comunità, e farlo loro esercitare tramite un apposito camerlengo che si assuma ' a schiena ' la percezione del tributo. Nè « sarà inconveniente » che in qualche comune i privati debbano accettare tali uffici contro il loro volere, « poiché nascendo gli huomini per operare ancora a beneficio della Patria, è conforme alle regole di ragione che sieno i cittadini ancora involontariamente astretti a sostenere simili impieghi » <sup>(93)</sup>. Se poi si considera che anche l'attività d'imposizione e riparto di tutti questi tributi risultò delegata alle comunità, che vi dovevano provvedere obbligatoriamente tramite varie specie di addetti sotto la vigilanza del solito cancelliere <sup>(94)</sup>, appare evidente come l'organizzazione finanziaria dello Stato coincidesse in buona misura con quella comunale.

---

<sup>(91)</sup> Su tutta la vicenda cfr. ancora CONTINI, *La riforma della tassa sulle Farine*, cit., ove si fornisce anche un profilo del sistema esattoriale precedentemente vigente. La nuova organizzazione impositiva fu definita con una circolare del 4 giugno 1678 (in ASF, *Leggi e Bandi, Appendice*, f. 111).

<sup>(92)</sup> ASF, *Farine*, f. 326, cc. n. num.. Si tratta della relazione indirizzata nel 1671 al Granduca dalla congregazione sulla riforma della tassa di macine, il cui segretario era appunto Pier Licinio Serrati.

<sup>(93)</sup> *Ibidem*. A questo camerlengo sarà poi appoggiata la riscossione di altri importanti tributi erariali, quali le collette di fine Seicento.

<sup>(94)</sup> Ciò, soprattutto, nel caso della gabella del sale e della tassa di macine post-1678: i cui ruoli, dato il carattere personale delle due imposte, richiedevano di essere annualmente aggiornati. Per quanto riguarda il sale, le comunità erano tenute a designare ogni anno « due uomini da bene, e pratici, e' quali... si astringano a accettare questa carica; e siano tenuti a fare una generale descrizione di tutte le bocche, famiglia per famiglia e popolo per popolo » (*Istruzione*, cap. VII, n. 198). Un'analogha attività doveva essere svolta, in ordine all'applicazione della tassa di macine, da quattro « Deputati e soprintendenti alla tassa », anch'essi da nominarsi per tratta in ogni Comune, ed ai quali era pure rimessa la nomina del camerlengo addetto alla sua riscossione. Dal 1694, a questi stessi deputati fu affidato il riparto della colletta straordinaria del mezzo per cento. A costituire una funzione obbligata era anche, nel Contado di Firenze (ove una parte dell'imposta si distribuiva ' per capita '), la revisione annuale dei ruoli delle ' teste ', affidata a certi ' calcolatori ' che il cancelliere doveva far nominare all'uopo, « un mese avanti la fine dell'ufficio del camerlengo » (*Istruzione*, cap. VI, n. 104).

Assegnando queste incombenze agli enti soggetti, del resto, il centro veniva incontro anche ad un radicato desiderio dei sudditi: per i quali era assai preferibile trovare i propri interlocutori fiscali all'interno del mondo comunitativo piuttosto che confrontarsi con qualche estraneo funzionario centrale; tant'è vero che, benché il numero dei camerlenghi locali fosse notoriamente eccessivo rispetto alle esigenze della raccolta ed implicasse un costo sproporzionato per le comunità, non si riuscì a ridurlo mai in misura significativa proprio a causa del forte attaccamento degli 'uomini di comune' ai propri esattori<sup>(95)</sup>. Le élites cittadine, d'altra parte, avevano un pari interesse a mantenere la disponibilità di tutti questi uffici finanziari, che mentre gratificavano il loro amor proprio consentivano anche varie manovre speculative grazie alla temporanea disponibilità delle somme raccolte. La rinuncia del centro, dunque, a gestire in prima persona questa grossa porzione dei suoi interessi va apprezzata anche alla luce di quel patto con le classi dirigenti periferiche su cui si regge tutta la struttura dello Stato.

In conclusione, allora, la giustizia, l'ordine pubblico e la fiscalità granducali risultano amministrate essenzialmente a spese o tramite i luoghi sudditi: anche se ciò avviene applicando tecniche diversissime — che vanno dall'accollo di un onere contributivo alla regolamentazione di un'attività ancora presentata come propriamente comunale —; e talvolta fidando sulla complicità stessa degli assegnatari di queste funzioni non sempre troppo onerose.

##### 5. *Altri oneri e servizi imposti.*

Così definito l'assetto dei servizi certamente più importanti dal proprio punto di vista, lo Stato si mostrò abbastanza cauto nell'addossare alla propria periferia compiti ulteriori.

---

<sup>(95)</sup> Celebre il tentativo di Ferdinando I di sfolire l'apparato esattoriale del Pisano, poi rientrato rapidamente (FASANO, *Camerlenghi ed esazione locale*, cit., p. 43). Ancora la commissione per la riforma dei Nove insediata da Cosimo III segnalava per esempio nel 1685 che i 149 camerlenghi della cancelleria di Figline potevano essere tranquillamente ridotti a dieci, i 45 di quella di San Giovanni a sei e via dicendo: senza che però a queste constatazioni abbiano fatto seguito atti concreti (ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 172 r.).

Scorrendo la lista delle spese locali ‘obbligatorie’, ci troviamo infatti di fronte ad una folla di piccoli oneri residuali, registrati con pignoleria pedantesca dai ‘ricordi’ di cancelleria, ma di rilevanza abbastanza modesta. Si va dall’obbligo di fornire la «mobilia grossa» per gli uffici delle cancellerie e delle giurisdicenze alla corrispondenza delle ‘taglie sui lupi’ — che è il centro a bandire ma che sono le comunità ‘liberate’ a pagare<sup>(96)</sup> —; dall’obbligo di concorrere con l’autorità ecclesiastica alla sepoltura dei cadaveri abbandonati a quello di fornire gratuitamente copie degli atti comunitativi a chi ne faccia richiesta; dal dovere di somministrare al cancelliere la «carta dei dazzioli» (cioè dei ruoli esecutivi d’imposta) all’onere di fornire cera e materiale scrittorio ai rettori e alle loro corti<sup>(97)</sup>.

A questo catalogo ufficiale, certo, va aggiunta un’infinità di prestazioni ben più sostanziose che il centro non si faceva scrupolo di imporre a questo o a quell’ente in relazione ad esigenze specifiche e che restano largamente occulte proprio in ragione della loro sporadicità. Si pensi, per esempio, ai pesantissimi prestiti forzosi imposti alla terra di Prato a favore del Monte Comune sul finire del Cinquecento, e mai più rimborsati<sup>(98)</sup>. Oppure alla tecnica con cui, in età cosimiana, furono realizzati *ex novo* centri quali Terra del Sole o Sasso San Simone — obbligando cioè determinati gruppi di comunità a costruirvi a proprie spese un certo numero di edifici, con la solita giustificazione che si trattava di iniziative assunte dal principe «non tanto per beneficio pubblico e sicurezza del suo Stato, quanto anche per beneficio particolare de’ suoi sudditi»<sup>(99)</sup>. O

---

(96) Le leggi istitutive di queste taglie — risalenti forse già alla metà del Cinquecento — non si sono trovate. Che almeno nello Stato Vecchio, però, esistesse una prassi conforme a quella descritta nel testo è provato da una quantità di testimonianze (*Manuale Serrati*, cap. 23, p. 99, BARBOLANI, *Memorie*, c. 88 v.; e cfr. anche i documenti citati da J.C. WAQUET, *Les loups et l’homme dans le Pisan (1637-1640)*, in AA.VV., *Ricerche di storia moderna*, III, cit., p. 281 ss.). Volendo, i lupai potevano riscuotere il premio dal camerlengo dei Nove esibendo la testa dell’animale ucciso; ed il Magistrato provvedeva poi a rivalersi sui rispettivi Comuni. Stesso sistema veniva applicato a Pisa, dove era però il camerlengo della Dogana ad anticipare il compenso.

(97) Cfr. ancora BARBOLANI, *Memorie*, cit., cc. 46v. e 88r.

(98) Cfr. STUMPO, *Prato*, cit., p. 300. Altre ingenti somme furono distratte dalle casse dell’Ospedale dei Ceppi ed investite nella costruzione del porto di Livorno.

(99) Così appunto il testo della provvisione del 18 agosto 1565, con cui venivano distribuiti gli oneri di edificazione per Terra del Sole (una copia in ASF, *Nove*

ancora ai pesanti oneri di trasporto del legname necessario all'Arsenale di Pisa di cui furono gravate le comunità del Casentino <sup>(100)</sup> e quelle della zona di Fucecchio <sup>(101)</sup>. E soprattutto ai sistematici prelievi ed alle 'opere' coatte grazie a cui fu realizzato e mantenuto l'imponente dispositivo di fortificazioni urbane con cui il Granduca suppliva alla limitatezza delle proprie forze di terra — tema, questo, di notevole complessità, che richiederebbe un approfondimento molto maggiore rispetto a quello che possiamo qui prestargli <sup>(102)</sup>. È

---

*Conservatori*, f. 3353, c. 51: il contenuto di entrambi i provvedimenti è riassunto in REPETTI, *Dizionario*, vol. V, p. 201 e p. 510). L'iniziativa, oltre ad incidere pesantemente sui bilanci delle comunità gravate (Sansepolcro, per es., fu costretta ad indebitarsi di svariate migliaia di scudi per le spese del Sasso: ASF, *Nove Conservatori*, f. 3342, cc. 829-860), coinvolgeva anche personalmente i loro abitanti, « del continuo affaticati a andare a lavorare con le persone e bestie a quella fabbrica », come si lamentano quelli di Palazuolo in un'altra, inutile supplica umiliata al sovrano nel 1566: ASF, *Nove Conservatori*, f. 938, c. 287.

<sup>(100)</sup> Le foreste casentinesi, di proprietà dell'Opera del Duomo, costituivano la principale fonte di approvvigionamento di legname per la flotta del Granduca. Il laborioso trasporto di questo materiale « dalla macchia ad Arno » sfibrava i buoi da traino ad esso destinati, che dovevano essere continuamente sostituiti (M. PADULA, *Storia delle foreste demaniali casentinesi nell'Appennino tosco-romagnolo*, Forlì, 1985, pp. 20-26). Nonostante che l'Opera ricavasse un grosso guadagno da questo commercio, a partire dal 1562 la metà dello 'scapito' degli animali fu accollata a 27 comunità circoscrizionate. Tale soluzione, nonostante varie proposte alternative studiate nel prosieguo, fu mantenuta fino al 1641: quando ci si decise ad imputare tutti i costi di trasporto unicamente all'Opera; il che determinò l'apertura di un interminabile contenzioso, che solo in età leopoldina fu risolto definitivamente con lo sgravio effettivo delle comunità casentinesi (BARBOLANI, *Memorie*, c. 59v.).

<sup>(101)</sup> Agli uomini di queste ultime fu imposto, per tutto il corso dell'età moderna, di condurre fino al canale dell'Usciana i tronchi che l'Arsenale espropriava nel bosco di Fucecchio, senza diritto ad alcun corrispettivo o indennizzo (cfr. in merito la già citata memoria di Agostino Seratti, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3123, § 52 ss.).

<sup>(102)</sup> G. SPINI, *Introduzione generale a AA.VV., Architettura e politica*, cit., pp. 19-21: ma vedi anche i molti altri riferimenti al tema nel resto del volume. Nell'ambito di questa materia — di difficile ricostruzione giuridica anche perché non esisteva una magistratura titolare in via esclusiva dei compiti correlativi — non pare che il governo mediceo abbia mai seguito regole precise di carattere generale. Certo è che, conformemente alla prassi del periodo repubblicano (per alcuni esempi della quale cfr. ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 21, cc. 42-45), ristrutturazioni ed ampliamenti di piazzeforti coinvolgevano sempre in misura decisiva i territori che accoglievano le installazioni. Regolarmente obbligati a fornire la manodopera necessaria, essi erano anche chiamati a contribuire sul piano finanziario, sia mediante nuove imposte dirette,

sicuro, insomma, che dietro alla lista degli oneri formali il sistema si alimentasse di tutta una fiscalità sommersa e frazionata, le cui dimensioni furono forse altrettanto cospicue di quella 'visibile'.

A questa disinvoltura nell'imporre sacrifici a singoli territori fece riscontro tuttavia una discreta prudenza dei Granduchi nell'introdurre nuovi oneri a carico di tutti quanti gli enti soggetti. Consapevole di come ogni tentativo di colpire la periferia con ulteriori gravami generali potesse tradursi in una pericolosa prova di forza, il centro vi si impegnò solo sotto la spinta di ineludibili necessità: limitandosi, per il resto, a guidare nella direzione voluta i vari 'servizi' già svolti autonomamente dagli enti soggetti.

Si pensi tipicamente al settore della spedalità e dell'assistenza. In questo ambito, poche furono le iniziative originali messe in cantiere dai Medici e quasi nessuna fu condotta a buon fine <sup>(103)</sup>. Tale latitanza del centro, d'altro canto, è in parte giustificata dal fatto che in Toscana le prestazioni correlative erano già offerte da un floridissimo sostrato di opere pie laicali, più o meno direttamente collegato all'organizzazione comunitativa <sup>(104)</sup>. Di qui, non solo gli scarsi stimoli a gestire in prima persona strutture assistenziali, ma anche il limitato bisogno di formalizzare obblighi legali in materia a carico dei Comuni. Quello che talvolta si fece, semmai, fu di ribadire la doverosità di certe prestazioni da loro già comunemente erogate in via di prassi. Così per quanto riguarda la somministrazione degli

---

sia attraverso la distrazione di una parte delle proprie gabelle (come succede per il rafforzamento delle mura aretine nel 1546, pagato con un aumento della tassa sul sale; o per la costruzione della grande fortezza di Sansepolcro, a cui la città è costretta a devolvere una grossa quota dei suoi cespiti ordinari, con grave disagio della cittadinanza: ASF, *Nove Conservatori*, f. 946, c. 8). La dottrina generale tendeva ad imputare questo tipo di oneri all'erario, ma registrando senza scandalo le contrarie prassi locali (COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. 42, n. 17, p. 397).

<sup>(103)</sup> Per qualche caso significativo cfr. I. POLVERINI FOSI, *Lo Stato e i poveri: l'esempio senese fra Seicento e Settecento*, in *Ricerche storiche*, X (1980), p. 93 ss., nonché L. BRANCA, *Pauperismo, assistenza e controllo sociale a Firenze (1621-1623): materiali e ricerche*, in *Archivio storico italiano*, CXXI (1983), p. 421 ss.: ove si evidenzia tutta la difficoltà incontrata dal governo granducale nel superare un tipo d'assistenza basata sulla carità spontanea a favore di un sistema pur minimamente fiscalizzato.

<sup>(104)</sup> Per un esempio della gran varietà di compiti svolti da questi enti cfr. G. PINTO, I. TOGNARINI, *Povertà e assistenza*, in AA.VV., *Storia di Prato*, vol. II, cit., p. 429 ss.

alimenti ai trovatelli, che le comunità solevano in effetti accollarsi pagando una retta di ricovero agli istituti ospitanti <sup>(105)</sup>. Per quanto ciò non fosse imposto da alcuna legge granducale, la giurisprudenza ritenne che il diritto comune stesso le obbligasse in tal senso, conformemente ad una diffusa *opinio doctorum* per la quale « le rispettive comunità stanno quanto a questi meschini in luogo di padre » <sup>(106)</sup>. Ed una norma analoga fu applicata ancora alla cura dei « pazzi », che nello Stato Vecchio venivano ospitati presso l'istituto fiorentino di Santa Dorotea, ed ivi mantenuti — se indigenti — a spese delle comunità « dalle quali traggono l'origine loro, o vi hanno acquistato il domicilio », tramite una specifica voce contributiva inserita nel ' chiesto ' dei Nove <sup>(107)</sup>.

---

<sup>(105)</sup> Cfr. BARBOLANI, *Memorie*, c. 47r., che ci informa anche della tecnica amministrativa per lo più adottata in questa materia: « per non entrare in disputa con i Comuni circonvicini per verificare se i bastardelli sieno della razza di un Comune più tosto, che di un altro... si usa da molti spedali percipere un'annua tassa fissa proporzionata al numero de' bastardelli che soglion venire, ed è a carico dello spedale lo scapito, che vi fosse per il numero eccessivo, e viene in beneficio di esso l'avanzo, se il numero è minore del solito ».

<sup>(106)</sup> Così una sentenza rotale del 1783, resa in revisione di una precedente pronuncia dell'auditore della Camera delle Comunità — l'organo, cioè, che dopo il 1769 assunse le competenze contenziose già spettanti al Magistrato dei Nove —: *Collezione completa delle decisioni dell'Auditore Giuseppe Vernaccini*, a cura di Luigi Lami, Firenze, 1824, t. V, dec. 252, 4 giugno 1783, n. 1, p. 170. Lo stesso Vernaccini, a conforto del principio da lui recepito, rinvia tra gli altri a G.P. SORDI, *Tractatus de alimentis*, Francofurti, 1595, tit. I, quaest. 81, p. 207, COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. 39, n. 17 ss., TESAURO, *Novae decisiones sacri Senatus pedemontani*, cit., dec. 118, n. 3, p. 90. Per quanto tarda, la pronuncia testimonia un'usanza già in vigore da tempo (nel caso di specie, per es., il principe aveva accollato fin dal 1719 alle Comunità di Poppi e Bibbiena l'onere di versare all'Ospedale di Santa Maria del Ponte di Arezzo, presso il quale si raccoglievano i figli di nessuno della zona, un certo contributo integrativo dell'assistenza che fino a quel momento era stata interamente a carico dell'ospedale stesso). Giuseppe Vernaccini, addottoratosi nel 1757 a Pisa, fu auditore rotale a Firenze a partire dal 1779 e collaborò attivamente alle riforme legislative di Pietro Leopoldo fino al 1789, data della sua morte.

<sup>(107)</sup> Cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 3599, voce 'Pazzi', c. 197. Anche a quest'onere non sappiamo assegnare alcun preciso fondamento legale — l'unica fonte del genere che si è trovata è una circolare dei Nove del gennaio del 1774 (in CANTINI, vol. XXXI, p. 203), perfettamente aderente al sistema ora descritto, ma certo di breve vigenza, se è vero che con i nuovi regolamenti comunitativi di quell'anno anche questi contributi vennero assorbiti assieme a tanti altri nella tassa di redenzione. Sull'ospizio di Santa

Per il resto, non risulta che alle comunità siano mai stati imposti altri obblighi di rilievo in materia. Il che non significa che l'intervento centrale in questo campo non sia stato ugualmente penetrante: solo che ebbe natura essenzialmente 'conservativa', e si risolse nel mantenere in buona salute finanziaria i luoghi pii laicali, onde garantire la continuità delle loro prestazioni. Sottoposti al controllo delle magistrature tutorie <sup>(108)</sup>, anch'essi finirono per perdere non solo l'amministrazione dei loro patrimoni, ma anche la libera disposizione delle pingui rendite correlative, di cui fu imposto talvolta il deposito presso le casse centrali, « contro il buono, e loro antico uso, che era di dispensare ogni cosa, facendo celebrar messe, et offitii nelle chiese delle loro Compagnie a laude di Dio, et salute dell'anime de' benefattori » <sup>(109)</sup>. Lo svolgimento degli stessi compiti istituzionali di questi enti fu sempre più condizionato al *placet* centrale — celebre il caso dei sussidi dotati erogati dai Ceppi di Prato, che a partire dal 1637 non poterono più essere devoluti senza la specifica approvazione del sovrano in persona <sup>(110)</sup> —: finché gli enti stessi, constatata l'impossibilità di « fare cosa alcuna » in mancanza di una preventiva autorizzazione del centro, cominciarono a chiedere di godere degli stessi privilegi fiscali propri dei magistrati centrali e

---

Dorotea, fondato nel 1643 per iniziativa di alcuni padri carmelitani, cfr. A. CHERUBINI, F. VANNOZZI, *L'assistenza psichiatrica nella Toscana lorenese. I manicomi di Firenze e Siena*, in AA.VV., *La Toscana dei Lorena*, cit., p. 311 ss.: che segnala come anche in Siena esistesse un 'Ospedale de' pazzarelli' a partire almeno dal 1762, che si sostentava con una tecnica amministrativa del tutto analoga a quella seguita nell'ambito dello Stato Vecchio.

<sup>(108)</sup> Ciò, almeno, a partire da una provvisione del 24 ottobre 1561 (cfr. ancora ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 540: nè la precedente legislazione dei Cinque, in effetti, nè l'atto istitutivo dei Nove pare attribuissero al Magistrato competenze del genere). Per il Senese cfr. invece la *Riforma dei Quattro* del 1588, n. 2.

<sup>(109)</sup> Così si lagnava, per es., la Comunità di Lucignano, in una supplica al principe verso la fine del Cinquecento (*Pratica segreta di Firenze*, f. 168, c. 528r.). In origine non soggette all'obbligo di chiedere la licenza preventiva per le loro spese (FASANO GUARINI, *Potere centrale e comunità soggette*, cit., p. 511), opere pie e fraternite in seguito pare siano state gradualmente assimilate anche sotto questo profilo alle comunità (*Manuale Serrati*, cap. 43, p. 173 ss.; BARBOLANI, *Memorie*, art. 14, *passim*).

<sup>(110)</sup> ANGIOLINI, *Il ceto dominante a Prato*, cit., p. 384. Da quell'anno in poi, i rappresentanti dei Ceppi dovettero sottoporre al principe — tramite i Nove — la lista delle fanciulle che intendevano dotare per ottenerne il benessere, come si rileva esaminando le filze di suppliche inoltrate per mezzo del Magistrato.

delle comunità, riconoscendo così di essersi trasformati in organismi ' parastatali ' (111).

Un discorso per certi versi analogo può esser fatto per i servizi annonari: nel senso che anche qui la legislazione granducale non impose propriamente alle comunità alcuna funzione aggiuntiva rispetto a quelle che già esse espletavano di propria iniziativa (salvo nei momenti di più acuto disagio, quando era ad esse che si ricorreva, ad esempio, per costituire e gestire gli ammassi coattivi di derrate (112)). Di regola, il centro si limitò a vigilare sulla conservazione e la vendita dei grani ricevuti dal camerlengo a titolo di canone enfiteutico o locatizio, come già sappiamo (113); e a vagliare volta per volta, in sede di autorizzazione preventiva, le nuove iniziative proposte dalle comunità per sovvenire ai bisogni annonari dei loro abitanti — dalla costituzione di ' monti ' frumentari (114) alla contrazione di mutui per l'acquisto di cereali in tempo di carestia (115). Nonostante, quindi, il suo obbiettivo rilievo politico, quella di sfamare i propri membri rimase una funzione formalmente ' facoltativa ' delle amministrazioni comunali, a cui il centro cercò semmai

(111) Cfr. esemplarmente la supplica del 17 ottobre 1694, con cui proprio i Ceppi di Prato si rivolgono al principe per essere autorizzati ad usare il « braccio regio » nella esecuzione dei loro crediti privati, facendo presente che il medesimo privilegio è già stato concesso a numerose altre opere consimili, anche di assai più modesta entità (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1173, ins. 6).

(112) Cfr. A.M. PULT QUAGLIA, *Mercato dei prodotti agricoli e magistrature annonarie a Pisa nell'età moderna*, in *Ricerche di storia moderna*, III, cit., pp. 73-74: che segnala le resistenze opposte dalle comunità a farsi carico di queste assai gravose funzioni. Della stessa, cfr. anche ' *Per provvedere ai popoli* '. *Il sistema annonario nella Toscana dei Medici*, Firenze, 1990.

(113) Cfr. *Istruzione ai Cancellieri*, cap. VII, n. 203.

(114) BARBOLANI, *Memorie*, art. 15, c. 84r. ss.. Questi ultimi erano istituzioni dotate di un'amministrazione semi-autonoma e di un certo capitale (talvolta derivante da lasciti privati, ma più spesso dalla vendita di qualche proprietà comunitativa « il di cui prezzo è stato convertito in quest'uso » dietro autorizzazione sovrana), le quali avevano come proprio compito quello di acquistare ed immagazzinare generi annonari per poi distribuirli « a credenza » ai contadini nei momenti critici dell'anno.

(115) Cfr. per es. le filze di suppliche del Magistrato dei Nove a cavallo della crisi del 1619-21 (ASF, *Nove Conservatori*, ff. 1014-1019): ove si trovano numerose richieste di questo tipo, per lo più soddisfatte autorizzando le comunità a rivolgersi al Monte di Pietà di Firenze.

di fornire un supporto nei periodi di crisi, tramite opportune offerte di grani <sup>(116)</sup>.

Non c'è dubbio, insomma, che alla soddisfazione della maggior parte dei propri bisogni i sudditi granducali abbiano continuato a provvedere per loro conto, valutando da soli se e quando fosse opportuno istituire certi servizi, e trovando anzi nel centro e nel suo stringente sistema di controlli forse un fattore più inibente che impulsivo.

Tuttavia, ai settori di più diretto interesse centrale — giustizia, ordine pubblico, fiscalità — un altro almeno se ne aggiunse in cui il governo assunse un ruolo fortemente dirigistico: fino ad erigere poco per volta, con il determinante supporto della giurisprudenza, un vasto sistema di oneri obbligatori saldamente incardinato nel diritto comune e dotato di una sua intima organicità e coerenza. Per la sua complessità e ricchezza, questo sistema — che è poi quello relativo alla materia dei lavori pubblici idrici e stradali — merita di essere esaminato in separata sede.

---

<sup>(116)</sup> Tale, com'è noto, uno dei principali compiti d'istituto delle magistrature annonarie centrali: che mettevano a disposizione dei Comuni bisognosi il grano acquistato alla fine del raccolto per farsene rimborsare il prezzo successivamente, di solito tramite il 'chiesto' dei Nove, quando le casse comunali ne avessero a loro volta realizzato l'importo rivendendolo agli abitanti. Ma era pure frequente che il principe stesso, scavalcando le magistrature tradizionali, si facesse autonomamente carico di acquistare e redistribuire tra i suoi sudditi prodotti granari in epoca di carestia — come accade tipicamente nel biennio 1590-91 con Ferdinando I ed il suo celebre grano polacco: DIAZ, *Il Granducato*, cit., p. 332.

## CAPITOLO OTTAVO

### I COMPITI RELATIVI AI LAVORI PUBBLICI E ALLA CURA DELLA VIABILITÀ

1. Premessa: la ragion pratica di una politica centralizzatrice in materia di opere pubbliche. — 2. Alla base del sistema: un diritto comune dei lavori pubblici. — 3. Origini e vicende della ripartizione degli oneri stradali in età moderna. — 4. La gestione centralizzata della viabilità. — 5. La 'rivoluzione stradale' leopoldina.

1. *Premessa: la ragion pratica di una politica centralizzatrice in materia di opere pubbliche.*

Già dal basso medioevo ogni ordinamento comunale aveva individuato nel controllo delle strade e nella regolazione delle acque i suoi compiti forse più rilevanti dopo la tutela della 'pace pubblica' e la difesa dei propri membri dalle minacce esterne <sup>(1)</sup>. Al momento quindi in cui prende forma lo Stato regionale, la rilevanza pubblicistica della materia è così scontata che nell'ambito di ogni ordinamento 'assorbito' esiste già una normazione che la regola nonchè un certo apparato di uffici addetti alla sua cura.

In astratto, perciò, ci si può chiedere come mai il centro non si sia qui limitato semplicemente a controllare l'attività spontanea già espletata dagli enti soggetti, ma abbia per tempo rivendicato a sé un

---

<sup>(1)</sup> Per quanto riguarda la Toscana, sulla 'pubblicizzazione' di questa attività, originariamente svolta da istituzioni pre-politiche, basti rinviare a J. PLESNER, *Una rivoluzione stradale del Dugento* (1938), Firenze, 1979. Un altro esempio è offerto dal Contado pistoiese, in cui in cui ancora nella prima metà del XIII secolo si trovano testimonianze di certe *Operae pontium*, a carattere laico ed a struttura associativa (Th. SZABÓ, *Strassenbau und Strassensicherheit im Territorium von Pistoia (12-14 Jb.)*, in *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken*, LVII (1977), pp. 88-137, con le integrazioni offerte da N. RAUTY nella recensione al lavoro citato in *Bullettino storico pistoiese*, LXXXII (1980), pp. 135-139).

ruolo d'impulso e d'indirizzo pressochè esclusivo, con una determinazione certo assai superiore rispetto a quella mediamente mostrata in questo campo dagli altri Stati regionali coevi. Una città come Venezia, per esempio, che pure svilupperà un elaboratissimo sistema di gestione del proprio territorio urbano e suburbano, si dimostrerà così poco interessata ad assumere la direzione dei lavori pubblici della Terraferma da rendere oggi impossibile « formulare un discorso unitario sulla disciplina sostanziale degli istituti giuridici » relativi ai lavori pubblici del suo Dominio (2). La Toscana granducale, al contrario, non solo si dà un compiuto diritto territoriale delle opere pubbliche, ma erige anche un importante apparato *ad hoc* per assicurarne l'attuazione.

Le ragioni di questo impegno vanno cercate senza dubbio nella necessità di migliorare la coesione di un territorio così morfologicamente frammentato come quello toscano, in buona parte costituito da un avvicinarsi continuo di zone umide e di fitte barriere collinari. Controllo politico-militare, garanzia degli approvvigionamenti e tutela del commercio interno implicavano per forza di cose una cura specifica della rete idrico-viaria, dalla cui efficienza finiva per dipendere la tenuta stessa di tutta quanta l'organizzazione politica regionale.

Tuttavia, è altrettanto certo che la politica medicea in materia non puntò a costruire un livello di infrastrutture civili propriamente ' statali ', in aggiunta a quelle già presenti nei singoli territori (come ci si accingerà a fare, invece, a partire dall'età lorenese). La forte concentrazione decisionale attuata dai Granduchi servì molto più a perfezionare un assetto ereditato dal medioevo che non a riscriverlo secondo un nuovo progetto complessivo. Le stesse, pur importanti opere civili realizzate *ex novo* dalla dinastia — si pensi per tutte al porto di Livorno — furono attuate in modo largamente autonomo rispetto alla macchina amministrativa ordinaria che ci accingiamo a studiare, ed a cui era affidato innanzitutto il consolidamento del sistema idrico-viario già esistente.

Prima che da una sua intima vocazione di costruttore, in realtà,

---

(2) S. GASPARINI, *La disciplina giuridica dei lavori pubblici a Venezia nell'età moderna. I fondi archivistici del Magistrato alle Acque e dei Provveditor di Comun: ricerche e ipotesi*, Padova, 1993, p. 15.

il principe accentrò con tanta decisione la guida dei lavori pubblici nella consapevolezza che gli ordinamenti soggetti non erano in grado di provvedervi da soli. Per sua natura, infatti, ogni scelta specifica in tema di viabilità o di regimazione idrica si ripercuote immediatamente sulle aree circoscrizioni, producendo attriti tanto più ampi e difficili da mediare quanto più frazionato è il tessuto amministrativo di base. A ciò si aggiunga che, fino alle soglie dell'età contemporanea, amministrare strade e fiumi significa impiegare una tecnica di governo fondata tutta sull'imposizione di prestazioni coattive di fare e pagare. Un metodo difficilmente applicabile, questo, da parte di ordinamenti politicamente subordinati — come dimostrano i seri dissesti cui vanno incontro, all'indomani della sottomissione, aree per l'avanti ben regimate, come quelle comprese nel Contado pisano. E da ultimo è chiaro che, qui più che altrove, non si possono ottenere risultati apprezzabili senza lo sviluppo di una certa solidarietà contributiva tra i vari tasselli del territorio statale: solidarietà che solo un forte impulso centrale può determinare.

Di qui, dunque, l'esigenza obbiettiva di un penetrante intervento statale: realizzato nel corso del Cinquecento tramite la graduale avocazione delle competenze locali in materia a favore di alcuni magistrati della dominante o comunque di certi uffici periferici saldamente controllati dall'alto.

D'altra parte, questo marcato accentramento non significa che i Capitani di Parte di Firenze o l'Ufficio dei Fossi di Pisa fossero qualcosa di pur vagamente omologo a dei 'ministeri dei lavori pubblici' di oggi. La tecnica secondo cui essi operavano, infatti, continuò ad escludere del tutto ogni vocazione 'imprenditoriale' del centro, per risolversi invece in una regolazione dell'attività degli enti subordinati ispirata ai principî classici della dottrina di diritto comune. Come subito andiamo a verificare.

## *2. Alla base del sistema: un diritto comune dei lavori pubblici.*

Il principio fondamentale a cui la giurisprudenza (e non solo quella toscana) si richiama per giustificare l'avocazione al centro della potestà amministrativa circa le opere civili è quello che fa del sovrano il necessario titolare dei più importanti tipi di beni pubblici.

Tali beni vengono infatti esclusi dalla capacità dispositiva ed amministrativa degli enti soggetti per il fatto stesso di non poter appartenere ad altri che al principe.

Per i nostri giuristi, in effetti, è fuori discussione che le comunità non si possano considerare proprietarie di alcuna porzione del suolo pubblico stradale. Le vie pubbliche, proprio in quanto non compatibili, per loro natura, con una esclusività di godimento da parte di singoli o di collettività determinate, senza distinzioni né limiti « s'aspettano al Principe », che ne è certamente *dominus* « quoad iurisdictionem » e secondo molti anche « quoad proprietatem » (3). Si tratta di una soluzione strettamente conforme alla prevalente dottrina di diritto comune in tema di regalie sovrane: la quale, nonostante un'opinione probabilmente contraria della glossa, ritiene che chi riconosce un superiore non possa accampare diritti di sorta sulle pubbliche strade (4). E ciò, si badi, senza distinguere tra quelle

---

(3) Così, tra i tanti, SAVELLI, *Summa*, t. IV, § 'Via', p. 456, nonché CONTI, *Decisiones senenses et florentinae*, vol. I, pt. I, dec. 11, 16 maggio 1707, p. 60. La tesi è particolarmente cara, ovviamente, a quei magistrati 'edilizi' (di cui subito oltre nel testo) che fondano appunto su di essa la propria giurisdizione in materia stradale. Cfr. per es., tra i repertori di giurisprudenza della Parte, ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 24, c. 150 bis r., voce 'Strade': « tanto in riguardo della protezione che del dominio sono del Principe, e così ancora sopra di queste non suol aver luogo prescrizione »; stesso fondo, f. 25, c. 92r., voce 'Principe': « il Principe può far fabbricare e riparare il fabbricato ne' luoghi pubblici, come in cose sue proprie, e regali, e tra queste sono i ponti, per riparo de' quali può divertirsi l'acque, nè possono i vicini del pregiudizio quivi cagionatoli pretendere alcun restauro ». Il corollario più importante che si ricava da questa tesi è la mancanza di ogni diritto delle comunità sul suolo stradale, come i Capitani assicurano al sovrano stesso nel 1694, in occasione di uno dei loro frequenti conflitti giurisdizionali in materia con i Nove: « strade, ponti, piazze, ripe, carbonaie e simili luoghi...non son punto comunali o delle comunità, come dal Magistrato dei Nove erroneamente si asserisce, ma sono di diretto dominio di V.A. ... come de regalibus principis » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3235, ins. 319). Altra giurisprudenza preferisce parlare, più che di una vera proprietà del principe sulle strade, di un suo esclusivo diritto d'amministrazione « quo ad defensionem et protectionem »: con risultati pratici, però, sostanzialmente equivalenti nell'escludere ogni competenza comunitativa in materia (cfr. per es. RDR, 1a serie, t. VII, dec. 711, 14 settembre 1726, p. 533).

(4) La costituzione fridericiana *Quae sint regalia* del 1158 è infatti formale nel comprendere le « viae publicae » nell'ambito dei diritti esclusivi del sovrano e la letteratura si conforma per lo più a questa indicazione (per tutti SIXTINUS, *Tractatus de regalibus*, cit., L. II, cap. II, p. 14 ss., M.A. PELLEGRINI, *De privilegiis et turibus fisci*,

d'interesse locale o generale. In effetti, soltanto con le riforme di Pietro Leopoldo si verrà a costituire un demanio stradale comunitativo, affidato alla « libera amministrazione delle istesse Comunità ». Mentre prima di questo momento le suddivisioni della viabilità in varie classi servono solo a stabilire la ripartizione dei correlativi oneri di manutenzione, senza implicare in alcun modo una appartenenza differenziata di questi beni.

Identiche considerazioni valgono per i fiumi pubblici: « i quali sicuramente si annoverano tra le regalie del Sovrano » (5), e proprio per questo sono governati in suo nome da appositi magistrati centrali, esclusa ogni competenza comunale in materia (6).

L'affermazione di questo duplice principio, d'altro canto, non avvenne in maniera indolore, ma andò di pari passo col progressivo esautoramento di quei 'viari' originariamente presenti in molti ordinamenti locali, le cui attribuzioni furono sostanzialmente assorbite dai loro omologhi della dominante: nello Stato Vecchio, in particolare, dai Capitani di Parte Guelfa di Firenze, che allargarono

Vicentiae, 1626, L. I, tit. I, p. 4), per quanto a partire dalla glossa *Civitatis* a D. 43,8,2, pr. fosse pure stata sostenuta la tesi di una proprietà dei *loca publica* spettante anche alle *civitates* diverse dalla *romana* (sul punto, CIPOLLA, *Tractatus de servitutibus*, cit., pt. II, cap. III, n. 21, f. 215r.).

(5) Così la Rota, a relazione di Bizzarrini in RDR 2a serie, t. I, dec. 13, 30 settembre 1750, p. 252. La regola, risalente pur essa alla costituzione fridericiana e recepita unanimemente dalla pubblicistica generale, è ancor più pacifica della precedente per la nostra giurisprudenza, che la applica indistintamente a tutti quanti i corsi d'acqua, siano essi « quelli che continuamente corrono, o anco qualche volta l'estate si seccano, e benché non sieno navigabili » (SAVELLI, *Pratica universale*, cit., § 'Fiumi', p. 153; ma vd. pure ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 25, c. 6v: « negli Stati del Ser. Granduca di Toscana le acque che fluiscono o che crescono nei fiumi anco non navigabili sono di regalibus Principis ... perciò i privati trovano il suo ius intorno a dd. acque non dalla occupazione, ma dalla concessione del Principe... e non possono proibire l'uso di dd. acque a chi il Principe l'ha concesso »).

(6) Cfr. per es. una decisione assunta dalla Pratica Segreta del 1733 tra la Comunità di Oliveto, nella Podesteria di Civitella, ed i Capitani di Parte, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1293, cc. non num.: secondo la quale gli eventuali statuti locali che ancora attribuivano agli organi comunitativi una qualsiasi competenza in tema di regimazione e utilizzazione delle acque pubbliche devono considerarsi senz'altro derogati dalla legge del principe, che in quanto loro unico padrone necessario ha un diritto esclusivo a disporne.

la loro giurisdizione su tutto il territorio, lasciando sussistere le sole due 'isole' giurisdizionali di Pisa e Pistoia (7).

La completa vittoria del centro, peraltro, non cancellò mai del tutto la contraria opinione di un qualche diritto delle comunità sui beni pubblico-demaniali. Essa sopravvisse soprattutto grazie ai Nove, interessati a limitare un'espansione delle competenze della Parte che andava a detrimento, ormai, non tanto delle antiche autonomie comunali, quanto della pienezza della propria giurisdizione sugli affari comunitativi. Sostenendo, infatti, la tesi di una persistente appartenenza dei beni d'uso pubblico agli enti locali e di un correlativo diritto da parte di costoro a provvedere autonomamente alla loro cura, il Magistrato tutorio puntava a rivendicare a sé una competenza esclusiva anche su queste materie tramite il solito meccanismo delle autorizzazioni di spesa, di contro alla pretesa della Parte di emanare ordini e di imporre contribuzioni ai Comuni. La soluzione di compromesso a cui si giunse nei primi decenni del Seicento fu di riconoscere natura non 'regale' ai suoli pubblici interni ai centri abitati: i quali — come recita appunto un accordo giurisdizionale tra i due Magistrati — «attengono solamente al benessere di quel Pubblico e di quel Comune, e degli uomini

---

(7) Ciò non toglie che anche in altre zone del Granducato le antiche magistrature 'edilizie' locali abbiano continuato a rivendicare di tempo in tempo qualche porzione della loro vecchia autonomia. Ad Arezzo, per esempio, sembra che ancora nei primi decenni del Seicento i viari cittadini riuscissero a difendere con un certo successo le loro competenze in materia di lavori stradali, appellandosi ai patti di capitolazione del 1531 che garantivano alla città la conservazione degli statuti e delle magistrature previgenti — fino a negare il diritto della Parte di imporre contribuzioni per le opere in questione (ASF, *Pratica Segreta di Firenze*, f. 75, c. 493 ss., ricorso della Città di Arezzo contro il Tribunale della Parte, 29 luglio 1615, con richiamo di vari precedenti favorevoli alla giurisdizione cittadina). Analogamente, i viari cortonesi di quarant'anni dopo continuano a protestare la loro competenza sui lavori di arginatura da eseguirsi nel Contado cittadino, rifiutandosi di assumere un ruolo subordinato di fronte ai tecnici fiorentini, e costringendo la Parte ad impegnarsi in una complessa vertenza davanti alla Pratica Segreta (cfr. l'ampia memoria a stampa redatta in quest'occasione dalla Parte sotto il titolo «Per li SS. Uffiziali de' Fiumi della Città di Firenze e il Sig. Piero Cammillo Baldacchini eletto soprintendente de' fiumi di Cortona per rescritto di S.A.S. contro li Sigg. Rappresentanti la Comunità di Cortona, e Viarii di detta Città», 1652, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 27, cc. non num.).

particolari in quel luogo ristretti » (8). Di conseguenza, tutte le spese relative alla « costruzione, restaurazione e manutenzione delle piazze, strade, ponti, pozzi, cloache et altri pubblici edifizii situati dentro alle città, terre e castelli dello Stato di S.A.S. » continuarono a farsi di regola « con intera subordinazione al Magistrato de' Nove, o per mezzo di stanziamenti delli officiali dell'istesse comunità, o per via di ordinazioni dell'istesso Magistrato » (9).

Appena varcato il perimetro delle mura urbane, comunque (10), tutti i beni di uso pubblico tornano ad essere senz'altro « in dominio del Principe e si numerano fra le regalie..., di modo che nessun diritto possa competere sopra di quell[i] alle Comunità nel territorio delle quali sono situat[i] » (11).

A sua volta, però, questo postulato fondamentale non implica alcuna responsabilità economica del sovrano in ordine alla cura di tali beni. Il titolo d'appartenenza serve al principe solo per giustificare la sua esclusiva capacità di disposizione su di essi (è in quanto *dominus*, per esempio, che solo lui può esigere pedaggi da chi transita sui suoi ponti, vietare la chiusura di una strada pubblica anche quando vi sia l'unanimità di tutti gli interessati (12) o subordinare al proprio consenso le derivazioni delle acque pubbliche da parte di privati). Ma ciò non significa che egli sia anche tenuto a rendere agibili le strade, a costruire gli argini o a riparare i ponti attingendo alle proprie risorse. Anzi, le due norme romane che secondo tutta la dottrina presiedono alla distribuzione degli oneri correlativi sono lette da sempre nel senso di escludere ogni suo obbligo in materia. La prima di esse, in particolare, corrispondente

(8) Una copia del documento si può vedere negli atti del già citato conflitto tra i due Magistrati del 1694, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 3235, ins. 318.

(9) Così Serrati (*Manuale*, c. 72). La regola, naturalmente, non si riferisce agli spazi pubblici interni alla città dominante, che restarono affidati alla cura diretta dei Capitani di Parte.

(10) Anzi, a voler esser precisi, prima ancora di varcarlo, giacché anche le « mura castellane » si ritenevano appartenere di diritto al sovrano.

(11) Così, tra i tanti, un anonimo avvocato toscano verso il 1740, in una memoria a favore della Comunità di Arezzo contro l'Imposizione dei fiumi Cognano e San Firenze, di fronte al tribunale della Parte (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1292).

(12) Su questo punto specifico cfr. MANSI, *Consultationes*, cit., L. III, cons. 228, p. 123; nonchè RDR 1a serie, t. III, dec. 233, 1709, p. 344 ss.

ad una costituzione di Arcadio ed Onorio (*lex Omnium provinciarum Rectores*, C. 8,12,11) ingiungeva ai governatori di ciascuna città provinciale di provvedere alla costruzione delle opere pubbliche urbane collettando i relativi abitanti « pro viribus singulorum » e « per singula non sterilia iuga », fino alla concorrenza richiesta dalla *necessitas*. Mentre la seconda, contenuta in un'altra costituzione imperiale di Onorio e Teodosio (*lex Per Bithyniam*, C. 10,25,2), ribadiva il principio, stabilendo che: « possessores in reparatione publici aggeris et coeteris huiusmodi muneribus pro iugerum numeros vel capitum quae possidere noscuntur, dare cogantur ». Tanto era bastato ai giuristi medievali per proclamare senz'altro che il diritto romano esentava il fisco regio da ogni onere. Il che era del resto assai naturale, dato che da questo tipo di beni il sovrano traeva solo qualche vantaggio occasionale, mentre a goderne nella vita quotidiana erano i suoi sudditi. Come dubitare, quindi, che fossero questi ultimi a doversene sobbarcare la cura, in base al solito principio della corrispettività tra *commoda* e *incommoda* <sup>(13)</sup>? Del resto, l'idea che il principe avesse solo doveri di tipo regolativo era

---

(13) È vero che in giurisprudenza circola anche un'altra ricostruzione, secondo la quale *de iure communi* il principe sarebbe obbligato a pagare di tasca propria tutti i lavori pubblici, e che ciò non fa solo per il « dispendio esorbitante che sopporterebbe il pubblico, se da esso dovesse soffrirsi il mantenimento delle strade, e ponti, e ripe de' fiumi » (così per es. un consulto reso in data imprecisata dall'avvocato Attilio Maria Bruni (1714-1792), uno dei pratici più famosi di tutto il Settecento toscano, a favore della famiglia portoghese Del Sera, qui impegnata a far valere i propri antichi privilegi fiscali contro i Capitani di Parte in occasione di una contribuzione idrica: ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1293, cc. non num.). Tale tesi, tuttavia (che gode l'avallo di importante dottrina: KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. IX, p. 223) nel qualificare il concorso dei sudditi come puramente sussidiario rispetto alle finanze regie, non punta ad alcuna effettiva responsabilizzazione del centro, ma in pratica solo ad ampliare l'area del privilegio fiscale. Ammettendo infatti che il « risarcimento » delle opere pubbliche sia in primo luogo affare del principe, e che le collette levate a questo effetto non abbiano natura diversa dagli oneri tributari che il sovrano pretende *nomine proprio*, ne discende che egli può esentarne chi meglio crede: rendendo così più facile accreditare un'interpretazione estensiva delle immunità formulate in termini generali, come quella di cui godono qui i clienti di Bruni. In questo senso, la tesi è vigorosamente respinta dai Capitani di Parte (« va bene che i fiumi pubblici siano regalia del sovrano, e che a lui appartenga la concessione dell'acque, della pesca e dell'ius di ripatico...; ma i danni del fiume pubblico non sono regalie » ed esulano completamente dalla sfera della sua responsabilità: ASF, *Capitani di Parte*, filza cit.).

suffragata anche dai testi romani disciplinanti l'attività degli edili curuli — cioè della magistratura classica a cui sono regolarmente omologati i vari uffici 'viarum et fluminum' della contemporaneità<sup>(14)</sup>. « Aediles curules studeant — recita un ampio frammento del *Liber singularis* dedicato da Papiniano a questa magistratura — et quae secundum civitates sunt viae ut utique adequaentur; et effluiones non noceant domibus, et pontem faciant ubicumque oportet. Studeant autem ut proprii parietes, et aliorum aliquid, quae circa domos quae ad viam publicam ducunt, non labilia sint: quatenus ut oportet emundent domini domorum et construant. Si autem non emundaverint, neque construxerint, multent eos, quo ad illabilia faciant. Curent autem, ut nullus effodiat vias, neque subruat, neque construat in viis aliquid... », e così di seguito<sup>(15)</sup>. 'Studere', 'curare', 'multare': un linguaggio fin troppo esplicito nel segnalare come la funzione di questi apparati non fosse altro che una semplice attività di polizia, consistente nel reprimere i comportamenti lesivi della funzionalità dei beni pubblici e nell'imporre ad ognuno le prestazioni necessarie alla loro buona conservazione.

Sul piano legale, perciò, la chiave di volta di questo ramo d'amministrazione non è costituita, come oggi, dalle tecniche di spesa prescelte per la costruzione delle opere, ma dai criteri di distribuzione dei loro oneri tra i consociati. Criteri che nell'ordinamento toscano ubbidiscono ad una *ratio* relativamente coerente — in parte condivisa anche da altre esperienze coeve.

Secondo la vecchia teoria della 'utilitas publica' e dei suoi vari

---

<sup>(14)</sup> Tra le tante testimonianze cfr. per es. FRAGOSO, *Regimen Reipublicae Christianae*, cit., disp. XXI p. 914; o ancora, con specifico riferimento alla « Presidenza delle Strade » dello Stato della Chiesa (che costituisce uno dei più strutturati uffici del genere nell'ambito degli Stati italiani), A. BRUGIOTTI, *Epitome iuris viarum et fluminum*, Romae, 1669, il cui cap. III presenta l'organismo contemporaneo come se fosse il diretto successore degli 'Aediles' del magistrato edilizio della Roma antica.

<sup>(15)</sup> D. 43,10,3. Il testo si trova continuamente richiamato dai Capitani di Parte, che identificano con piena consapevolezza le funzioni d'istituto loro spettanti in virtù dello 'ius proprium' granducale con quelle ivi descritte (cfr. ad es., tra gli atti processuali contenuti in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1291, cc. non num., quelli relativi alle cause *Uffizio della Parte v. Nove* e *Uffizio della Parte v. Lorenzo Strozzi e Matteo Pancani*).

‘ gradus’ <sup>(16)</sup> le opere pubbliche sono considerate dalla nostra giurisprudenza alla stregua di servizi che, pur giovando a tutti i componenti dell’ordinamento *uti universi*, solo in casi molto rari giovano a tutti *uti singuli* <sup>(17)</sup>. Per quanto ciascuno, difatti, nutra un interesse generico all’esistenza di strade, canali, argini e simili, solamente alcuni godono in maniera continuativa e diretta dei benefici offerti volta a volta dal bene di uso pubblico: sì che risulta naturale scaricarne solo su costoro l’onere della cura.

Posta questa premessa, tutti i lavori pubblici si ripartiscono in due grandi categorie, rispettivamente corrispondenti al terzo e quarto ‘ grado ’ della pubblica utilità. Da un lato, cioè, si può individuare un gruppo di opere principalmente dirette alla realizzazione dell’interesse pubblico e solo in subordine rivolte al ‘ commodum ’ di individui determinati. Dall’altro, invece, se ne isola un secondo, comprensivo di quelle « che concernono principalmente, ed immediatamente l’utilità o comodo privato d’alcuni particolari, sebbene accessoriamente, e consecutivamente anche l’utile pubblico, e comune » <sup>(18)</sup>. Di questa seconda classe si dirà ampiamente

---

<sup>(16)</sup> La cui prima enunciazione risale a Bartolo: *In primam Infortiati partem commentaria, in l. Dotis causa, ff. Solutio matrimonii quemadmodum dos petatur* (D. 24,3,1), n. 25, Venetiis 1585, f. 3v.. Sul punto cfr. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del Rinascimento medievale*, cit., pp. 295-296.

<sup>(17)</sup> Per una riformulazione di questa teorica da parte della nostra giurisprudenza cfr. Th., t. XII, dec. 37, 24 settembre 1736: ove l’auditore Carlo Niccolò Villani, conformemente alla tradizione, distingue quattro gradi di pubblica utilità. Il primo comprende quei « beni » « i quali insieme giovano alla Comunità ed alle particolari persone », come sono « il diritto della religione, la sovranità del principe, l’autorità dei magistrati » ecc.. Il secondo « ritrovasi in ciò, che risguarda la conservazione generale della civile società, ma che direttamente non giova, anzi talora è gravoso a’ particolari, come sono l’Erario destinato ad usi pubblici, le milizie, le fortezze... e solo ridonda in vantaggio de’ privati ». Nel terzo grado « si debbono computare que’ beni, ne’ quali propriamente prevale il vantaggio privato, ma però è da essi inseparabile l’utile pubblico, che vi è intrinseco, e direttamente connesso ». « Il quarto grado finalmente consiste in quelle cose, che direttamente concernono il ben de’ privati, e solo indirettamente, e remotamente appartengono alla pubblica utilità. In questo genere può annoverarsi tutto ciò che contribuisce alla maggiore ricchezza, o a rendere più profittevole il commercio tra i particolari, dal miglior esser de’ quali ridonda certamente un maggior vantaggio comune della Città, e delli Stati ».

<sup>(18)</sup> Così ancora il consulto di Bruni già citato, ricalcando quasi alla lettera un passo di De Luca (*Theatrum*, vol. II, *De Regalibus*, cit., disc. 59, p. 206).

più oltre. Basti per ora sapere che essa comprende soprattutto le opere di regimazione idrica, che anche secondo la dottrina generale « principaliter respiciunt utilitatem et commoditatem privatam aliquorum tantum iure singulari » (19) e della cui regolazione, anzi, il sovrano si fa carico in via autoritativa solo perché « altrimenti sarebbe necessario che ognuno le facesse fare da per sé con maggior incomodo e peggior regola, o che lasciasse devastare, come sovente avverrebbe, i suoi effetti » (20).

Viceversa, le strade e i ponti costituiscono beni evidentemente destinati ad un immediato godimento collettivo, benché di essi non si avvantaggino nella stessa misura tutti quanti i sudditi indistintamente, ma in maniera prevalente coloro che si trovano collegati per mezzo loro col resto del paese. Ecco dunque che l'onere della viabilità si posa naturalmente sulle comunità territoriali attraversate dalle strade (21); mentre i singoli vi contribuiscono solo in quanto membri di un certo corpo civico, e quindi corresponsabili delle sue obbligazioni.

### 3. *Origini e vicende della ripartizione degli oneri stradali in età moderna.*

In effetti, la regola per cui « i Popoli hanno a rassettare le strade, e non i particolari » — così solennemente ribadita da un citatissimo rescritto di Francesco I (22) — vanta origini antiche ed autorità indiscussa nello Stato granducale. Ai fini della nostra ricostruzione, sarà sufficiente richiamarsi al celebre 'Libro Vecchio di Strade'

(19) Così ancora De Luca nel loc. ult. cit.

(20) Così il procuratore dell'Ufficio nella causa *Del Sera v. Capitani di Parte*, cit.

(21) Secondo un principio comunemente recepito (cfr. per tutti BRUGIOTTI, *Epitome viarum et fluminum*, cit., cap. IV, p. 48: « quisque locus tenetur ad expensas refectionis, et restorationis viarum, quae per illius territorium semitam habent »).

(22) Emanato il 20 settembre 1577, esso accoglieva la supplica di un tal Antonio Salviati, proprietario di certi beni latitanti ad una strada a sua volta sistematicamente danneggiata da un corso d'acqua limitrofo; e dichiarava appunto che non era legittimo accollare ai privati — come si era cercato di fare in quella occasione — quegli oneri di manutenzione stradale che una consolidata tradizione assegnava invece da sempre ai corpi comunitativi (vedilo in copia in ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 27, c. 36).

della Repubblica fiorentina; ovvero al documento con cui, rifondendo nel 1461 in un testo unitario consuetudini e norme statutarie di origine medievale, si censirono tutte le strade pubbliche ' terminate ' (cioè segnate con termini in pietra) esistenti nel Contado e nel Distretto di Firenze, segmentandole in tratte corrispondenti ai confini di ogni comunità e « consegnando » ciascuna di esse in cura ad uno specifico « Popolo, Comune, Villa o Terra » (23).

Che già i redattori di questo antico documento avessero inteso, in linea di massima, sollevare i singoli privati dagli oneri stradali, ciò risulta chiaro dallo stesso principio di chiusura che essi iscrissero in testa al loro atto normativo: secondo il quale, oltre alle strade espressamente « consegnate », « volsono ogni Popolo, Comune, Villa o Terra essere obbligati acconciare, mantenere e smacchiare qualunque via non assegnata » ma pur sempre « posta » sul rispettivo territorio (24). Ciò non significa, beninteso, che una parte rilevante degli oneri stradali non continuasse a gravare direttamente su certe categorie di privati. È ai proprietari latitanti, per esempio, che continua ad essere accollata, in base ai principi della responsabilità civile, la pulizia delle fosse laterali di scolo (25) e la manuten-

---

(23) Sul *Libro* — pubblicato a cura di G. CIAMPI, Firenze, 1987 — oltre al saggio di L. ROMBAI, *Strade e politica in Toscana tra medioevo ed età moderna*, costituente la prefazione all'edizione stessa del *Libro* ora citata, cfr. il contributo di G. PANSINI, *Le piante dei « popoli e strade » e lo stato della viabilità nel Granducato di Toscana alla fine del secolo XVI*, pubblicato come introduzione al volume *Piante di popoli e strade 1580-1585*, Firenze, 1989. Seguendo i noti rilievi di PLESNER, *Una rivoluzione stradale del Dugento*, cit., pp. 86-87, la storiografia indica comunque nello statuto del Capitano del Popolo del 1322-25 la prima, sicura formalizzazione dell'accollo alle comunità della manutenzione delle strade maestre, di cui tale testo fornisce una prima — per quanto ancor succinta — elencazione.

(24) *Libro Vecchio*, ed. cit., p. 141: norma che sembra derogare al contrario principio — recepito dallo Statuto del Capitano del Popolo del 1322 ed ancor conservato nello Statuto generale cittadino del 1415 (L. IV, rubr. 120 e 121) — secondo il quale la cura di tutte le strade non terminate ricadeva sui proprietari frontisti.

(25) Anche di questa norma sarebbe facile trovare molte ascendenze medievali. Basti comunque richiamare, per lo Stato Vecchio, il *Bando col quale si ordina, che le strade pubbliche si mantenghino sempre in buon'essere*, del 14 giugno 1578 (in CANTINI, vol. IX, p. 17), ove l'obbligo (poi rinnovato negli stessi termini una quantità di volte nei secoli successivi) è minutamente disciplinato e sanzionato penalmente. Per il Contado pisano, la « servitù delle fosse » si trova formalizzata in termini analoghi dal cap. VII delle *Leggi, costituzioni et ordini del Ser. Granduca di Toscana da osservarsi dal Magistrato*

zione di tutte le opere murarie destinate a sorreggere il versante a monte della strada <sup>(26)</sup>. Ed è pure su di essi che grava per intero la cura delle vie vicinali <sup>(27)</sup>, nonché anche quella di certe strade pubbliche principalmente funzionali all'esercizio di determinate loro attività economiche <sup>(28)</sup>.

La regola, comunque, è che il demanio stradale resti a carico

*de' Commissari et Offtiali de' Fossi della Città di Pisa* del 24 aprile 1587 (n. ASPI, *Fiumi e Fossi* f. 3), che fino alle riforme di Leopoldo costituirà il testo essenziale di riferimento per questa magistratura. Per il Pistoiese provvedeva nello stesso senso il cap. 17 dei *Capitoli dell'Ufficio di Fiumi e Strade di Pistoia*, cit., p. 48.

<sup>(26)</sup> Applicando, infatti, in maniera rigoristica le prescrizioni che vietavano di ingombrare o interrompere la pubblica via (cfr. soprattutto D. 43,8,2, a cui corrisponde l'interdetto « Ne quid in loco, vel itinere publico fiat »), si introdusse una specie di responsabilità oggettiva a carico del proprietario per ogni interruzione della strada provocata da frana di materiale proveniente dal suo fondo. Cfr. in tal senso l'importante *Istruzione ai Deputati delle Strade* del 9 febbraio 1677, su cui torneremo più oltre (una copia a stampa negli allegati processuali della causa tra la Parte ed i Nove agitata nel 1733 davanti alla Pratica, di cui già s'è detto sopra, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1291). A carico dei « pubblici » restò così la sola cura delle opere di sostegno del piano stradale (ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 19, lett. 'S', c. 124r.). Numerosi casi di 'prece' di rimozione di questo tipo in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1705, cit.

<sup>(27)</sup> Le quali, essendo costruite « su suolo comune de' vicini » per collegare un luogo pubblico ad uno privato (secondo la definizione romanistica comunemente accolta in giurisprudenza: cfr. per es. ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1112, ins.78: relazione dell'Auditore Cavalcanti, approvata dal Magistrato il 23 luglio 1700), devono « essere acconcie et mantenute a spese di quelli vicini a' quali servono dette strade, e non del publico, che non ne risente utile alcuno » (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1039, c. 261: relazione dell'assessore del Magistrato approvata il 21 febbraio 1628). Si noti, peraltro, che questo carattere para-privatistico della viabilità vicinale non la pone affatto al di fuori della sfera d'intervento della Parte: i cui tecnici, pur dovendo evitare di ordinare lavori « per quelle strade che servono per puro comodo de' villeggianti », sono però tenuti, in linea di massima, a « costringere i padroni al dovuto risarcimento » di quelle vicinali, emanando a tal effetto « ordinazioni separate » (così una *Istruzione ed obblighi degl'Ingegneri di Strade* del 28 agosto 1718, poi rinnovata il 7 marzo 1768: CANTINI, vol. XXIX, p. 103 ss., n. 11).

<sup>(28)</sup> Così, di seguito, l'*Istruzione* ora citata: che legittima gli Agenti della Parte a « collettare con giusta proporzione » i proprietari di mulini, frantoi, « imbarchi di navi » ecc.. La notevole frequenza di contribuzioni private del genere è attestata dai fascicoli della Congregazione di strade: dai quali risulta pure come attorno ad esse si sviluppasse un continuo contenzioso, legato alla discrezionalità delle valutazioni sulla base delle quali il privato veniva tassato. Per una disposizione analoga cfr. anche il cap. 17 dei *Capitoli* pistoiesi di acque e strade.

degli enti. E gli aspetti da studiare a questo proposito sono rappresentati essenzialmente dai criteri di distribuzione degli oneri tra le varie comunità, e dalla tecnica giuridico-amministrativa prescelta per far eseguire le prestazioni correlative.

Sotto il primo profilo, nell'ambito della giurisdizione della Parte il principale punto di riferimento per l'età moderna è costituito ancora dal *Libro* del 1461 — come provano sia gli espliciti rinvii che ad esso continuano a fare tecnici e legali dell'Ufficio, sia il fatto stesso che ancora in pieno Seicento se ne confezionasse una nuova copia manoscritta <sup>(29)</sup>. Fino al 1774, in particolare, è sicuro che l'erario, conformemente al dettato espresso del *Libro*, continuerà a farsi carico in proprio solo di quattro brevi tronchi di strade extraurbane in uscita dalle porte della dominante, note appunto come « strade dei sobborghi di Firenze », alla cui manutenzione era assegnata una quota della gabella del sale <sup>(30)</sup>: restando tutte le altre vie di comunicazione a carico delle comunità dello Stato.

---

<sup>(29)</sup> Cfr. ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1704, *Negozi di Strade e Ponti*: la trascrizione, a cura del Cancelliere della Parte, è del 1664. Stando ai massimari conservati nell'archivio del Magistrato le risultanze di questo minuzioso elenco avevano, ancora alla fine del Seicento, una piena validità (« all'i libri delle strade esistenti nell'Ufficio della Parte si deve pienamente stare »: ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 25, c. 113r., con riferimento alla informazione di una supplica redatta nel 1694 dall'Auditore Angeli). Nel Contado pisano, com'è noto, il testo che regolava secondo lo stesso sistema la distribuzione degli oneri manutentivi era costituito dall'importante legge cosimiana del primo maggio 1551 (CANTINI, vol. II, pp. 235-238). Nel Pistoiese provvedeva un'apposita rubrica dello Statuto generale cittadino (L.VI, rubr.45), successivamente precisata e sviluppata dal cap. 18 dei già citati *Capitoli dell'Ufficio dei fiumi e strade* (ed. cit., pp. 49-54). Mentre per lo Stato Nuovo la provvisione istitutiva della Deputazione della Balìa sulle strade del 1596 rinvia genericamente a precedenti statuti cittadini.

<sup>(30)</sup> *Libro*, ed. cit., p. 141. La manutenzione di queste strade spettava tradizionalmente al Comune di Firenze per il tratto compreso tra le mura cittadine ed il confine delle prime Cancellerie del Contado. La norma è confermata dal *Bando* del 1578 (CANTINI, vol. IX, p. 21), risulta regolarmente applicata nel corso del secolo seguente (cfr. per es. ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1083, c. 63) ed è ancora sicuramente vigente alla metà del Settecento (BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 74r.). A ciò va aggiunto che la Parte contribuiva a finanziare anche gli altri lavori stradali dello Stato con i proventi delle multe per le trasgressioni: ma si trattava di somme relativamente modeste (dallo *Stato generale delle finanze del Granducato di Toscana* redatto nel 1738 da Neri da Verrazzano risulta, per es., che in capo a quell'anno i Capitani aveva incassato per queste 'condannazioni' solo 1.726 scudi, peraltro neppur interamente devoluti al mantenimento delle strade: ASF, *Segreteria di finanze anteriore al 1788*, f. 218).

Ciò che muta poco a poco a partire dalla fine del Cinquecento, invece, sono i criteri di riparto dei carichi tra i vari enti territoriali. Secondo la 'terminazione' tardo-medievale, infatti, i destinatari degli obblighi manutentivi erano essenzialmente i singoli Comuni o popoli; mentre solo in pochi casi erano chiamate a concorrere le Podesterie e mai le circoscrizioni di raggio maggiore. Tale assetto, del tutto adeguato finché si trattò di conservare una rete relativamente rudimentale, che si poteva mantenere praticabile con qualche saltuaria giornata di lavoro, si rivelò alla lunga incompatibile con la progressiva lievitazione dei costi degli interventi, a sua volta legata all'aumento del traffico veicolare ed alla maggiore attenzione dedicata dal centro a questa materia. Già all'inizio del Seicento la spesa ordinaria per la viabilità nella giurisdizione della Parte pare si aggirasse sugli ottomila scudi annui<sup>(31)</sup>, per raddoppiare nei cinquant'anni successivi e continuare poi ad aumentare fin quasi ai quarantamila della piena età lorenese<sup>(32)</sup>. Per quanto in sé non enormi, queste cifre vengono regolarmente denunciate come qualcosa di esorbitante dai contemporanei: i quali, da un secolo all'altro, non si stancano d'indicare nella loro crescita una delle cause principali dei bilanci in rosso delle comunità<sup>(33)</sup>. Il fatto è che la graduale trasformazione delle antiche piste medievali in pur mediocri tracciati stradali, corredati da opere d'arte continuamente bisognose di manutenzione, finisce per accollare poco a poco agli enti territoriali una spesa inusitata rispetto al quadro delle loro funzioni tradizionali. Spesa che i magistrati centrali tendono gradualmente a

---

(31) Il dato si ricava da alcune tabelle fornite dai Capitani di Parte verso la metà dello stesso secolo, in occasione di una delle loro controversie col Magistrato dei Nove (ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 29, cc. 156-159), e sembra concordare abbastanza, come entità di grandezza, con i rilievi analitici delle spese stradali sostenute per le varie zone dello Stato nel corso degli ultimi decenni del Cinquecento (CERCHIAI-QUIRICONI, *Relazioni e rapporti*, cit., pp. 211-229).

(32) Così ancora BARBOLANI, *Memorie*, c. 75: che non comprende in questa somma, beninteso, le grandi spese per i nuovi tracciati stradali realizzati in questo periodo, alle quali si farà fronte con una finanza straordinaria *ad hoc*.

(33) Tra i primi a farlo vi sono i Nove stessi, che nel corso del Seicento accusano a più riprese la Parte di una eccessiva disinvoltura impositiva (cfr. per es. una lunga comparsa a stampa risalente al 1653, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 26, c. 247 ss.; o ancora la già citata memoria indirizzata al principe nel 1685, in occasione della ventilata riforma del Magistrato, in ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 175r.).

socializzare nell'ambito di comprensori più ampi, podesteriali e vicariali, al fine di rendere più sopportabile l'aggravio imposto ai contribuenti <sup>(34)</sup>. Praticati inizialmente soprattutto in ordine alla cura dei ponti — come dimostrano i libri di 'ricordi' della Parte <sup>(35)</sup> —, questi interventi in deroga alle 'terminazioni' quattrocentesche si fanno via via più frequenti man mano che il sistema viario si modernizza. Fino a che, nel 1606, la loro piena legittimità viene riconosciuta da un importante testo normativo, che definisce appunto la procedura specifica da seguire « dove andasse qualche spesa, e quel popolo non la potesse sopportare, et bisognassi farli soccorrere, et sussidiare dalla Lega, Piviere, Podesteria e Vicariato » <sup>(36)</sup>.

Va da sé che questa tendenza non mancò di suscitare forti resistenze da parte degli enti che in precedenza avevano contribuito meno degli altri a questo genere di spese. E gli stessi funzionari della Parte furono spesso i primi a mostrarsi poco entusiasti di sovvertire le regole da sempre osservate (« a metere tale spesa di seliciati di strade in Vicariato — scrive per esempio nel 1620 un agente del Magistrato — si farà grande ingiustizia, perché vengono agravati tanti poverelli che senza altro non ano pane da mangiare, che ancora non sano dove si siano li lavori, che ancora ano le loro strade a mantenere e però si sono fatte terminare le strade acciò ogni Comune o popolo sappi la loro parte senza agravare altri Comuni di spesa e così le strade che sono da Comune a Comune ogni uno le mantiene da per sé e così si è sempre costumato » <sup>(37)</sup>). Ma è la

---

<sup>(34)</sup> Già nel 1589 i Capitani segnalavano al principe come, « quando gl'occorre nelle strade principali far qualche lavoro che la spesa ecceda le forze di quel comune a cui di ragione s'aspetterebbe, s'è costumato per consuetudine e non per legge farlo soccorrere dal Vicariato » (informazione 7 settembre, sulla supplica del Comune di Montelungo, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 756, ins. 93).

<sup>(35)</sup> Cfr. le filze 19-29 della numerazione bianca dell'Archivio della Parte alle voci 'ponti' o 'strade': ove si trovano registrate lunghe liste d'interventi di particolare impegno il cui costo è stato accollato alle circoscrizioni vicariali o podesteriali.

<sup>(36)</sup> Si tratta della *Istruzione agli Agenti di Strade* del 7 novembre 1606 (sulla quale cfr. ampiamente ROMBAI, *Strade e politica in Toscana*, p. 14), il cui testo, non pubblicato nelle raccolte a stampa, è consultabile in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1031, ins. 190, in allegato agli atti della causa di cui alla nota seguente.

<sup>(37)</sup> Così in un rapporto alla Parte del 9 settembre 1620, relativo ad una controversia tra la Podesteria di Poppi e quella di Pratovecchio e San Niccolò circa il riparto di una spesa stradale, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1031, ins. 190.

crescita stessa dei costi di manutenzione a determinare inevitabilmente un'espansione dei circondari contribuenti. Nella seconda metà del Seicento, ormai, il sistema formalizzato dal vecchio *Libro* risulta in gran parte derogato da una miriade di 'precedenti' puntualmente registrati nell'archivio della Parte, ai quali viene riconosciuta un'efficacia di tipo normativo. Fino a che, pur in assenza di una redistribuzione generale degli oneri manutentivi (spesso invocata, ma mai realizzata nel corso dell'età moderna <sup>(38)</sup>), durante il Settecento si vennero definendo tre tipologie di strade pubbliche — le comunitative, le podesteriali e le vicariali —, ciascuna delle quali assegnata in cura ad un diverso comprensorio territoriale <sup>(39)</sup>.

Evidentemente più 'moderno' del precedente, questo nuovo assetto ne costituisce d'altra parte più una versione evoluta che un superamento: visto che fino alla riforma del 1774 neppure le vie di comunicazione di maggior importanza furono assunte in carico dall'erario. La sola deroga di rilievo a questo principio si registra nello Stato senese: ove nel 1601 fu deciso di aumentare di « un quattrino per libbra » il prezzo del sale, destinando il ricavato della sovrimposta alla manutenzione delle tre strade regie di questo territorio (la 'Romana', la 'Lauretana' e la 'Grossetana') <sup>(40)</sup>. Le

---

<sup>(38)</sup> Per i tentativi cinquecenteschi di redistribuzione cfr. ampiamente ROMBALI, op. ult. cit., p. 15, nonchè PANSINI, *Le piante di popoli e strade*, cit., p. 17, che mostra come iniziative del genere fossero fortemente avversate dalle popolazioni locali, timorose di vedersi aggravate di nuovi oneri. Falliti questi più antichi progetti, pare che ancora nel 1712 la Congregazione di Strade abbia pensato di procedere ad una riassegnazione globale della viabilità, senza però sortire alcun esito apprezzabile (BARBOLANI, *Memorie*, c. 74).

<sup>(39)</sup> Tale il quadro offerto da Barbolani (*ibidem*, c. 72v.). Le prime — identificate con quelle che « direttamente comunicano con le strade di Podesteria o di Vicariato » — sono curate dagli abitanti di quel solo Comune « su di cui sono situate, e che ne risente vantaggio ». Le seconde invece sono quelle che servono diversi « popoli », « facendo capo solo per lo più alle strade di Vicariato », e vengono risarcite a spese di tutta la Podesteria. Mentre si definiscono vicariali quelle che « da una provincia, o Vicariato, guidano senza interruzione ad un altro, ed in esse vengono comprese le strade consolari o reali, che dalla capitale conducono alle città dello Stato, o ai confini di esso » (tali essendo soltanto, nell'ambito dello Stato Vecchio, la 'Pisana', la 'Bolognese', l' 'Aretina' e la 'Senese').

<sup>(40)</sup> Si tratta del rescritto del Governatore di Siena 10 ottobre 1601 (una copia manoscritta, con l'allegata proposta, nel nostro esemplare delle *Leggi di Toscana*, classe

ragioni che motivarono tale decisione devono essere probabilmente ricercate nello stato di dissesto di molte comunità senesi e nelle note disfunzioni del loro sistema impositivo locale. Certamente, però, ciò non sollevò i Comuni dall'obbligo di integrare questa somma « con l'imposizioni, e comandate delle persone » ogni volta che ve ne fosse stata la necessità (41).

#### 4. *La gestione centralizzata della viabilità.*

Questa persistente irresponsabilità economica non impedì tuttavia allo Stato di centralizzare al massimo l'amministrazione del sistema viario: secondo un metodo di governo già ben sbizzato durante il regno di Francesco I.

Il metodo in questione, certo, non giunse mai a soffocare del tutto l'autonomia dei corpi comunitativi, che di tanto in tanto continuarono ad assumere l'iniziativa « d'accomodare qualche strada o ponte » (42). Interventi di questo tipo, tuttavia, non solo richiedevano in ogni caso l'approvazione preventiva dei Capitani (43), ma dovettero avere un carattere sempre più residuale:

---

III; ma vedi pure la *Nota delle cariche, ed impieghi del Tribunale...delle strade dello Stato di Siena*, in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 5, fasc. 5, c. 43 e c. 95). Da quest'ultimo testo si apprende che alla metà del Settecento il gettito di tale provento era pari a circa 12.200 scudi per anno (di cui quattromila, peraltro, servivano a coprire le spese generali dell'ufficio senese).

(41) Lo precisa il Governatore Orazio della Rena con un successivo rescritto 5 febbraio 1626, sempre inserito in versione manoscritta nella nostra copia delle *Leggi di Toscana*, classe cit.

(42) Così un'ampia memoria a stampa dei Capitani contro il Magistrato dei Nove, risalente ad una vertenza tra i due organismi davanti alla Pratica Segreta nel 1653, in occasione della quale la Parte offre un prezioso quadro analitico delle tecniche seguite per questi interventi manutentivi (*Per il Magistrato de' SS. Ufficiali de' Fiumi e Strade della Città di Firenze a difesa della sua iurisdizione... e beneficio universale*, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 29, c. 143 ss.).

(43) Come afferma la giurisprudenza della Pratica Segreta, che, nonostante il tentativo dei Nove di accreditare la tesi contraria, tiene fermo il principio per cui la sola abilitazione alla spesa da parte del Magistrato tutorio non è sufficiente a legittimare un Comune ad eseguire opere di sorta su beni demaniali (cfr. esemplarmente il caso della comunità di Colle Val d'Elsa, che negli anni Trenta del Settecento, forte dell'appoggio dei Conservatori, tenta di rilasricare un suo ponte senza informarne i Capitani: i quali

giacché con l'ultimo scorcio del Cinquecento il centro aveva ormai messo a punto un congegno che avocava a sé l'impulso ordinario circa tutti i lavori stradali.

Per quanto riguarda la Parte, questo ruolo direttivo le fu stabilmente conferito da alcune leggi degli anni 1578-81<sup>(44)</sup>. Dopo aver pensato in un primo momento — a quanto pare — ad un sistema di governo affidato essenzialmente ai giurisdicenti locali<sup>(45)</sup>, il legislatore finì per lasciare a questi ultimi le sole funzioni sanzionatorie, assegnando invece un ruolo amministrativo di primo piano ai tecnici del Magistrato — cioè a quegli 'agenti di strade', stipendiati e dipendenti dal Provveditore, che già da qualche tempo erano stati inseriti in pianta stabile nell'organico dell'ufficio. Il bando del 1581, infatti, stabilì che questi ufficiali dovessero «ogn'anno per tutta la prima settimana di febbraio mettersi in viaggio, e dar principio alla visita di dette strade, e seguire di così tutto il mese di marzo», ordinando direttamente ai rappresentanti delle comunità tutti gli interventi che ritenessero necessari<sup>(46)</sup>.

---

sollevano il conflitto di giurisdizione davanti alla Pratica ed ottengono da questa il riconoscimento del loro buon diritto, posto che la Legge dell'Unione del 1549 riserva ad essi ogni autorità dispositiva circa i lavori stradali: *Uffizio della Parte v. Nove*, in *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1291, cc. non num.).

<sup>(44)</sup> Oltre al già citato *Bando* del 14 giugno 1578, cfr. una seconda versione dello stesso con alcune varianti ed aggiunte pubblicata il 18 marzo 1581 (una copia in *Leggi di Toscana*, classe III,) nonché un ulteriore *Bando sopra li comandamenti di strade* del marzo 1580 (CANTINI, vol. X, p. 151 ss.), contenente una serie di prescrizioni più specifiche. Questo *corpus* normativo resterà sostanzialmente in vigore per tutto il corso dell'età moderna (ancora durante il Settecento esso viene ripubblicato almeno due volte in forma silogizzata sotto il titolo di *Comandamenti per le strade*, rispettivamente nel 1719 (CANTINI, vol. XXII, p. 328 ss.) e nel 1735 (vol. XXIII, p. 290 ss.).

<sup>(45)</sup> Così, in effetti, il *Bando* del 1578 nella sua versione originaria (il cui contenuto è dettagliatamente esposto da PANSINI, *Le 'Piante dei popoli e strade'*, cit., p. 14). Si trattava di un meccanismo molto complesso, fondato su certi «comandamenti» scritti che i rettori dovevano pubblicare nella loro circoscrizione, ma che all'atto pratico risultarono «tanto lunghi, et intrigati, che avviluppavano il cervello alli huomini» senza alcun costrutto, come ebbe a riconoscere la Parte stessa una dozzina d'anni dopo (ASF, *Pratica Segreta*, f. 13, c. 74r.).

<sup>(46)</sup> Così appunto il solito *Bando*, nella sua seconda versione (n. 13). Nel Settecento l'inizio della visita generale risulta posticipato di un mese. Istituiti a quanto pare verso il 1560 e resi permanenti nel 1573, gli agenti di strade erano solitamente due

Per i due secoli che seguirono, fu appunto alle prescrizioni specifiche impartite da questi tecnici nel corso dei loro continui andirivieni sul territorio che restò essenzialmente affidata la cura della viabilità nel Dominio fiorentino. Le forme e le modalità esecutive di queste prescrizioni furono precisate di lì a non molto, sia in via di prassi, sia grazie alla già citata *Istruzione agli agenti di strade* del 1606 (47). Il sistema più semplice era quello utilizzato per riattare quelle strade non ' terminate ' che, pur essendo a carico delle comunità, non erano espressamente menzionate nel *Libro* del 1461. Esse dovevano venire mantenute integralmente per via di ' comandate ', cioè tramite il lavoro coatto dei comunisti, senza ricorrere ad alcuna contribuzione in danaro. L'agente si limitava ad indirizzare un ordine scritto in tal senso ai rappresentanti comunitativi, che dovevano a loro volta precettare i loro compaesani per assicurare l'esecuzione delle prestazioni prescritte (48). Fino alla metà del Cinquecento strumento pressochè esclusivo per assicurare la manutenzione dell'intero sistema viario (49), queste prestazioni d'opera

---

funzionari (ma nei periodi di ristrettezze finanziarie potevano ridursi ad uno solo) aventi la qualifica di capomastri (e, dal 1718, quella di ingegneri: ROMBALI, *Strade e politica*, cit., p. 12). Oltre che alle visite annuali, essi erano tenuti a svolgere ogni altra ispezione o perizia che fosse loro ordinata dal Provveditore della Parte, dal quale dipendevano direttamente. Di fatto, perciò, « passavano la vita a cavallo », battendo il territorio da un capo all'altro dello Stato (G. SALVAGNINI, *Gherardo Mechini architetto di Sua Altezza. Architettura e territorio in Toscana (1580-1620)*, Firenze, 1983, p. 89).

(47) La cui versione settecentesca, opportunamente emendata ed integrata, è rappresentata dalla *Istruzione ed obblighi degli Ingegneri di Strade* del 1718.

(48) Non è questo il luogo per affrontare un esame specifico dell'istituto delle comandate. Basti ricordare che si trattava di prestazioni personali obbligatorie in giornate di lavoro, formalmente retribuite — anche se in modo poco più che simbolico —, che la comunità toscana poteva esigere dai propri coloni e braccianti con un diritto analogo a quello che la legittimava alla levata delle collette, a norma delle consuetudini e degli statuti locali. Diversamente da prestazioni personali d'altro tipo — quali *corvées* feudali, opere rustiche e simili — esse non erano predeterminate nella loro quantità e durata, che dipendevano soltanto delle esigenze dei lavori da eseguire. L'individuazione effettiva degli onerati nell'ambito della comunità avveniva per lo più tramite estrazione da apposite borse, in cui venivano inclusi gli uomini compresi tra i 16 e i 60 anni, salvo gli « artieri » e i componenti delle bande. Assieme agli uomini venivano comandate anche le ' bestie ' necessarie all'esecuzione dei lavori (cfr. per tutti ATZORI-REGOLI, *Due Comuni rurali*, cit., p. 140).

(49) Nonchè per la generalità dei lavori pubblici, dall'edilizia ufficiale alle forti-

conservarono comunque un'importanza di primo piano per tutto il corso dell'età moderna — la legge del 1574 che ne regolamentava compiutamente l'impiego nell'ambito del Contado di Firenze fu abrogata solo nel 1774 <sup>(50)</sup>; mentre per es. i *Capitoli* dell'ufficio edilizio pistoiese nella loro ultima redazione del 1722 vi si riferivano ancora come al mezzo ordinario per assicurare la cura di ogni tipo di strade <sup>(51)</sup>.

Tuttavia, lo scarso rendimento della manodopera coatta — già ben noto agli addetti ai lavori cinquecenteschi <sup>(52)</sup> — e soprattutto la necessità di impiegare maestranze qualificate e materiali d'un certo pregio per tutti quei manufatti che cominciano a corredare le strade dell'età moderna, impose di integrare sempre più spesso il lavoro obbligato col ricorso a contribuzioni in danaro. Già l'*Istruzione* del 1606 prevedeva che per la manutenzione delle vie terminate l'agente potesse ordinariamente proporre al Magistrato di

---

ficcazioni (CERCHIAI-QUIRICONI, *Relazioni e rapporti*, cit., p. 194, e G. SPINI, *Introduzione generale* allo stesso volume *Architettura e politica*, p. 49 ss.), secondo una prassi comune in molti ordinamenti dell'epoca (cfr. per es. A. DE BENEDICTIS, *Patrizi e comunità. Il governo del Contado bolognese nel Settecento*, Bologna, 1974, p. 105).

<sup>(50)</sup> Ci riferiamo alla *Provisione da farsi per causa dei lavori pubblici della Città di Firenze, e Stato di S.A.S. fra le venti miglia di detta Città*, del 4 marzo 1574 (in CANTINI, vol. VIII, pp. 187-195), che avocava in via esclusiva ai Capitani di Parte ed ai loro ufficiali la facoltà di imporre questi oneri personali. Ad essa si continuò a fare regolarmente ricorso fino alla vigilia della riforma comunitativa, e non solo per la manutenzione della viabilità minore, ma anche per le strade 'regie' (ancora nel 1765, per es., il Vicario di Scarperia informava la Congregazione di Strade di aver comandato centotrenta uomini con relativi carri e bestie per i 'risarcimenti' resisi necessari alla strada bolognese da poco ultimata, conformemente agli ordini della Congregazione stessa: ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1705, *Negozi della Congregazione di strade e ponti*, cc. non num., lettera del 26 agosto 1765).

<sup>(51)</sup> *Capitoli*, cit., cap. 17: che prevede il ricorso alla collettazione solo « quando occorran nelle strade resarcimenti, che non si possano comodamente fare colla sola opera degli uomini ». Anche nel Pisano, ove pure fin dal 1587 si era disposto « per beneficio universale » che il ricorso alle comandate fosse limitato ai soli casi d'urgenza (*Leggi, costituzioni et ordini*, cit., cap. 5), si continuò ad impiegarle largamente, a causa della difficoltà di reperire manodopera volontaria (FASANO, *Città soggette e contadi*, cit., pp. 69-70).

<sup>(52)</sup> Il capomastro della Parte Davide Fortini, per esempio, proponeva nel 1571 di sostituire le comandate con un'imposizione in danaro, sostenendo che un'opera pagata avrebbe corrisposto a sei di quelle coatte (CERCHIAI-QUIRICONI, *Relazioni e rapporti*, cit., p. 201).

gravare la comunità delle spese che riteneva necessarie, sottoponendo alla sua approvazione un 'rapporto' tecnico contenente una stima preventiva dei costi; solo i lavori d'importo inferiore alle cento lire erano eseguiti tramite un semplice 'ordine' che egli indirizzava autonomamente agli amministratori locali. Una volta approvato, il rapporto poteva ancora essere rimesso per l'esecuzione all'ente gravato, che vi doveva provvedere tempestivamente, affidando i lavori ad impresari di sua fiducia<sup>(53)</sup>. Ma più spesso, secondo una procedura già prevista nel *Bando* del 1578, i Capitani si rivolgevano al principe, chiedendo di far anticipare l'importo previsto dalla cassa dei Nove, i quali se ne rivalevano poi sulle comunità obbligate<sup>(54)</sup>. In quest'ultimo caso, grazie alla provvista così acquisita, tutta l'attività poteva essere svolta dalla Parte, tramite affidamento ad imprese di sua scelta; ed alle comunità non restava altra cura che quella di saldare i conti consuntivi loro rimessi al termine dei lavori o anno per anno, in occasione della presentazione del 'chiesto'<sup>(55)</sup>.

Alla fine del Settecento questo sistema — a grandi linee probabilmente comune anche al resto dei domini medicei<sup>(56)</sup> —, apparirà alla classe dirigente riformatrice come la quintessenza di quel soffocante accentramento su cui si era retto per secoli lo Stato toscano. Gli enti locali, costretti a subire i progetti di lavori pubblici decisi dal

---

(53) È appunto a questa fattispecie che si riferisce una norma contenuta nella *Istruzione ai cancellieri dei Nove* del 1636, secondo la quale il cancelliere, dopo aver sottoscritto « di sua mano » il rapporto dell'agente della Parte, alla cui visita è tenuto ad assistere, deve « subito ragunare il Consiglio generale » per fargli approvare la ' commissione ' dell'opera, ed a lavori finiti emettere la correlativa polizza per consentire al camerlengo di pagare la spesa (nn. 206-207).

(54) *Bando*, cit., n. 8.

(55) Questo, almeno, il quadro della prassi più tarda, secondo la testimonianza di Barbolani: « e siccome la cassa dei Nove avanza tutto l'anno il danaro per il pagamento dei lavori che occorrono farsi per lo spazio di esso, così nel mandare il chiesto generale domanda ancora per il rimborso dello speso in tale dipartimento » (*Memorie*, cit., c. 73r.). Cfr. anche le due già citate memorie del 1653 dei Nove e della Parte, rispettivamente in *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 26, c. 247 ss. e f. 29, c. 143 ss.

(56) Così di sicuro per il Pisano: ove i lavori di un certo impegno erano finanziati mediante anticipazioni dell'Ufficio dei Fossi, il cui importo veniva rimborsato l'anno dopo dagli enti di competenza (*Relazione della visita fatta all'Ufficio dei Fossi di Pisa l'anno 1740... compilata dall'Auditore Pompeo Neri*, in *ASPI, Fiumi e Fossi*, f. 3681, cap. VI c. 43). Stesso discorso, a un dipresso, per il Pistoiese (*Capitoli*, cit., cap. 17, p. 47).

centro come « assoluti comandi inappellabili »<sup>(57)</sup>, sarebbero stati condannati « a lasciar lavorare ed amministrare a piacere altrui, e poi pagare con i danari propri »<sup>(58)</sup>, senza alcuna possibilità di controllo o di indirizzo sui lavori di cui pure essi sopportavano l'onere.

Questi giudizi evocano di sicuro un quadro dai colori troppo crudi rispetto ad una prassi amministrativa che anche qui dovette presentarsi più come una interreazione tra centro e periferia che non come un univoco predominio del primo sulla seconda. Non c'è dubbio, per esempio, che la decisione circa i lavori da intraprendere scaturisse da un dialogo continuo tra i funzionari centrali e gli abitanti di ogni comunità, che venivano sempre preavvisati della visita dell'agente e vi partecipavano tramite quei loro 'viari' che la Parte stessa chiedeva agli enti di mantenere in organico, al fine di fornire una costante collaborazione ai suoi tecnici<sup>(59)</sup>. Non solo: ma l'impressione ricavabile dal materiale archivistico è che il più delle volte l'*input* agli interventi fosse dato proprio dagli amministrati, come testimonia il gran numero di richieste e segnalazioni continuamente indirizzate alla Parte da comunità e privati, in base alle quali gli agenti definivano poi i percorsi delle loro 'gite'. Sprovvisi di uffici tecnici capaci di offrire un adeguato supporto alle loro scelte in questo campo, gli amministratori locali finirono probabilmente per accettare di buon grado la soggezione loro imposta dal centro,

(57) Così Gianni, in un suo *Umilissimo voto sull'esame dell'Ordini ed altri atti dopo i Regolamenti comunitativi*, in data 10 luglio 1788 (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 8), nel quale si confronta il nuovo assetto realizzato grazie alla riforma comunitativa con lo stato precedente dell'amministrazione locale.

(58) Ancora Gianni, in un'altra memoria al principe del 9 dicembre 1788 (*ibidem*, ins. 14).

(59) Una volta spogliati di ogni autorità propria, infatti, i viari locali si rivelarono strumenti preziosi per il governo centrale, come emerge per es. da una relazione della Parte al sovrano, approvata con rescritto del 10 luglio 1590 (in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 760, ins. 187). Preso atto del fallimento di un tentativo compiuto nel 1586 di istituire dei viari di nomina centrale, alle dirette dipendenze degli agenti di strade, i Capitani suggeriscono di valorizzare quelli « che in ogni luogo per consuetudine antica vi sono per estrazione per tempo determinato di sei mesi, o di un anno, a' quali il Comune suol dare un poco di salario se ben minimo ». Sono quindi costoro, da questo momento, a costituire il referente immediato dell'agente, guidandolo nel corso della sua 'visita', indicandogli i « cattivi passi » da « risarcire » e trasmettendo i suoi ordini ai rappresentanti comunitativi.

lasciando volentieri ad altri il compito di assumere decisioni costose e dai risultati spesso incerti.

Ciò non toglie che, al di là della loro enfasi, le righe di Gianni riprodotte poco sopra esprimano una profonda verità. In nessun campo, forse, come in quello delle opere viarie, l'ordinamento esplicita con tanta nettezza quella dissociazione tra centri di decisione e centri d'imputazione della spesa che costituisce il motivo di fondo di tutta l'amministrazione toscana. Per quanto i magistrati edilizi fossero probabilmente più impegnati a rispondere alle sollecitazioni dei governati che a sviluppare un autonomo programma di governo, sul piano giuridico erano loro gli unici amministratori di un demanio di esclusiva titolarità sovrana. Mentre le comunità non comparivano nella vicenda altro che in funzione strumentale, ed il loro consenso costituiva perciò un elemento di nessun rilievo ai fini della esecuzione delle opere.

È vero che non tutti i contemporanei mostrarono di condividere questa rappresentazione. I Nove, in particolare, nel loro secolare braccio di ferro con la Parte, cercarono di sostenere viceversa che la viabilità extraurbana costituiva un interesse autenticamente comunitativo, al fine di poter sottoporre anche questa materia al proprio controllo tutorio: ottenendo per tempo che ogni ordine di spesa spiccato dagli agenti stradali dovesse essere da loro approvato come una qualunque altra uscita straordinaria comunale <sup>(60)</sup>, e soprattutto che i 'referti' stessi degli agenti fossero sottoscritti sempre dal cancelliere locale, al fine di attestarne la legittimità <sup>(61)</sup>. Non solo: ma nel 1677, nella speranza di superare definitivamente i contrasti tra le due magistrature, si finì per affidare la cura del sistema viario ad una « Congregazione di Strade » a struttura paritetica, in cui

---

<sup>(60)</sup> A partire dalla fine del Cinquecento, in particolare, la Parte dovette rassegnarsi a far apporre in calce ai precetti dei suoi ministri una clausola con cui si ricordava alle comunità 'aggravate' il loro dovere di « ricorrere ai Nove per la licenza della spesa » e quindi di giustificare al Magistrato tutorio, a lavori finiti, « il tutto essere stato ben eseguito ».

<sup>(61)</sup> Così l'*Istruzione ai Cancellieri* del 1636, al suo n. 206. Anche questa ulteriore intrusione — assicurano di nuovo i Capitani di Parte — fu accettata di buon grado da loro « per sodisfare al magistrato de' Sigg. Nove », pur nella consapevolezza che i Conservatori non avevano alcun diritto ad esercitare un controllo del genere (così nel loro memoriale del 1653 già citato alla nota 33).

sedevano sia il Provveditore della Parte come il Soprassindaco dei Nove (62).

Tutto ciò, comunque, non migliorò in alcun modo la posizione delle comunità, costrette ora a dipendere da due padroni invece che da uno solo. Come non la migliorò granché neppure la lunga battaglia condotta dai Nove per ridurre i lavori gestiti in amministrazione diretta dalla Parte, facendo invece appaltare la manutenzione ordinaria delle strade dalle comunità stesse ad impresari del luogo. Tale battaglia mirava infatti soltanto a indebolire la posizione della magistratura concorrente, ed a sottoporre parallelamente al proprio controllo l'assegnazione degli appalti in sede locale. Dopo aver conosciuto grande fortuna negli anni compresi tra il 1638 e il 1653 (quando la sua adozione fu generalizzata a tutte le comunità dello Stato) (63), il sistema degli appalti subì una sensibile eclissi, dovuta sia alla dura opposizione dei Capitani, sia all'aumento dei costi che, a quanto pare, esso provocò alle comunità (64). È certo,

---

(62) Sulle origini di questo organismo e sulle vicende che ne determinarono la creazione cfr. ampiamente C. VIVOLI, *I lavori pubblici sotto Cosimo III: disposizioni normative e pratica amministrativa degli uffici preposti al controllo del territorio fiorentino nel Seicento*, in AA.VV., *La Toscana nell'età di Cosimo III*, cit., p. 225 ss.. Già l'*Istruzione agli agenti* del 1606, peraltro, introduceva una specie di 'concerto' in materia stradale tra i due funzionari indicati: presentando però la loro attività come semplicemente esecutiva rispetto alle deliberazioni della Parte (cfr. ancora il solito memoriale *Per il magistrato de' SS. Uffiziali de' Fiumi e Strade della Città di Firenze a difesa della sua giurisdizione*, cit., c. 150r.). Ora invece questo settore di attività fu scorporato del tutto dalla competenza del Magistrato e riservato in toto alla Congregazione.

(63) ROMBAI, *Strade e politica in Toscana*, cit., p. 15.

(64) La grossa controversia del 1653 tra i Nove e la Parte davanti alla Pratica Segreta, a cui più volte si è fatto riferimento, verteva in effetti essenzialmente sulla opportunità o meno di conservare questo metodo di manutenzione, che secondo i Capitani aveva più che raddoppiato gli oneri di gestione del sistema viario peggiorandone di molto la qualità. I Nove, per parte loro, replicavano che la maggior responsabilità di questo saldo negativo era da imputarsi al Magistrato edilizio stesso: che da un lato avrebbe continuato ad ordinare nuovi, costosissimi lavori di carattere straordinario a carico delle comunità, e dall'altro avrebbe fatto un uso strumentale della propria giurisdizione riservata sulle controversie tra appaltatori e comunità, facendo prevalere sistematicamente i primi al fine di screditare il sistema. Anche in seguito, i giudizi dei contemporanei sull'opportunità o meno di appaltare la manutenzione ordinaria restarono contrastanti. Nel corso, in particolare, di una specie d'inchiesta informativa promossa nel 1694 dal Soprassindaco dei Nove tra i cancellieri del Contado risulta che alcuni di essi — come quello di Borgo San Lorenzo — ne sollecitano l'adozione o

comunque, che quegli enti che anche in seguito continuarono ad usare normalmente la tecnica della manutenzione in appalto <sup>(65)</sup> non godettero di maggior autonomia rispetto agli altri. Era al principe ed alla Congregazione di Strade che le imprese dovevano infatti indirizzare direttamente le loro offerte <sup>(66)</sup>; ed erano appunto le autorità centrali a decidere circa l'assegnazione dell'appalto ed a fissarne le condizioni, mentre i Comuni interessati si limitavano a redigere i verbali di consegna ed a corrispondere i compensi pattuiti, senza neppure vedersi riconosciuta la facoltà di reagire autonomamente agli inadempimenti dell'appaltatore <sup>(67)</sup>. Non a torto, dunque, i Capitani di Parte avevano fin dall'inizio sostenuto « non pot[ersi] ... dire detti appalti esser contratto fra le comunità e i conduttori, ma fra i medesimi conduttori e [gli] Uffiziali de' Fiumi rappresentanti il Principe »; ai Comuni essendo riservato il semplice ruolo di soggetti contribuenti <sup>(68)</sup>.

---

ri-adozione, « perchè cesserebbero tante spese di gite d'Agenti di strade, cancellieri e deputati, che ascendono in capo d'anno a buona somma di scudi »; mentre per altri i lavori eseguiti con questo metodo erano stati sempre assai scadenti « e si trovavano le strade in pessimo stato, e conveniva fare spese eccessive per renderle praticabili » (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1704, cc. non num.).

<sup>(65)</sup> E ciò sia per tutta quanta la viabilità a loro carico (come per es. sembra facessero i Vicariati di San Giovanni e di Scarperia: cfr. M. PUC CETTI, *Un esempio di manutenzione stradale. Visite e lavori dal 1622 al 1727*, in AA.VV., *Percorsi e valichi nell'Appennino tra storia e leggenda. Futa, Osteria Bruciata, Giogo*, Firenze, 1985, p. 125 ss.); sia, più spesso, per determinate opere d'arte bisognose di particolare cura, quali tipicamente i ponti di legno.

<sup>(66)</sup> Cfr. il modulo della circolare che la Congregazione utilizzava, nel corso della seconda metà del Seicento, per il rinnovo degli appalti. Con esso si invitava il rettore della giurisdizione interessata a pubblicare un editto « da affiggersi nei luoghi soliti di codesta iurisdizione con termine di giorni quindici a chiunque pretendesse » aspirare alla concessione in appalto « delle solite strade e vie pubbliche ... *ad essersi rappresentato davanti a noi per sé o per altra persona per trattare della condotta di tale appalto* » (corsivo nostro: filza ult. cit. ).

<sup>(67)</sup> Come prova, per es., una complessa controversia nata in margine alla manutenzione di un ponte sul fiume Santerno, appaltata ad un privato dal Capitanato di Firenzuola verso la metà del Settecento. Di fronte alla assoluta trascuratezza dell'appaltatore, il Capitanato si limita a rivolgersi alla Congregazione, pregandola di assumere i provvedimenti che giudichi più utili al caso (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1705, cc. non num.).

<sup>(68)</sup> Così ancora la già citata comparsa a stampa *Per il Magistrato de' SS. Uffiziali de' Fiumi* del 1653, ai suoi nn. 80-81, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 29,

Nel complesso, dunque, è indubbio che nell'amministrazione di questo tipo di interessi il profilo dello Stato paterno emerga con caratteri molto marcati. Benché le comunità siano presentate come le sole interessate all'esistenza del sistema viario, è il centro che esercita in via esclusiva ogni facoltà dispositiva su di esso. Alla definizione di tale assetto, del resto, dettero un decisivo contributo gli stessi enti locali, rinunciando del tutto a sviluppare qualsiasi forma di autocoordinamento in materia ed affidandosi invece completamente alla capacità di mediazione del principe e dei suoi apparati. Abituate di decennio in decennio, di secolo in secolo a fronteggiare qualunque nuova evenienza in campo viario semplicemente richiamando su di essa la clemente attenzione del sovrano e dei suoi delegati, esse abdicarono ad ogni seria pretesa di amministrazione autonoma: salvo magari, una volta ottenuti gli interventi desiderati grazie alle anticipazioni delle casse centrali, cercare di sottrarsi agli impegni contributivi conseguenti, dilazionando il più possibile i rimborsi ed incrementando a dismisura il contenzioso <sup>(69)</sup>.

##### 5. *La 'rivoluzione stradale' leopoldina.*

Fino al 1774, l'amministrazione stradale toscana continuò a funzionare secondo i metodi sopra esposti, senza alcuna reale soluzione di continuità rispetto allo Stato cosimiano. Ispirata alla solita concezione meramente regolativa del potere pubblico, che escludeva ogni coinvolgimento economico del centro, essa era del tutto coerente con una filosofia di governo mirante essenzialmente alla conservazione di un certo *status quo*. Gli studi sul sistema viario della Toscana moderna, relativi prevalentemente al periodo a cavallo tra Cinque e Seicento, hanno evidenziato come di norma non si procedesse ad alcun intervento migliorativo se non a seguito della pre-

---

p. 150 (l'espressione 'Ufficiali de' Fiumi' è perfettamente equivalente a quella di 'Capitani di Parte', trattandosi semplicemente di un diverso titolo dello stesso magistrato).

<sup>(69)</sup> Cfr. in proposito, per es., le note di Neri in margine alle disfunzioni amministrative riscontrate presso l'Ufficio dei Fossi di Pisa: che nel 1740 si trova in una situazione finanziaria disastrosa essenzialmente a causa del « languidissimo rimborso » delle somme anticipate per conto del territorio (ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 4, cc. 47-48).

sentazione di reiterate richieste da parte delle comunità o dei privati interessati (70); come il Granduca fosse sempre molto preoccupato di limitare tali interventi alle « cose più necessarie, gravando i Popoli il meno che si può » (71); come di conseguenza i progetti più innovativi venissero regolarmente bocciati per le spese eccessive che essi comportavano (72); e come, infine, l'attenzione dei Capitani di Parte e dei loro tecnici finisse per appuntarsi più sulla regimazione idrica — da cui dipendeva in buona parte la floridezza dell'agricoltura — che non sulla viabilità (73). Dai sondaggi effettuati, sembra che questo stato di cose perduri più o meno ancora alla metà del Settecento. Durante tutto questo periodo, la funzione essenziale del centro rispetto alla viabilità continua ad essere quella di assicurare una manutenzione accettabile delle infrastrutture esistenti, distribuendo gli oneri correlativi tra le varie frazioni della periferia e componendo i conflitti man mano che essi si manifestano. Ciò non significa, beninteso, una politica immobilistica o di pura conservazione — come dimostra lo stesso incremento della spesa — quanto piuttosto una politica scarsamente progettuale. Dietro ad ogni intervento di rilievo sta quasi sempre il 'ricorso' di qualche corpo comunitativo, che si rivolge alla Parte affinché ne venga disposta l'esecuzione coinvolgendo altre frazioni del territorio. I soli lavori stradali di un certo impegno di cui il centro si fa autonomamente promotore sono quelli eseguiti « in occasione del passaggio di sovrani » (74): per consentire ad esempio alla Corte di raggiungere qualche residenza campestre, oppure per ricevere il Capo di Stato di un altro Paese, o per le visite del Granduca stesso o dei suoi familiari

---

(70) G. CASALI, E. DIANA, *Bernardo Buontalenti e la burocrazia tecnica nella Toscana medicea*, Firenze, 1983, pp. 41-42.

(71) *Ibidem*. Di qui le condizioni endemicamente precarie delle strade toscane: che a dispetto dei lavori incessanti a cui erano sottoposte furono sempre caratterizzate da carreggiate strettissime nelle zone montane, e rimasero per lo più carenti di un adeguato fondo di ghiaia, povere di ponti e molto mal percorribili durante i mesi invernali (ROMBALI, *Strade e politica*, cit., p. 16).

(72) CASALI-DIANA, op. cit., p. 21.

(73) SALVAGNINI, *Gherardo Mechini*, cit., p. 90.

(74) Si tratta della formula correntemente impiegata nel 'Conto del Dominio' del magistrato dei Nove, ove le spese correlative venivano appunto iscritte.

a certe zone del territorio (75). Dato che solo poche strade toscane, fino all'età leopoldina, erano in grado di consentire agevolmente il transito di grandi carrozze, risultava necessario procedere in tali circostanze a lavori d'ampliamento anche parecchio onerosi. Ed era solo in questi casi che il principe, riconosciuto lo scarso interesse delle zone direttamente toccate dagli interventi alla loro realizzazione, ammetteva che i costi correlativi si « posassero » su tutte quante le comunità dello Stato, sempre ribadendo il carattere eccezionale dell'imputazione.

L'insieme dei criteri d'amministrazione descritti continuò dunque a funzionare egregiamente finché il centro si limitò a mantenere la rete viaria tradizionale che, essendo anteriore rispetto alla nascita dello Stato territoriale, serviva interessi essenzialmente locali (76). La subordinazione a cui le comunità erano costrette risultava per esse sopportabile in quanto non si chiedeva loro che di conservare praticabile la loro antica viabilità naturale. Il progressivo allargamento dei circondarî contribuenti per le strade di maggior transito aveva costituito un correttivo sufficiente del vecchio sistema, assicurandone la longevità.

Questa politica relativamente statica, avallata anche da motivi di carattere militare (77), subisce un graduale rovesciamento a partire dalla Reggenza: quando, in relazione sia alla mutata collocazione internazionale dello Stato, sia alla diversa filosofia dell'amministra-

---

(75) SALVAGNINI, *Gherardo Mechini*, cit., pp. 85-89; ROMBAI, *Strade e politica*, cit., pp. 23-25.

(76) Ancora all'inizio della Reggenza le uniche strade 'postali' attrezzate per un continuo transito di viaggiatori e merci erano la Romana (che collegava Firenze al Lazio passando per Siena), la Pisana (Firenze-Pisa con diramazione per Livorno), la Bolognese (Firenze-Bologna attraverso il Giogo), l'Aretina (che proseguiva da Firenze oltre Arezzo, verso lo Stato della Chiesa), la c. d. 'via traversa', che univa Empoli a Siena attraverso Poggibonsi ed era l'unica che non si dipartiva 'a raggio' da Firenze, e la Pistoiese, con prosecuzione per Lucca. L'unica arteria di collegamento interstatale completamente carrozzabile, anche se non senza difficoltà, era la Roma-Siena-Firenze-Bologna.

(77) Che sconsigliavano per esempio di migliorare troppo i collegamenti con la Padania (ROMBAI, *Strade e politica*, cit., p. 19). Per quanto riguarda le comunicazioni interne, alle carenze del sistema stradale si suppliva con una rete abbastanza ampia di vie fluviali e di canali navigabili (L. ROMBAI, *L'ambiente Arno. Storia di un ecosistema fortemente antropizzato*, in AA.VV., *L'ambiente Arno. Conoscerlo per difenderlo*, Firenze, 1984, p. 25 ss.).

zione territoriale a cui si ispira il nuovo governo, vengono messi in cantiere alcuni grandi progetti di modernizzazione della rete viaria. Il più importante fu quello relativo alla costruzione, negli anni 1749-1752, della nuova via bolognese (78), che in parte seguiva il tracciato della vecchia strada 'regia' Firenze-Bologna, ed in parte lo abbandonava a favore di una nuova sede stradale. Come avvertiva un editto del Granduca Francesco Stefano, emanato il 24 marzo 1749, secondo il sistema tradizionale tutti i lavori avrebbero dovuto essere finanziati dai soli Vicariati di Scarperia e Firenzuola toccati dal tracciato e beneficiati perciò, per presunzione legale, dall'esecuzione dell'opera (79). Tuttavia, preso atto delle spese esorbitanti richieste dai lavori, il principe concesse che « per questa volta solamente » l'onere finanziario fosse sopportato da tutti quanti i sudditi dello Stato, attraverso la levata di un'imposta universale destinata a colpire, nella misura del 3%, tutti i redditi individuali ordinariamente imponibili del Granducato (80). Originariamente destinata a durare solo tre anni, l'imposta fu poi prorogata due volte, ed il suo gettito servì a finanziare l'ampliamento ed il riassetto di altre grandi arterie del Granducato.

Il carattere eccezionale di tali deroghe al regime amministrativo ordinario — deroghe di per sé non nuove, come già s'è visto, alla prassi d'antico regime — garantiva un sostanziale rispetto della tradizione. Completata la nuova opera, si dava per scontato il ritorno al metodo consueto.

Già all'indomani della ultimazione della nuova bolognese, però, emersero alcuni segnali di come, una volta compiuta la scelta di

(78) D. STERPOS, *Comunicazioni stradali attraverso i secoli. Firenze-Bologna*, Novara, 1961, p. 149 ss.. Il miglioramento della Bolognese costituiva l'intervento più naturale per avvicinare la Toscana ai domini di Casa d'Austria, dato il carattere incomparabilmente più precario di tutti gli altri collegamenti transappenninici, che non erano mai stati agevolmente carrozzabili.

(79) Tale era stata, in effetti, la tecnica finanziaria da sempre seguita per la manutenzione della strada, salvo qualche occasionale contributo erariale per gli interventi straordinari (STERPOS, *Comunicazioni stradali, Firenze-Bologna*, cit., p. 119).

(80) Ed in particolare non solo il decimino delle comunità del Contado e gli estimi di quelle del Distretto, ma pure « gli effetti descritti alle Decime granducali, e del Contado » (CANTINI, vol. XXVI, p. 204). Per l'occasione furono pure revocate tutte le solite, numerose esenzioni dalle imposte sui redditi, ed in particolare quelle di cui godevano gli ecclesiastici (DAL PANE, *La finanza toscana*, cit., p. 63).

creare un sistema viario d'interesse effettivamente 'statale', non fosse più facilissimo tornare a scaricarne i costi sulle singole comunità. Un episodio a questo proposito significativo si verificò nel 1761 <sup>(81)</sup>: quando l'impresario che aveva ottenuto l'appalto della manutenzione della nuova strada per i primi nove anni, alla scadenza del rapporto si vide rinnovato il contratto dal principe per un ulteriore novennio, nonostante che egli avesse espletato malissimo il suo compito — come si era constatato anche in sede ufficiale. La stessa riassegnazione dell'appalto era avvenuta sulla base di una transazione con l'impresa, la quale si impegnava, nel corso del nuovo periodo, ad eseguire le opere che erano state tralasciate durante quello precedente. La soluzione lasciò del tutto insoddisfatti i due Vicariati di Scarperia e Firenzuola, a cui carico era stato posto interamente il costo dell'appalto per i rispettivi tratti di tracciato stradale. Essi insorsero contro la nuova aggiudicazione con una supplica indirizzata al principe nel 1763, nella quale si faceva presente che i popoli delle due circoscrizioni non solo non avevano tratto alcun concreto vantaggio dalla nuova arteria, ma ne erano stati anzi seriamente danneggiati, in quanto il flusso dei traffici che prima passava per i loro centri abitati maggiori, lungo la vecchia strada, era stato ora dirottato sul passo della Futa, tagliandoli fuori da quell'asse di comunicazione Emilia-Toscana di cui tutta la loro economia era stata da sempre tributaria. In più, essi dovevano continuare a provvedere alla manutenzione di tutte le loro solite strade, tra cui in primo luogo la vecchia Bolognese, che risultava indispensabile per i loro approvvigionamenti interni. Dopo aver chiesto preliminarmente al sovrano, allora, di voler ripartire le spese manutentive della nuova, onerosissima arteria su tutte quante le comunità dello Stato («essendo la strada sorta per utile universale, e realizzata con contribuzione universale»), i due Vicariati domandarono in subordine che quantomeno fosse loro rimessa la gestione degli appalti di cui dovevano sopportare gli oneri, dichiarando di poter assicurare il servizio a costi molto minori di quelli richiesti dallo screditato conduttore <sup>(82)</sup>.

L'episodio sembra interessante in quanto gli enti territoriali non

---

<sup>(81)</sup> Lo rievoca STERPOS, *Comunicazioni stradali... Firenze-Bologna*, cit., p. 151.

<sup>(82)</sup> ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1705.

chiedono qui al centro di imputare all'« universale » il costo di qualche intervento straordinario — suppliche del genere erano state sempre all'ordine del giorno nella Toscana granducale —, ma prospettano per un istante l'ipotesi di una vera e propria 'statalizzazione' della strada, appunto richiamandosi a quell'interesse generale dell'opera confessato in partenza dai suoi stessi progettisti e ideatori; ed alternativamente rivendicano un ruolo protagonista nella gestione del bene, facendo leva sulla loro esclusiva responsabilità economica. La vertenza, in quell'occasione, fu risolta diversamente (83). Ma il problema emerso in margine ad essa era destinato a riproporsi — e su scala ben più ampia — nel corso degli anni successivi.

Nell'ultimo periodo della Reggenza, infatti, e soprattutto sotto il governo leopoldino, assistiamo ad un totale rinnovamento di tutta la rete di comunicazione del Granducato attraverso l'apertura di una quantità di nuovi tracciati e l'ampliamento di un buon numero di quelli preesistenti. A questo sforzo imponente non corrispose fin dall'inizio l'introduzione di nuovi principî giuridico-finanziari. La realizzazione della nuova rete 'artificiale' gravò in buona misura sulle singole circoscrizioni direttamente interessate alle opere, salvo integrazioni ricavate ora da imposizioni universali, ora da aumenti gabellari, ora soprattutto da avanzi del bilancio erariale dovuti alla buona amministrazione di Pietro Leopoldo (84). In ogni caso, la cura delle opere vecchie e nuove continuò ad essere assicurata tramite i metodi tradizionali: il che alla metà degli anni Sessanta portò i costi a carico delle comunità comprese nella sola giurisdizione della Parte ad avvicinarsi ai quarantamila scudi per anno, come già si è ricordato.

Ciò che mise definitivamente in crisi il vecchio sistema fu proprio il più grandioso tra tutti i lavori stradali realizzati dal Granduca: la costruzione *ex novo* del tratto toscano della Pistoia-

---

(83) E cioè in base ad un accordo tra il vecchio impresario ed un nuovo appaltatore, più affidabile e gradito alle comunità, che si offrì di rilevarne la concessione col consenso del principe nel 1764.

(84) Cfr. ancora D. STERPOS, *Comunicazioni stradali attraverso i secoli. Firenze-Roma*, Novara, 1961, p. 176; DAL PANE, *La finanza toscana*, cit., p. 175, nonchè la documentata testimonianza dello stesso Pietro Leopoldo, in *Governo della Toscana sotto il Regno di Sua Maestà Leopoldo I*, Firenze, 1790, p. 22.

Modena, opera assolutamente avveniristica per l'epoca, grazie alla quale lo Stato granducale veniva collegato con gli altri domini asburgici dell'Italia settentrionale senza dover attraversare lo Stato pontificio (85). Com'è noto, essa richiese un grosso sforzo finanziario, che fu sostenuto levando un'altra imposta straordinaria del 3%, simile a quella del 1749 (86). Ancora una volta, nel chiedere ai suoi sudditi quest'ulteriore sacrificio, il principe lo giustificava segnalando che « le comunità che dovrebbero supplire [alla costruzione della strada] non sono capaci di soffrire tutta la spesa che può bisognarvi » e ribadendo così la propria fedeltà al metodo di diritto comune. Senonchè l'imposta — originariamente levata per due anni e prorogata in seguito tre volte —, nel '75 fu trasformata in un tributo erariale ordinario da riscuotersi « fino a nuovo ordine » (87) e destinato alla manutenzione della parte più importante del sistema viario granducale.

Il fatto è che l'anno prima, con l'entrata in vigore della riforma comunitativa, tutto il sistema dell'amministrazione locale toscana aveva subito una radicale metamorfosi, che aveva investito in pieno anche il settore dei collegamenti stradali. Da un lato, infatti, con i due nuovi regolamenti generali del maggio-settembre 1774 il centro si era assunto l'amministrazione diretta di tutte le strade 'regie' prima a carico dei Vicariati (88); mentre aveva rimesso tutto il resto

---

(85) Su questa realizzazione cfr. da ultimo S. GEMMI, *La costruzione della transappenninica per Modena. Aspetti diplomatici e finanziari*, in AA.VV., *Il territorio pistoiese e i Lorena tra Sette e Ottocento. Viabilità e bonifiche*, a cura di I. TOGNARINI, Napoli-Roma, 1990, p. 119 ss.

(86) Motuproprio 22 settembre 1769 (CANTINI, vol. XXIX, p. 299).

(87) Notificazione 18 novembre 1775 (*Bandi e Ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana*, t. VII, n. LXXXVI).

(88) Che erano poi la Bolognese, la Romana, la Pisana, la 'Traversa', l'Aretina, la Pistoiese, la strada di Serravalle (*Nuovo regolamento generale delle Comunità del Distretto*, n. 78, in CANTINI, vol. XXXII, p. 125), a cui si aggiunse poi la breve strada del circondario esterno della città di Firenze. Contestualmente alla pubblicazione di questo elenco, i regolamenti avvertivano che « tutte le spese di strade, le quali fino al presente sono state conosciute come appartenenti al titolo di spese di Vicariato, e di universali, e per conseguenza sono state imposte e ripartite sulle Comunità, e le altre spese comprese nei titoli predetti, vengono perpetuamente abolite... con dichiarazione che in parte sono state computate nella Tassa di Redenzione e nel resto sono state calcolate nell'Imposizione di altre tasse univerali » (*ibidem*, n. 77).

della viabilità pubblica alla libera amministrazione delle comunità, eliminando il sistema di governo centralizzato costruito a partire dalle seconda metà del Cinquecento <sup>(89)</sup>. Alla cura della « strade e fabbriche » comunali, come pure alla costruzione di tutte le altre nuove opere d'interesse locale, furono chiamati a provvedere i rappresentanti della comunità, su proposta di un 'Provveditore' alle opere pubbliche da loro nominato di tre anni in tre anni <sup>(90)</sup>.

Il Magistrato dei Capitani di Parte era stato già formalmente soppresso, assieme a quello dei Nove Conservatori, nel 1769, all'atto della loro sostituzione con un unico organismo ribattezzato « Camera delle Comunità » <sup>(91)</sup>: il quale aveva però assunto tutte le funzioni tradizionali dell'uno e dell'altro. Col '74, invece, il cambiamento investì la filosofia stessa del vecchio sistema, basata sulla fisiologica dissociazione tra centri d'imputazione di poteri e centri d'imputazione di responsabilità. Il semplice principio su cui si rifondò tutto il meccanismo fu che ogni soggetto istituzionale investito di competenze deliberative in materia dovesse farsi carico degli oneri correlativi; e che, reciprocamente, nessun ente a cui fosse assegnata una certa responsabilità in ordine alla gestione di una strada potesse essere espropriato della capacità di assumere in piena autonomia ogni decisione corrispondente. Da ciò conseguì la riclassificazione di tutta la viabilità pubblica in 'regia' e 'comunitativa' e la creazione di due comparti di competenze ben distinti circa l'amministrazione dell'una e dell'altra <sup>(92)</sup>. La viabilità regia fu amministrata dalla Camera delle Comunità, attraverso il gettito ordinario dell'imposta del 3% <sup>(93)</sup>, e quella comunitativa dagli

---

<sup>(89)</sup> *Ibidem*, nn. 77 e 79.

<sup>(90)</sup> Nn. 72, 73, 75 e 76 del *Regolamento generale* del Distretto e nn. 64-69 di quello del Contado.

<sup>(91)</sup> Motuproprio 22 marzo 1769 (CANTINI, vol. XXIX, pp. 277-280): sul punto cfr. *infra*, cap. XIII.

<sup>(92)</sup> Per evitare ogni incertezza nel rapporto non solo con lo Stato, ma anche con i privati, fu eseguita per ogni comunità una rilevazione cartografica delle strade d'interesse locale ad essa affidate in cura (c.d. 'campione').

<sup>(93)</sup> Così nel Fiorentino; mentre nel Senese fu introdotta al medesimo scopo, in via ordinaria, un'imposta sulla proprietà fondiaria (c.d. 'tassa prediale'): CANTINI, vol. XXX, provvisione 5 agosto 1771, p. 132 ss.

organi locali, tramite collette levate sui propri abitanti. L'istituto del lavoro coatto fu definitivamente soppresso.

Per la prima volta, dunque, si fece discendere dalla considerazione (in sé ovvia) che « le strade regie ad altri interessi, oltre alli comunitativi, sono per loro natura destinate »<sup>(94)</sup> la conseguenza che il loro costo di manutenzione non potesse essere più scaricato sulle singole comunità nel cui territorio « giacessero », e che ad assumersene la gestione dovesse essere lo Stato stesso. Mentre, per converso, la constatazione che tutto il resto della viabilità pubblica aveva un interesse essenzialmente locale ne determinò il rilascio alle amministrazioni locali, finalmente libere di gestirla a loro piacimento<sup>(95)</sup>.

Siamo ormai molto vicini, con questo, ad una distribuzione di tipo ' moderno ' tra compiti centrali e locali. A partire dal '74 centro e periferia cessano di concorrere con ruoli complementari all'esercizio di una medesima attività (l'uno decidendo, l'altra eseguendo ciò che le veniva imposto nel suo stesso interesse). La riforma spezza questa simbiosi, caratteristica appunto del vecchio rapporto ' tutelare ' : e, dichiarando l'esistenza di due sfere distinte di responsabilità economica, formalizza quel dualismo tra competenze statali e comunali che resterà alla base di tutta l'esperienza istituzionale contemporanea.

Ciò detto, va subito aggiunto che l'applicazione del nuovo sistema non andò esente da alcuni compromessi di rilievo con la logica amministrativa previgente.

Da un lato, infatti, il centro si rese conto di non disporre di una rete di uffici periferici tanto robusta da permettergli di provvedere autonomamente alla manutenzione delle strade regie; e preferì dunque retrocederle in gestione alle singole comunità, assegnando loro una « responsione annua, equivalente al mantenimento esti-

---

<sup>(94)</sup> Così Francesco Maria Gianni in una sua *Memoria sulle Strade Regie* del 2 novembre 1788 (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 11).

<sup>(95)</sup> Agli stessi principi si sarebbe informato, di lì a poco, il nuovo Piano stradale emanato per il Milanese nel 1777 ed esteso negli anni seguenti a tutta la Lombardia austriaca (sul quale cfr. C. MOZZARELLI, *Strade e riforme nella Lombardia del Settecento*, in *Quaderni storici*, XXI (1986), p. 118 ss.).

mato, che se gli accollava » (96). Si trattò di una scelta infelice, in quanto i trasferimenti erariali si rivelarono spesso insufficienti, costringendo gli enti ad integrare di tasca loro ed a riaprire quindi un fronte di contenzioso che la riforma aveva voluto chiudere per sempre (97). D'altra parte, fu presto chiaro che le comunità non sarebbero mai riuscite a far fronte da sole all'amministrazione delle strade comunali che la legge aveva loro assegnato, sia perché prive di adeguato personale tecnico sia perché storicamente impreparate a gestire una responsabilità del genere in piena autonomia. Il Soprasindaco della Camera delle Comunità (cioè il funzionario che aveva ereditato le mansioni del Soprasindaco dei Nove e del Provveditore della Parte) si riservò perciò di trasmettere ai rappresentanti comunitativi le proposte di interventi sulla rete comunale che gli ingegneri della Camera avessero stimato via via necessari, pur precisando che gli enti sarebbero rimasti liberi di darvi corso o meno a loro insindacabile giudizio (98). Questa incoercibilità di principio della periferia non fu mai revocata in dubbio; e restò a segnare il grande divario dell'amministrazione locale leopoldina rispetto al sistema anteriore. Eppure, come vedremo meglio alla fine del prossimo capitolo, anche dopo il 1774 il centro trovò modo lo stesso di esercitare un certo controllo impulsivo sulle comunità — per esempio, attraverso un'amministrazione della giurisdizione contenziosa che spesso sconfinò nella vera e propria imposizione di compiti ulteriori. In particolare, due interessanti decisioni a stampa rese nella prima metà degli anni Ottanta in primo ed in secondo grado sullo

---

(96) Così ancora Gianni nella citata *Memoria*; e cfr. anche *Governo della Toscana sotto il Regno di Sua Maestà Leopoldo I*, cit., p. 23 nota.

(97) Come rileva di nuovo lo stesso Gianni nella citata memoria: sottolineando che una delega di compiti di questo tipo costituiva un primo passo verso un ritorno al sistema medico, nel quale ciò che legittimava il centro ad esercitare un governo 'dispotico' sulla periferia era appunto l'assegnazione in cura a quest'ultima di interessi di carattere generale. In realtà, l'effettiva assunzione della viabilità maggiore in amministrazione diretta da parte dello Stato si avrà soltanto con l'annessione della Toscana all'Impero francese, ed in particolare con il decreto 16 dicembre 1811 (sul quale cfr. J.P. FILIPPINI, *L'amministrazione dei Ponts et Chaussées e il problema della viabilità e delle bonifiche nella Toscana napoleonica*, in AA.VV., *Il territorio pistoiese e i Lorena*, cit., p. 105 ss.).

(98) Lettera circolare del Soprasindaco ai Consiglieri comunitativi relativa alle strade, 11 maggio 1774 (CANTINI, vol. XXXI, p. 214 ss.).

stesso caso, mostrano bene come il giudice chiamato a risolvere vertenze in materia stradale potesse spingere il suo sindacato molto a fondo su quello che oggi definiremmo il ‘ merito amministrativo ’ della questione. Nella fattispecie, su domanda di un gruppo di abitanti di Campi Bisenzio, sia il locale Podestà come pure l’Auditore della Camera delle Comunità di Firenze non esitarono a condannare gli amministratori della Podesteria all’edificazione di un ponte che essi si erano fino ad allora rifiutati di erigere: e ciò sulla base del semplice riscontro di un interesse collettivo alla sua esistenza <sup>(99)</sup>. Proprio perché — notarono i relatori — il principe aveva attribuito questa materia alla sola competenza comunitativa « era di preciso dovere del giudice l’obbligare [i rappresentanti comunali] alla costruzione del ponte ». Se infatti « la facoltà del magistrato comunitativo di Campi avesse potuto dirsi illimitata, e non ristretta entro i confini della giustizia, e di una retta amministrazione... ne sarebbe nato l’intollerabile assurdo, che quei miserabili abitanti, rigettati nelle loro giuste domande dal magistrato, non avrebbero potuto ottenere il compimento di giustizia contro l’espressa volontà del nostro giusto sovrano di volere i magistrati subordinati alle leggi » <sup>(100)</sup>. Si tratta di un linguaggio singolare: che se per un verso rispecchia con indubbia sincerità di accenti il nuovo credo illuministico, antepoendo ad ogni altro interesse quello primario dei governati <sup>(101)</sup>, per un altro finisce proprio per questo col riproporre

---

<sup>(99)</sup> DARF, t. 104, dec. 33, 11 novembre 1784 e dec. 35, 29 agosto 1785. Stando alle attestazioni dei relatori (che sono rispettivamente lo stesso Podestà di Campi, Francesco Pieraccini, e l’Auditore Pompeo da Mulazzo Signorini (1743-1812), già giudice ordinario di Siena ed in seguito destinato a coprire la carica di Segretario del Regio Diritto) questa giurisprudenza sarebbe stata confortata da numerosi precedenti. Per un caso strettamente analogo, in effetti, cfr. *Selectae Almae Rotae Florentinae decisiones*, Florentiae, 1790-97, t. I, pt. I, dec. 24, 7 maggio 1785, p. 204 ss., che accoglie la domanda di un gruppo di privati contro la comunità di Tredozio per ottenere che sia rifatta una strada di cui la comunità stessa vuol conservare agibile soltanto una parte.

<sup>(100)</sup> Così il Podestà di Campi, nella prima delle due pronunce citate alla nota prec.

<sup>(101)</sup> Entrambi i giudici, nell’accogliere la domanda degli abitanti, si richiamano espressamente ai principî della riforma, che antepongono l’« utilità dei comunisti » al tornaconto puramente fiscale della comunità: « siccome a chi presiede alla pubblica amministrazione concernente gli affari di una comunità incumbe l’obbligo di provvedere a ciò, che è necessario alla medesima, con riparare a quegli sconcerti, che in una parte

l'antica vocazione 'tutoria' del centro nei confronti del suo territorio. L'esigenza di proteggere i « miserabili lavoratori » contro le *élites* amministranti (che nel modello della comunità leopoldina sono ora formate dai proprietari fondiari, unici abilitati a sedere nei consigli comunali) torna ancora una volta a mettere in dubbio l'autonomia politica delle rappresentanze locali, legittimando le autorità centrali a surrogarsi ad esse in nome di una superiore giustizia distributiva di cui esse sono le uniche depositarie.

Tale attitudine, del resto, lungi dall'essere sconfessata da parte dello stesso Stato ottocentesco maturo, troverà in esso un nuova cassa d'espansione. Sul piano dei lavori pubblici, in particolare, le amministrazioni centrali del secolo XIX si faranno un punto d'impegno di stimolare la spesa locale nei settori di maggior rilievo civico e politico (primo tra tutti proprio quello stradale); fino ad iscrivere correntemente d'ufficio sui bilanci di Comuni e Province i costi degli interventi ritenuti più necessari <sup>(102)</sup>. Non tutta l'esperienza del vecchio Stato rinascimentale, dunque, finirà per essere archiviata con l'età delle riforme e della Rivoluzione; né la nascita di uno Stato-gestore estinguerà l'esigenza, antica di secoli, di impiegare gli enti subordinati per la realizzazione di scopi considerati in definitiva come mediamente propri.

---

ancora del corpo morale venghino ad accadere, così la Comunità, verificata la necessità della costruzione del ponte, che interessava i doveri della religione, ed interessava il commercio e la vita degli uomini, non poteva sottrarsi dall'obbligo di esaudire i ricorsi dei poveri lavoratori, in quella guisa che non può denegare la restaurazione ed il mantenimento degli antichi ponti, e delle antiche strade dirette a facilitare quel mutuo soccorso che forma la base della civil società » (*ibidem*).

(102) Per l'Italia liberale, ROMANELLI, *Il comando impossibile*, cit., p. 54 ss.

## CAPITOLO NONO

### I COMPITI IMPUTATI ALL' " UNIVERSALE DEL DOMINIO "

1. Gli oneri ' universali ' e la loro tecnica di applicazione. — 2. Alle soglie di un nuovo equilibrio tra centro e periferia: la tassa di redenzione e la nascita di un'amministrazione statale diretta.

#### 1. *Gli oneri ' universali ' e la loro tecnica di applicazione.*

Al complesso degli oneri comunitativi a carattere locale passati fin qui in rassegna si aggiunge un'altra famiglia di obblighi contribuzionali che il linguaggio dell'epoca indica come ' universali ' proprio a rimarcare la loro natura di ' munera ' levati a fronte di necessità comuni a tutto lo Stato, ed applicati perciò al territorio *in corpore*. Di molti di essi, in realtà, già si è detto nelle pagine precedenti. Si tratta ora di ricondurre ad un quadro unitario questi riferimenti, cercando di valutare complessivamente quale sia stata la loro incidenza sul panorama amministrativo già tratteggiato.

A prima vista, l'esistenza stessa di un gruppo di oneri destinati a gravare indifferentemente su tutti i luoghi sudditi sembra costituire un sintomo della capacità del sistema di superare il proprio particolarismo d'origine. Se è vero — come recita la giurisprudenza — che « universale includit totum, et opponitur particulari » (1), l'esistenza stessa di una tipologia impositiva del genere potrebbe rivelare una tendenza dell'ordinamento a trasformarsi da semplice ' *societas* ' di corpi minori in una ' *universitas* ' dotata di propria soggettività.

---

(1) Così la Rota fiorentina (Th., t. XII, dec. 30, 26 marzo 1716, p. 253). Il termine nasce sul terreno civilistico, ad indicare propriamente non un interesse trascendente rispetto a quello dei singoli, ma la somma complessiva di quegli stessi interessi; e come tale esso è impiegato a proposito delle comunioni di beni o delle società commerciali (come nel caso citato).

Senonchè, nella prassi medicea il ricorso ad imposte ' universali ' non fu che la valvola di sfogo di un sistema di oneri territoriali parcellizzati. Senza revocare in dubbio il principio-base per cui ogni tassello della periferia avrebbe dovuto sopportare per conto proprio il peso di tutti i suoi bisogni (e solo di questi), ci si limitò a socializzare quei costi che sarebbe stato temerario scaricare su singole parti del territorio.

Le origini stesse del ' conto universale ' si riconnettono all'esigenza di ripartire in modo più supportabile una categoria di spese ben identificata: corrispondente agli oneri per gli alloggiamenti militari e le ' rassegne ' periodiche delle milizie ducali. Secondo una prassi ovunque diffusa, e ritenuta per lo più conforme al diritto comune, anche negli Stati medicei vigeva da sempre il principio per cui erano gli « abitanti de' luoghi » a dover fornire riparo, fuoco e sostentamento ai soldati in transito sul territorio o accuartierati in qualche parte di esso (2). La celebre legge cosimiana del 10 ottobre 1545, preso atto di quanto gravoso risultasse questo tipo di impegno per le singole comunità colpite, e quanto più equo fosse invece distribuire tra tutti i sudditi il costo di operazioni svolte nel comune interesse, consentì appunto ad ogni territorio di rimettere al centro una lista delle spese sostenute a questo effetto, per esserne rimborsato dal Magistrato dei Cinque (poi dei Nove) mediante una contribuzione levata su tutti gli altri luoghi dello Stato (3). Per ripartire

---

(2) Cfr. la illustrazione storica di Cantini alla legge citata (CANTINI, vol. I, p. 270), nonchè FERRETTI, *L'organizzazione militare*, cit., p. 73. Il fondamento romanistico della regola è rinvenuto al solito in alcuni testi tardo-imperiali (come per es. una costituzione di Arcadio ed Onorio in C. 12,41,2, che disciplina appunto gli ' hospitia ' dovuti dalla popolazione civile alle guarnigioni di confine, o un frammento ulpiano in D. 50,4,3, § 2 in cui si qualificano appunto gli ' hospitia ' obbligatori come un onere di natura patrimoniale e non personale) dai quali la dottrina ricava appunto una totale esenzione dell'erario da questo tipo di prestazioni, che vengono poste interamente a carico delle popolazioni.

(3) Vd. ancora CANTINI, vol. I, p. 265 ss.. Oltre alle spese d'alloggio, il beneficio era esteso anche alle « tasse de' Capitani delle Bande » ed ai « salari de' loro cancellieri e tamburini », di cui pure erano responsabili le comunità. Alla metà del Cinquecento, questa normativa doveva apparire ispirata ad un logica marcatamente ' progressista ', se è vero che ancora secondo la ' communis opinio ' del secolo successivo il diritto comune non autorizzava affatto la socializzazione di costi del genere (cfr. per tutti KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. XVII, pp. 429-431, con ampi richiami alla dottrina prece-

adeguatamente questi costi, la legge stessa disponeva che gli Otto di Pratica dovessero confezionare una tavola impositiva generale (c. d. 'tassa dell'universale'), stimando la capacità contributiva di ogni ente ed assegnandogli quindi un 'contingente' fisso, in base al quale si potesse determinare di volta in volta il suo debito fiscale a questo titolo (4).

All'inizio del Principato, dunque, l'unica voce per la quale i sudditi sono chiamati in via ordinaria a contribuire solidalmente alle spese dello Stato è costituita dall'alloggio delle truppe: mentre tutto il resto dell'amministrazione territoriale continua di regola a gravare sui bilanci di ogni singola comunità, Podesteria o Vicariato.

Certo, una volta confezionata la sua 'tavola dell'universale', il principe se ne servì in seguito per diluire tra tutti i contribuenti del Dominio una gran varietà di costi, in funzione delle più disparate necessità di governo (5). Contributi militari, salari di burocrati, pensioni, spese saltuarie per opere pubbliche o per la repressione della criminalità, sovvenzioni a questo o quel comune per far fronte a calamità o indigenze di varia natura — il conto si andò ingrossando di una selva di voci, la maggior parte delle quali vi venivano iscritte « per una volta tanto » o per un numero limitato di anni (6); mentre

---

dente; mentre nell'ambito della letteratura italiana si veda la posizione di COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. 42, n. 20 ss., p. 398, che per quanto propenda ad ammettere la legittimità di una più larga condivisione di queste spese, ricorda che nella giurisprudenza della Congregazione romana del Buon Governo tende a prevalere un indirizzo del tutto opposto).

(4) Su questo strumento, messo a punto nel 1557, torneremo più ampiamente al cap. XI.

(5) Unico comun denominatore di tutte queste poste era la formale manifestazione di volontà sovrana con cui, « o per legge o per rescritto », se ne ordinava il riparto tra tutte le comunità dello Stato — nessun magistrato avendo l'autorità di procedere autonomamente ad una tale iscrizione, come precisava la provvisione istitutiva del Magistrato dei Nove, al suo n. 8.

(6) Per questo è così difficile trovarne descrizioni soddisfacenti anche nella letteratura cancelleresca. « Non si fa distinta menzione di ciascheduna spesa che per i tempi passati si è posata sopra il getto universale — nota per es. ancora Serrati — per sfuggire una inutile prolissità e perché molte delle già addossate sono abolite, et altre ne sono state modernamente introdotte. Ma basti l'osservare che oltre alle tasse ordinarie de' Cavalli, bargelli e Conto a parte, le spese straordinarie di soldatesche, taglie di banditi, guardie, e trattenimenti et alloggi di personaggi, confini iurisdizionali et altre che riguardino il decoro, mantenimento e ben essere di tutto lo Stato, si posano sopra

anche quelle che vi si inserirono a titolo definitivo spesso avevano natura variabile. Di qui, la caratteristica più saliente di questo tipo d'imposta: che pur essendo riscossa ogni anno tramite il 'chiesto' dei Nove non corrispondeva ad una cifra predeterminata, ma ad un importo correlato ai costi di ogni singolo esercizio. Capitava così che in certi anni si imponesse « a tassa una » (la 'tassa' era il contingente impositivo minimo, pari a circa 7.200 scudi) ed in altri invece per il doppio, il triplo, il quadruplo eccetera (7).

Sfogliando tuttavia i pochi specchi di bilancio dei Nove che ci sono rimasti e la memorialistica più tarda si constata come il 'conto universale' propriamente detto con l'andar del tempo abbia finito per corrispondere ad una serie di titoli impositivi abbastanza consolidati: per soddisfare ai quali durante la seconda parte dell'età moderna era sufficiente di solito porre in esazione una cifra complessiva pari a tre 'tasse', cioè a 21.600 scudi annui (8). Siamo di fronte, quindi, ad un onere significativo, ma non tale da stravolgere il quadro della finanza locale delineato nei capitoli

---

l'universale et in oltre vi si aggiungono le spese ancora di diversi sussidi alla Città dominante, et altre attenenti alle provincie particolari quando per la loro povertà le medesime non possono supplire con le loro forze » (*Manuale*, pp. 50-51).

(7) In origine il contingente della singola 'tassa' fu per molti anni di soli 6.000 scudi (così certamente ancora nel 1570: cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 3342, c. 790). L'entrata eccedente tra i costi da coprire effettivamente ed il multiplo di 7.200 veniva iscritta nella contabilità dei Nove come una sopravvenienza attiva dell'anno seguente ed andava così a parziale scomputo delle spese future. Proprio questa strutturale variabilità del conto universale indusse inizialmente la giurisprudenza a negare (con conseguenze anche gravi sul piano delle esenzioni) che esso potesse qualificarsi nei termini di una « gravezza ordinaria », « non havendo una determinata et certa et invariabile prestazione, et continua », come scriveva Torelli nel 1556, in occasione di una controversia fiscale su cui dovremo ritornare (ASF, *Pratica Segreta*, f. 170, c. 160).

(8) Cfr. la testimonianza offerta dall'estensore della *Dimostrazione di entrata e uscita dell'Ufficio dei Sigg. Nove Conservatori del 1737*, in *Regia Consulta*, f. 454, c. 487v.; con essa concorda ancora la richiesta del 1758 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3889). Questo livello medio d'imposizione pare sia stato raggiunto già nella prima metà del Seicento (cfr. in proposito la relazione dei Nove al principe per la determinazione del contributo annuo del 1667, in cui si offre un'ampia retrospettiva dell'andamento del conto nel corso del periodo precedente, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1110, c. 132 ss.). Nei primi decenni, sembra invece che fossero per lo più sufficienti 12.000 scudi annui: così per es. nel 1556, ASF, *Pratica Segreta*, f. 3, ins. 31).

precedenti. È quanto ci viene confermato anche da una scorsa al suo contenuto (9).

(9) Che secondo Barbolani corrisponde alle seguenti ventisei poste: 1. Salari ai ministri delle revisioni e sindacati per la revisione annua da farsi all'amministrazione dei Nove; 2. Rimborso al fisco della paga del Bargello dell'Inquisizione; 3. Salario del Cappellano della Villa di Poggio a Caiano, come maestro di grammatica della Comunità; 4. Per supplire alle spese de' forzati sostenute dall'Ufficio dei Fossi; 5. Per rimborsare i Fossi di Grosseto della paga che passano al Bargello di Pitigliano; 6. Per le taglie sui banditi; 7. Per le due commende della Religione di Santo Stefano fondate dal Serenissimo Granduca Cosimo; 8. Provvisione al Tavolaccino delle Tratte; 9. Paghe alle reclute de' discoli, o simil gente che arruolano per forza; 10. Per pagare le copie straordinarie dei negozj concernenti l'interesse e l'utile di tutto lo Stato; 11. Per supplire alle provvisioni fisse dell'Ufficio dei Nove, che servendo al Pubblico si ricavano dal Conto Universale; 12. Per incassare lo speso in visite straordinarie di confini controversi, reapposizione di termini con Stati alieni, e gite d'Ingegneri per tale dipendenza; 13. Per i bisogni giornalieri dell'Ufficio dei Nove per mobili, acconci e simili; 14. Per lavori di strade e ponti in occasione del passaggio di sovrani; 15. Per pagare tutte le lettere, che per mezzo della posta vengono dirette al Soprassindaco, e al Magistrato dei Nove; 16. Per il salario del ministro della cancelleria della Giurisdizione; 17. Per pagare la tassa fissa e concertata alla Cancelleria della Parte di scudi 30 annui per l'importare delle lettere da scriversi dalla Congregazione delle strade e ponti; 18. Per pagare al Camarlingo la solita parte di provvisione di scudi 80; 19. Per il dovuto alla Cancelleria in conto delle lettere scritte per interesse delle comunità, e luoghi pii; 20. Per soddisfare il conto del Giudice della Mercanzia; 21. Per soddisfare egualmente al conto dell'Arte della Lana; 22. Per conto della provvisione al Bargello della Lunigiana; 23. Per soddisfare il conto dell'Ufficio della Mercanzia; 24. Per soddisfare alla provvisione dell'Avvocato dei Poveri; 25. Salario dei due Ingegneri che ordinano e riscontrano i lavori di strade; 26. Somma fissa da rimettersi alla Depositeria. Gli specchi del ' chiesto ' del 1737 e del 1758 presentano una lista ancora più lunga, comprendente sia alcuni titoli di cui nell'esposizione di Barbolani non si trova traccia (corrispondenti soprattutto ad emolumenti ulteriori a beneficio dell'apparato burocratico dei Nove), sia altre poste che egli colloca sempre nel ' chiesto ', ma al di fuori delle spese universali vere e proprie (come lo stipendio al Bargello di Campagna, la Fabbrica dei Tredici magistrati, il Conto del militare alla Depositeria e le spese per il Tribunale di Sanità). Pagnini, per parte sua, nel noto lavoro sulle imposizioni del Contado fiorentino, cita solo 16 poste (PAGNINI, *Delle gravanze che si pagano dai lavoratori del Contado fiorentino rispetto alle terre che essi lavorano*, cit., pp. 519-20). Si tratta di differenze probabilmente spiegabili tenendo conto della natura strutturalmente ' fluida ' del conto, che di anno in anno subiva sempre qualche piccola modifica. Il ' fisso ' che la Depositeria percepiva sulle spese univerali era pari « a denari 6 per lira sulle somme venute in cassa », per un totale che, nelle annate impositive ' a tasse tre ', corrispondeva a circa 1.100 scudi (si trattava di una entrata erariale che andava ad aggiungersi alle altre riscosse tramite il ' chiesto ', di cui già s'è detto a suo tempo).

Esso è composto da una miriade di spese minute, tra le quali quelle per gli alloggi militari, che pure ne avevano costituito il nucleo primitivo, tendono ad assumere un ruolo sempre più secondario man mano che la dinastia ridimensiona il proprio apparato bellico: fino a ridursi in età lorenese — come s'è visto — ad una somma fissa di poche migliaia di scudi <sup>(10)</sup>. Stando alle descrizioni più tarde del conto (che sono poi le uniche di cui si dispone) la maggior parte delle poste sono invece relative alla provvista di certi impiegati centrali: alcuni dei quali svolgono effettivamente un'attività correlata all'amministrazione del territorio (come i vari dipendenti e funzionari dei Nove o gli ingegneri della Parte), mentre parecchi altri sono stati chiaramente posti a carico dell'universale semplicemente per risparmiare una spesa all'erario (come l'Avvocato dei Poveri, il giudice della Mercanzia, il Tavolaccino delle Tratte e via proseguendo). In modo quasi altrettanto arbitrario risultano scaricate sul conto altre spese generali che il buon senso assegnerebbe piuttosto al tesoro del principe (da quelle della posta dei Nove fino al consistente contributo che, sotto la voce di 'Nuova Muraglia' o 'Fabbrica dei Tredici Magistrati', serve per assicurare la manutenzione del palazzo degli Uffizi, dove ha sede la burocrazia centrale fiorentina <sup>(11)</sup>).

Senza dire, poi, di una quantità di altre piccole poste corrispondenti ad integrazioni salariali dovute ai titolari di uffici ulteriori, tra le voci più significative spiccano le spese per le visite dei confini statali e per la riapposizione dei termini, anticipate dalle comunità

---

<sup>(10)</sup> Vd. retro, cap. VII, n. 14.

<sup>(11)</sup> Questa voce ha una storia complessa ed insieme assai indicativa dei metodi d'amministrazione seguiti nello Stato granducale. Essendo gli Uffizi destinati infatti ad ospitare le principali magistrature dello Stato, si decise che la loro costruzione dovesse essere finanziata non tramite i cespiti della Depositeria del sovrano, ma *pro quota* da ciascuno degli organi che avrebbero trovato posto nel palazzo, attraverso apposite imposte aggiuntive che il principe concesse a ciascuno di loro di esigere (cfr. *Ordine di S. E. I. per la fabbrica delle Residenze dei Magistrati*, del 26 giugno 1560 e successiva provvisione integrativa del 3 settembre dello stesso anno, in CANTINI, vol. IV, p. 43 ss.). Ai Nove fu concessa una sovrimposta sulle spese universali: somma che si continuò poi ad esigere in perpetuo per far fronte all'amministrazione ordinaria dell'edificio (nel corso del Seicento pare si aggirasse su una media di circa settemila scudi, per ridursi della metà nel secolo successivo. Nel bilancio del 1758 la tassa risulta ulteriormente ridotta, ed ormai devoluta alla Depositeria generale).

site alla periferia del Dominio e rimborsate loro l'anno successivo (12). O ancora, i lavori stradali compiuti in occasione di 'passaggi' di sovrani, le taglie sui banditi e il costo di quei bargelli di cui si è detto nei precedenti capitoli. Da segnalare poi le c. d. 'Spese di sanità', corrispondenti ai costi di gestione dell'omonimo tribunale fiorentino, che costituiva il principale organismo di polizia sanitaria del Granducato (13) e che, essendo sprovvisto di entrate proprie, era finanziato, tramite i Nove, dalle comunità dello Stato (14).

Tale dunque l'insieme di voci qualificate come 'universali' in senso stretto, e ripartite secondo l'antica tabulazione cinquecentesca. A questo primo gruppo di spese, costituenti la prima posta del 'chiesto' dei Nove, se ne aggiungono poi varie altre, corrispondenti ad una serie di ulteriori crediti annuali che la dominante vanta nei confronti dei luoghi soggetti, e che sono mantenute contabilmente distinte dalle spese universali vere e proprie o perché distribuite secondo criteri parzialmente diversi o per semplice consuetudine di scrittura, benché in sostanza si configurino come «spese di una stessa qualità» (15). Delle più importanti abbiamo già parlato

---

(12) Cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 3847. Si tratta di un'altra delle filze superstiti della contabilità dei Nove, relativa all'anno 1768, e contenente appunto i rendiconti delle spese di questa classe rimesse dalle Podesterie di confine. Il Magistrato compensava questi crediti con quote corrispondenti di altre imposte universali di cui quelle Podesterie risultavano debtrici ad altro titolo.

(13) Si tratta di un ufficio di antica origine repubblicana, dal quale dipendevano altre magistrature periferiche dotate di attribuzioni analoghe (importanti soprattutto quelle di Livorno e di Portoferraio, con competenze di sanità marittima). Il Soprassindaco dei Nove era anche il 'Sindaco' di questo magistrato, non solo in quanto la sanità pubblica risultava componente essenziale del benessere «dei popoli a lui sottoposti», ma anche perché appunto le spese correlative gravavano sulle comunità territoriali di cui egli era il supremo amministratore (BARBOLANI, *Memorie*, c. 32 ss.).

(14) Le spese ordinarie dell'ufficio (nel Settecento sull'ordine dei duemila scudi) erano costituite dalle provvisioni ai ministri del Tribunale e dal mantenimento di un contingente di 'Guardie di Marina'; ad esse si aggiungevano poi i costi degli ospedali straordinari o dei campi di quarantena che venivano allestiti per far fronte a situazioni di crisi epidemica.

(15) Così l'auditore Valentino Farinola, in una sua relazione al Granduca del 20 maggio 1668, riferendosi appunto ad alcuni di questi conti (ASF, *Decime granducali*, f. 1042, c. 51v.). Stando allo specchio del 'chiesto' del 1758, tali voci ulteriori del conto del Dominio sono costituite da: Tassa dei cavalli, Conto a parte, Tassa per le provvisioni degli ambasciatori, Bargello di Romagna, Nuovi bargelli, Tre bargelli, Bargello di Sesto

precedentemente. Alcune (come la tassa dei Cavalli, il Conto a parte o, più tardi, la Tassa del piè tondo) sono imposte erariali applicate utilizzando i medesimi parametri di quelle universali. Altre (come i rimborsi al Fisco per gli alimenti ai malfattori o quelli relativi ai lavori stradali realizzati dalla Parte) sono semplicemente spese locali, di Podesteria o di Vicariato, il cui importo viene però anticipato dal centro per ragioni di praticità amministrativa, e quindi richiesto ai soli enti che vi sono tenuti. Ed anche sulle residue sei o sette 'spese di Bargelli' iscritte nel 'chiesto', ma collocate fuori dal 'conto universale' propriamente detto ci siamo già soffermati, rilevando come esse risultino imputate a quelle sole zone dello Stato che si ritiene traggano un beneficio diretto dal servizio correlativo. Ad essere socializzate più o meno compiutamente tra tutti gli enti dello Stato sarebbero invece altre voci minori — come per es. le c. d. 'provvisioni degli ambasciatori' ordinari delle comunità presso i magistrati centrali, che verso la fine del Seicento divengono ufficiali di nomina sovrana con impiego a tempo pieno e retribuzione a carico di tutti i sudditi <sup>(16)</sup>.

Per quanto, dunque, l'ammontare complessivo del 'chiesto' ordinario, in cui tutte queste poste andavano a confluire, potesse raggiungere livelli non irrilevanti <sup>(17)</sup>, non v'è dubbio che gli oneri

---

e Fiesole, Bargello di Borgo Sansepolcro, Bargello di Pescia, Quattro bargelli aggiunti al bargello di Arezzo, Spese del Fisco per causa di malfattori, Lavori di strade anticipate dalla Cassa dei Nove, Partecipazione ai saldi contabili delle comunità, Provvisioni diverse. Più nutrita la lista rispettivamente fornita da Barbolani e da Pagnini: i quali, oltre ad includervi la Tassa delle bestie del piè tondo, menzionano anche altre spese — quali il Conto del Militare alla Depositeria, il Tribunale di Sanità o i Tredici Magistrati — che al contrario lo 'specchio' contabile del '58 inserisce tra quelle universali *stricto sensu*.

<sup>(16)</sup> Cfr. SERRATI, *Manuale*, cap. 39; ma anche ASF, *Nove Conservatori*, f. 3599, voce 'Ambasciatori', ove si riporta l'estratto di una circolare dei Nove del 1682 con cui si disciplinano le incombenze di queste figure. La loro presenza stabile nella capitale non escludeva peraltro che le comunità potessero inviare a Firenze altri patrocinatori quando ve ne fosse particolare bisogno, facendosi approvare la spesa dal Magistrato (cfr. *l'Istruzione ai Cancellieri del 1636*, al suo n. 68).

<sup>(17)</sup> A titolo indicativo, si riportano i presumibili totali di alcune annate impositive, ricostruiti in base ai pochissimi ristretti consuntivi di bilancio dei Nove che siamo riusciti a trovare (i dati sono al netto della decima del Contado e di tutte le altre partite non-tributarie presenti nell'attivo del Magistrato, quali i depositi obbligatori delle

territoriali ordinariamente ' universalizzati ' costituissero una quota ben circoscritta tra quelli a cui le comunità erano tenute a far fronte. Forse in origine potenzialmente capace di sviluppare una effettiva solidarietà contributiva tra le varie parti del territorio, il conto universale non riuscì comunque a mantenere le sue promesse. Anzichè gettare le basi di un nuovo ' soggetto comune ' cui imputare i compiti d'interesse generale, esso servì soprattutto a foraggiare la burocrazia granducale mediante una pioggia d'introiti integrativi rispetto a quelli ricavabili da altri cespiti fiscali.

Fin dall'inizio, del resto, i governanti fiorentini si mostrarono assai preoccupati dalla tendenza espansiva delle spese universali. Lo stesso Cosimo I non esitava a definire come « ribalderie » le frequenti pressioni a cui veniva sottoposto per inserire nuove voci nel conto <sup>(18)</sup> e vi reagiva ammonendo i Nove ad andare molto « riguardati » nell'avanzare proposte del genere <sup>(19)</sup>. Il che costituisce certo un indice di oculata amministrazione quando si tratti di contrastare una generica espansione della spesa pubblica, ma può essere sintomo di volontà conservatrice di fronte alle frequenti proposte provenienti dalle comunità stesse, e miranti non ad incrementare gli

---

comunità e gli avanzi di cassa dell'esercizio precedente. Si tratta comunque di cifre da prendere con beneficio d'inventario, se non altro perché gli esercizi finanziari considerati non iniziano con lo stesso mese dell'anno — è per questo, forse, che si riscontrano alcune notevoli differenze tra i dati forniti da fonti diverse per le stesse annate —. Fonte: ASF, *Miscellanea Medicea*, f. 26, ins. 6, *ibidem*, f. 264, inss. 27 e 29, *Nove Conservatori*, f. 3889, *Segreteria di Finanze ante 1788*, f. 218).

1610	scudi	70.030	1642	scudi	57.072
1616	»	63.884	1651	»	91.563
1620	»	61.313	1653	»	77.921
1621	»	61.926	1654	»	61.605
1622	»	60.743	1655	»	83.409
1625	»	60.761	1737	»	71.009
1640	»	43.851	1758	»	63.272

<sup>(18)</sup> Come ricordano i Nove stessi a Cosimo III nel 1685, ribadendo la necessità di pervenire ad una drastica riduzione di questi costi (ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 171v.).

<sup>(19)</sup> SERRATI, *Manuale*, cap. 8, riferendosi ad un non meglio precisato rescritto del 1558.

oneri a carico del territorio ma a meglio distribuire quelli già esistenti. Chi sfogli l'archivio dei Nove resta spesso colpito dal puntiglio con cui il governo centrale, e talvolta il principe in persona, si oppongono alla 'universalizzazione' di spese di modesto ammontare e di pur evidente interesse generale, nell'evidente timore che anche piccoli cedimenti possano innescare un pericoloso vortice di rivendicazioni. Indipendentemente dalla sua consistenza effettiva, già la semplice introduzione di una 'tassa universale' non contemplata nei patti capitolativi aveva provocato un coro di reazioni negative i cui echi erano ancora avvertibili in pieno Seicento<sup>(20)</sup>. Sempre pronta, infatti, a pianger miseria ed a supplicare l'aiuto delle compagne per far fronte ai suoi oneri individuali, ogni comunità suddita è altrettanto sollecita nel rifiutarsi categoricamente di concorrere alle spese altrui, appellandosi alle immunità che le sono state riconosciute all'atto dell'assoggettamento. Naturale, quindi, che di fronte ad ogni ventilata espansione del conto il centro si muova con prudenza, ostentando il massimo riguardo per la tradizionale costituzione 'federativa' dello Stato e per i diritti quesiti di ognuna delle sue componenti. Ecco che per decidere a chi imputare il vitto di qualche guardia o la 'paglia' di pochi cavalli si mettono in piedi vertenze giudiziarie destinate a protrarsi per anni, in cui i migliori ingegni del foro toscano approfondono tesori di erudizione<sup>(21)</sup>. Mentre, d'altro canto, le rivendicazioni più rilevanti finiscono regolar-

---

<sup>(20)</sup> Cfr. per es. i memoriali che la città di Arezzo indirizza al principe negli anni Trenta di tale secolo (ASF, *Pratica Segreta*, f. 175, 3 settembre 1633 ed informazioni susseguenti; nonchè *Nove Conservatori*, f. 1044, c. 468).

<sup>(21)</sup> Cfr., per es., le due lunghe e dottissime relazioni dell'Auditore Angeli al principe (rispettivamente approvate il 12 gennaio 1688 e il 27 ottobre 1689) in ASF, *Nove Conservatori*, f. 1540, c. 96 ss. e f. 1542, c. 74 ss.: prevalentemente dedicate a stabilire se le spese straordinarie dei soggiorni del sovrano in Pisa (in sostanza corrispondenti agli 'strami' della guardia che lo accompagna in queste occasioni, alle 'pigioni' dei suoi servitori e cortigiani, ai costi del servizio d'ordine ecc.) debbano essere sopportate dalla Depositeria, dall'universale o dai singoli 'popoli' ospitanti. Il giurista risolve il problema tramite una serie di sottili distinguo tra le varie specie di spese: fino a concludere che non solo quasi nessuna di esse deve essere addebitata all'erario, ma che soltanto alcune si possono imputare all'universale, giacchè di regola « il peso di alloggiare il proprio principe quando va e passa per i luoghi del suo Dominio è de' cittadini, sudditi e abitanti de' luoghi » a norma delle più ricevute letture del titolo *De metatis* del *Codex*.

mente con l'insabbiarsi — tale il caso, tipicamente, della richiesta di ascrivere all'universale i costi di manutenzione delle mura cittadine e delle opere difensive, che restarono invece di norma interamente a carico delle rispettive comunità (22). E se è vero che nel corso dell'età moderna furono poi pretese molte contribuzioni universali di carattere straordinario, fino alle pesanti 'collette' dell'età di Cosimo III, ad esse si ricorse per lo più per fronteggiare contingenze internazionali rispetto alle quali lo Stato si poneva necessariamente come un soggetto unitario, senza che ciò costituisse la premessa per una qualche maggior socializzazione dei 'servizi' interni.

Del resto, anche quel limitato pacchetto di compiti amministrativi che finì per essere imputato in via definitiva all'universale dello Stato fu gestito tramite una tecnica che sottolineava la relativa evanescenza di questa figura, a cui non corrispose mai neppure una cassa contabilmente autonoma. Tutte le spese iscritte nel conto, infatti, venivano via via anticipate dallo stesso Magistrato dei Nove, che se ne rimborsava poi a consuntivo, appunto mediante la presentazione del 'chiesto' (23).

Il procedimento di riparto si apriva, in effetti, nel mese di marzo con la predisposizione da parte dei ragionieri dei Nove di un « ristretto di tutte le spese variabili » fatte nel corso dell'anno precedente nell'interesse del territorio. Sommate alle voci così definite quelle di ammontare fisso, si otteneva il totale del chiesto ordinario: a cui si aggiungevano poi tutte le somme di cui la cassa era creditrice nei confronti di questa o quella comunità, a seguito della concessione di mutui o di agevolazioni nel pagamento di qualche 'chiesto' precedente. Una volta così 'fermato' il debito complessivo della periferia nei confronti del centro, il Soprassindaco lo sottoponeva al Magistrato, il quale a sua volta chiedeva al principe

---

(22) Per quanto, in effetti, il sovrano avesse formalmente accolto il principio — stabilito da Pietro Angeli proprio nella prima delle due relazioni citate alla nota precedente — di accollare all'universale la cura almeno delle 'mura di frontiera' « che servono per coprire e difendere lo Stato », tale regola non fu mai applicata a causa della mancata definizione delle opere specificamente ascrivibili a questa categoria (BARBOLANI, *Memorie*, c. 47r.).

(23) Questo è, quantomeno, il metodo sicuramente seguito a partire dalla « guerra barberina » del 1643-44, come assicura l'anonimo estensore dello specchio di bilancio del chiesto del 1738 (ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 497v.).

« la permissione di farne il reparto fra le comunità dai computisti » (24). Ciascuna categoria di spesa veniva a questo punto distribuita tra gli enti secondo i criteri che le erano propri, talvolta assegnando una quota complessiva ai singoli Vicariati o Capitanati, talaltra effettuando subito la ripartizione anche tra le Podesterie e le comunità che li componevano (25). In base a questi conteggi, entro il mese di maggio si inviavano ai rettori dello Stato le cosiddette 'lettere del chiesto', recanti la liquidazione dell'imposta dovuta da ogni territorio. Le amministrazioni vicariali e podesteriali provvedevano a loro volta a risuddividere la contribuzione tra le rispettive comunità, aggiungendovi le spese ulteriori relative al proprio comprensorio. L'ultima fase della procedura si svolgeva a livello comunitativo: quando, dopo aver sommato al 'chiesto' di Firenze ed a quello di Podesteria e di Vicariato le spese meramente comunali deliberate entro l'anno, si era in grado finalmente di sapere a quanto ammontava il debito di ogni comunità. Se le entrate proprie dell'ente risultavano insufficienti a coprire la somma così liquidata (come per lo più accadeva), il disavanzo veniva distribuito tra tutti i contribuenti secondo i diversi sistemi impositivi del Distretto e del Contado. Quest'ultimo riparto, curato dal cancelliere, si concretizzava nella redazione del c. d. 'dazzaiolo', cioè di un ruolo generale in cui, accanto al nome di ogni contribuente, veniva iscritto l'ammontare del suo debito d'imposta per l'anno in corso. Consegnato al camerlengo di ogni comunità, questo elenco costituiva il titolo esecutivo mediante il quale si procedeva all'esazione — salva la facoltà di chi si fosse sentito « ingiustamente aggravato » di ricorrere ai Nove, per farsi amministrare « quella giustizia, che si conviene » (26).

---

(24) Così una nota memoria anonima settecentesca (*Della carica del Soprassindaco del Magistrato de' Nove*, in ASF, *Miscellanea medicea*, f. 463, ins. 2). Tale formalità risulta in effetti scrupolosamente adempiuta per tutto il corso dell'età moderna: non essendo possibile porre in esazione il chiesto senza uno specifico rescritto sovrano.

(25) L'unico riparto di cui è rimasta documentazione è a nostra notizia quello del 1737, conservato dagli archivisti leopoldini a titolo esemplificativo in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 499 ss.. Esso rivela che il conto del Dominio di quell'anno fu distribuito dai Nove tra ben 188 soggetti istituzionali (compresi pure alcuni luoghi pii), anche se nessuno di essi fu direttamente imposto per tutti i capi contributivi del chiesto.

(26) Così la solita *Istruzione ai Cancellieri* del 1636, al n. 59. I pagamenti

Di tutto questo meccanismo, l'aspetto per noi più rilevante è costituito dal fatto che fino al 1774 le imposizioni dirette del territorio toscano « si pagavano in epoche posticipate » rispetto al momento in cui venivano decise le spese (27): nel senso che « quanto si spende dall'universale, da' Vicariati, dalle Leghe, dalle Comunità, con cui vengono compresi per il reparto gli altri luoghi, e città dello Stato... altrettanto s'impone dal Magistrato de' Nove per rimborso, doppo approvati i conti de' suoi ragionieri » (28). Il sistema, insomma, commisurava almeno teoricamente l'entrata impositiva ad una spesa storica già consumata. Il che veniva presentato come un dato positivo da certi contemporanei, in quanto escludeva che « la cassa dei Nove [potesse avere] entrate superflue » o « fare avanzi » (29). A prescindere però dal fatto che ai sudditi non era consentito di verificare la reale corrispondenza tra uscite ed entrate, l'adozione di questa tecnica impositiva sanciva l'assoluta libertà del sovrano di spendere qualunque cifra per conto di quel territorio di cui egli era il supremo tutore, senza essere neppure vincolato ad una previsione di fabbisogno. E più ancora, essa rafforza ulteriormente

---

potevano farsi in tre rate, l'ultima delle quali scadeva nel febbraio successivo, ultimo mese dell'anno secondo lo stile fiorentino.

(27) Così Francesco Maria Gianni, nel suo già citato *Umilissimo voto sull'esame dell'ordini* etc., del 1788, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 8.

(28) *Della carica di Soprassindaco*, cit.. Concorde pure Barbolani: « ogni anno, fatto il bilancio dal computista del Magistrato de' Nove dell'ammontare delle spese fatte in conto del Dominio, ed altri conti annuali già detti sopra, si mandano fuori i reparti alle Cancellerie, e allora i Cancellieri, uniti questi conti coll'importare delle spese comunitative, e sommatone il valore, vedono quanto bisogni imporre per corrispondere a tutti i conti; onde fatti i bilanci generali per le Podesterie, e i particolari per ciascun popolo, per mezzo di quelli fissano sicuramente le rispettive imposte e le fanno approvare da' rappresentanti » (*Memorie*, cit., c. 57r.).

(29) Così di nuovo l'estensore del bilancio-tipo del 1737, in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 497v.. Il quale aggiungeva, ad ulteriore riprova del suo asserto, che quando « occorre far nuove spese, [il Magistrato] bisogna che prenda a cambio », non avendo alcun *plafond* disponibile a questo effetto. Ciò non toglie che (come dimostrano i pochi specchi di bilancio superstiti dei Nove) una prudente amministrazione facesse spesso accumulare alla loro cassa forti sopravvenienze, che venivano riportate all'attivo dell'anno dopo (per es., quasi 57.000 scudi nel 1609, più di 26.000 nel 1615, oltre 48.000 nel 1622 e circa 42.000 nel 1625). È vero, tuttavia, che in altre annate la cassa poteva andare in rosso per cifre altrettanto elevate (come per es. accade negli anni 1640, 1651, 1653, 1655...).

l'analogia tra l'organizzazione amministrativa toscana e quella di un ordinamento a carattere condominiale o consortile: nel quale le spese relative ai servizi comuni si pagano *pro quota* dagli interessati via via che vengono in scadenza, sulla base di un semplice rendiconto presentato dagli amministratori e senza bisogno di costituire alcuna cassa permanente alimentata da una dotazione ordinaria.

2. *Alle soglie di un nuovo equilibrio tra centro e periferia: la tassa di redenzione e la nascita di un'amministrazione statale diretta.*

Agli occhi di un osservatore di oggi, questo quadro rivela tutti i limiti di una struttura di tipo consociativo senza il pregio di assicurare una correlativa sfera di autonomia alle sue singole parti, dato che esse sono incapaci di autogestirsi. Sul piano impositivo, in particolare, pur dovendo ogni richiesta centrale essere giustificata da un certo titolo di spesa, ai governati restava naturalmente preclusa ogni possibilità di controllo. Come constatava Pagnini nella sua relazione sulle imposte dirette del Contado fiorentino, i contribuenti « non hanno né delle spese, né de' titoli, né dell'oggetto delle medesime notizia nessuna, e non l'hanno neppure talvolta i camarlinghi che le riscuotono. Sanno... la rata che gliene tocca solamente allora che o volontari si presentano per pagarla, o che ne ricevono il precetto dal messo se contumaci »<sup>(30)</sup>. Non solo: ma la « farragine immensa di scritture, conteggi, e reparti »<sup>(31)</sup> da cui si sarebbe dovuto ricavare l'identità tra il 'chiesto' e lo 'speso' era indomabile anche per gli addetti ai lavori. Complicata a dismisura dalla varietà dei criteri distributivi delle singole voci, dagli arretrati accumulati da molte comunità, dalle compensazioni con i crediti che talvolta esse vantavano verso le casse centrali e dalle esenzioni di cui quasi tutte godevano relativamente a certe poste, la ripartizione del chiesto costituiva un'operazione troppo complessa per poter essere attuata in modo formalmente corretto. « Il caso solo — avrebbero

---

<sup>(30)</sup> *Delle gravezze*, cit., p. 539: « l'unico partito che gli rimanga è quello di pagare con risignazione e fiducia in chi glie la chiede la tangente assegnatagli. Non sono perciò in grado di giudicare — aggiungeva il nostro autore — se queste spese fossero necessarie e se venghino amministrate colla rettitudine ed economia dovuta ».

<sup>(31)</sup> *Ibidem*.

rilevato più tardi i funzionari leopoldini — esser poteva quello che avesse... combina[to] almeno prossimamente il totale delle antiche e moderne contribuzioni, o rimborsi delle spese pubbliche, con quello delle vere esigenze dello Stato » (32).

Sollecitati da questo stato di cose, i riformatori lorenesi si posero dunque il problema di una sostituzione di tutta questa congerie di 'gravezze' variabili e posticipate con un'unica imposta «fissa ed ordinaria». Il progetto — che in verità circolava fin dai tempi di Cosimo III (33) — era seducente sia in quanto avrebbe permesso di sfoltire drasticamente il pletorico apparato centrale mediceo, sia soprattutto perché avrebbe restituito fiducia ai contribuenti, eliminando «l'incertezza, la diffidenza ed il disturbo» di un sistema impositivo che inibiva l'iniziativa economica con la continua minaccia «di un futuro gravoso, o di un inaspettato impedimento vessatorio» (34).

Ai fini del nostro discorso, però, non sono questi i motivi che ci segnalano come una tappa importante l'introduzione — nel 1774 — di quella 'tassa di redenzione' che venne effettivamente a rimpiazzare tutti quanti gli oneri precedentemente dovuti da ciascuna comunità in base ai vari titoli del chiesto (35). Sul piano finanziario, essa fu certamente una riforma molto — troppo — prudente. È vero, infatti, che ogni comunità fu 'redenta' dalle antiche 'gravezze' previo pagamento di una cifra forfettaria: senonchè, tale cifra fu determinata semplicemente sommando le voci contributive che essa aveva da sempre pagato (per le poste di ammontare variabile «fu

(32) Così il segretario granducale Diego Marmi, nella sua già citata memoria al sovrano del giugno 1787 (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 70, ins. 1, c. 11r.).

(33) Cfr. le già più volte citate proposte di riforma dei Nove avanzate nel 1685, in ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 172r.: ove già si parla di unificare tutte le imposizioni sui comuni in un unico aggravio «fisso e inalterabile... contenente tanto le spese ordinarie e straordinarie del magistrato de' Nove e degli altri magistrati che si mandassero per risquotere, quanto le spese comunitative e del luogo similmente ordinarie et straordinarie».

(34) Sono le parole con cui Francesco Maria Gianni, alcuni anni dopo l'entrata in vigore della 'tassa', ne riassumeva la filosofia ispiratrice nell'atto stesso di proporre l'abolizione (ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 70, c. 16 ss.: *Memoria del senator Gianni sopra la Tassa di Redenzione*).

(35) Cfr. i nuovi Regolamenti generali del Distretto e del Contado (rispettivamente n. 30 e n. 38). Sul punto ampiamente SORDI, *L'amministrazione illuminata*, p. 226 ss.

preso il risultato di un anno comune del ventennio » precedente al 1774 <sup>(36)</sup>). Nel fissare l'ammontare della 'tassa', anzi, si ignorarono le istanze di chi pure, in quegli stessi anni, aveva sostenuto la necessità di una completa redistribuzione degli oneri fiscali, diluendo finalmente « sull'estimo generale dello Stato fiorentino » una quantità di costi gravanti sulle singole comunità, quali per esempio « le provvisioni, che si danno a' giurisdicenti, a' bargelli, a' messi, a' ministri di giustizia », le spese per le fortificazioni, le tasse per il Palio di San Giovanni eccetera <sup>(37)</sup>. Nel timore che qualunque modifica dei 'carichi' storici potesse innescare un contenzioso non dominabile tra le comunità, si scelse di congelare le imposte tradizionalmente pagate da ognuna di esse, mantenendo tra l'altro rigorosamente segreti i conteggi correlativi. Il singolo contribuente, dunque, trasse ben poco vantaggio da questa operazione. Ribadendo, in particolare, che i veri soggetti contribuenti rispetto allo Stato erano ancora le comunità e non gli individui, si ammise implicitamente che sudditi dotati di una pari capacità contributiva continuassero ad essere imposti in misura diversa a seconda della loro appartenenza a comunità più o meno ricche, più o meno popolose e più o meno tassate in passato.

Il vero significato della tassa', tuttavia, non deve essere valutato dal punto di vista fiscale, ma da quello amministrativo. Sotto questo profilo, la sua introduzione segnò il momento in cui una buona parte di quelle responsabilità economiche che da sempre erano state scaricate sugli enti comunitativi furono assunte stabilmente dal centro. Sostituire gli *onera incerta* con un'imposta d'ammontare predeterminato significò riconoscere che i compiti svolti a fronte della sua percezione sarebbero stati assolti, da quel momento in poi, a carico e rischio del centro: cioè accettare che essi divenissero, in definitiva, veri e propri compiti 'statali'. Tenuto conto che la 'tassa' non assorbì soltanto le voci del vecchio 'chiesto', ma anche

---

<sup>(36)</sup> F. M. GIANNI, *Memoria istorica dello scioglimento del debito pubblico della Toscana*, in *Raccolta degli economisti toscani. Scritti di pubblica economia storico-economici e storico-politici del Sen. Francesco Maria Gianni*, Firenze, 1848, t. I, p. 154.

<sup>(37)</sup> Così Giambattista Nelli, Soprassindaco della Camera delle Comunità nel suo già cit. *Ragionamento... in cui si dimostra l'irregolarità de' differenti metodi che si praticano nello Stato fiorentino per imporre le pubbliche gravanze* del 1 settembre 1770, in *ASF, Segreteria di Gabinetto*, f. 91, c. 121r. e v.

la gran maggioranza di quegli oneri che le comunità erano state obbligate per l'avanti a sopportare in loco — a partire dai salari dei rettori di giustizia e dei cancellieri comunitativi —, essa costituì una grande svolta nella storia dei rapporti centro-periferia. Nel nuovo sistema non fu più la singola comunità a retribuire il 'suo' giurisdicente, a sovvenzionare la 'sua' polizia territoriale, a mantenere la 'sua' porzione di strade regie o a sovvenire di volta in volta a quella congerie di servizi d'interesse presuntivamente comune imputati all'universale'. Gli enti territoriali risultarono appunto sgravati da questo complesso di spese grazie al pagamento di un tributo annuale. E poco importa che l'ammontare di quest'ultimo sia stato calcolato tenendo presenti i costi storici dei servizi che lo Stato si assumeva. Ciò che conta è che l'offerta di quei servizi non fu più, da allora in avanti, correlata ad alcun contributo. E ciò è così vero che anche quando la tassa di redenzione (in un primo momento assegnata alla Camera delle Comunità per continuare a finanziare quelle stesse prestazioni a cui prima si provvedeva tramite il 'chiesto') venne soppressa di lì a pochi anni, in occasione dello scioglimento del debito pubblico<sup>(38)</sup>, quei compiti continuarono ad essere regolarmente adempiuti dallo Stato tramite altre entrate erariali. Il testo della riforma comunitativa era infatti univoco nell'assegnare al centro la responsabilità perpetua della gestione di quelle attività, e nell'assicurare contestualmente ai Comuni che non sarebbe stato mai più levato alcun aggravio aggiuntivo rispetto alla tassa di redenzione « con titolo di chiesto di spese universali o con qualunque altro titolo ordinario o anche comunitativo, né per conto della Camera delle Comunità, né per conto del Monte Comune, ed altri Ufizi di Firenze »<sup>(39)</sup>.

Su questa base si reimposò dunque tutto quanto il governo del territorio. All'antico modello, che assegnava alla periferia la respon-

---

<sup>(38)</sup> Sulla vicenda cfr. per tutti L. DAL PANE, *Le riforme economiche e finanziarie di Pietro Leopoldo*, in *Rassegna storica toscana*, IX (1965), p. 229 ss., e ID., *La finanza toscana*, cit., pp. 144-146. La tassa, il cui ammontare complessivo — cumulato con quello delle decime granducali, la riscossione delle quali fu 'accollata' alle comunità nel 1781-82 — era di non molto inferiore all'importo annuale degli interessi passivi che lo Stato pagava sul debito pubblico, fu cassata a tutti i creditori montisti come corrispettivo del ritiro dei loro luoghi di Monte.

<sup>(39)</sup> *Regolamento generale del Contado*, n. 37 e *del Distretto*, n. 33.

sabilità economica di tutti i servizi territoriali riservando al centro di decidere e disporre in ordine alla loro erogazione, si venne sostituendo un nuovo schema, fondato su una differenziazione materiale tra compiti centrali e locali. In luogo delle figure di riferimento tradizionali — il tutore e il pupillo — si volle surrogare ora due soggetti giuridici parimenti responsabili e capaci, destinati ad operare fianco a fianco nell'ambito di comparti attribuzionali distinti: lasciando, sì, al centro un certo diritto di controllo preventivo sulle spese comunitative « straordinarie » — la cui nozione fu comunque radicalmente circoscritta rispetto al passato <sup>(40)</sup> — ma sopprimendo del tutto il potere di imporre agli enti territoriali nuovi compiti onerosi.

All'atto pratico, beninteso, l'applicazione di questi principî risultò tutt'altro che integrale. Come già si è visto per le strade comunali, infatti, in un modo o nell'altro gli uffici centrali addetti al governo del territorio continuarono ad assegnare correntemente nuove « incumbenze » specifiche ai Comuni, sulla base di un costante richiamo alla pubblica utilità. Dalle risultanze di un'inchiesta generale del 1787 emerse per esempio che alle comunità veniva spesso imposta la manutenzione di chiese, cimiteri, canoniche, ospedali, l'assunzione di « medici, cerusici ed altri impiegati », e perfino la cura di provvedere in materia di cani rabbiosi o d'incendi contro il loro volere <sup>(41)</sup>. Anche dopo il '74 tende così a riproporsi

---

<sup>(40)</sup> Furono infatti classate espressamente come 'spese ordinarie', tali da non richiedere quindi alcun intervento tutorio, tutte le retribuzioni periodiche ai dipendenti regolarmente assunti (eliminando così la doverosità delle 'conferme' annuali o triennali), le « spese di soddisfazione di obblighi fissi », quelle di « limosine e offerte », quelle relative alla manutenzione di opere pubbliche, stradali e non, ed infine, con un'ampia clausola generale, « tutte le spese... diverse... necessarie alla buona Amministrazione comunitativa » (così in calce ai due Regolamenti generali). Da rilevare comunque che il carattere straordinario della spesa non era ancora condizione sufficiente per far scattare la necessità di un'approvazione preventiva: dato che tale effetto seguiva solo quando il giudicante locale avesse ordinato la sospensione del 'partito', indicandolo come « troppo gravoso o poco utile alla comunità », e rimettendone quindi l'esame al Soprasindaco della Camera delle Comunità. In mancanza di un simile intervento, l'atto poteva essere eseguito egualmente senza passare al vaglio di alcuna autorità centrale (SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit. pp. 190-191).

<sup>(41)</sup> Cfr. le varie relazioni prodotte in quell'occasione dai principali uffici periferici del Dominio, raccolte in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 3.

il vecchio modello di governo fondato sull'indistinzione tra compiti centrali e periferici e sulla contestuale pretesa del centro di sostituirsi alle amministrazioni comunitative nel compiere scelte relative alla loro sfera di attribuzioni.

Ma a queste « deviazioni » della prassi la classe dirigente leopoldina reagì ribadendo il valore in qualche modo ' costituzionale ' della tassa di redenzione. Di contro alla vecchia logica di governo — notarono i funzionari più consapevoli —, che proprio attribuendo agli enti soggetti una indefinita generalità di fini aveva legittimato il centro ad espropriarli di ogni autonoma capacità decisionale, la legislazione del '74 aveva dichiarato una volta per tutte che « le comunità non sono da confondersi con tutto il resto della massa sociale, non essendone che una parte talvolta piccola e talvolta minima », e che perciò « non tutti i pesi e tasse... sono da rifondersi sopra [di esse] » (42). Come avrebbe scritto di lì a poco Gianni, la grande conquista della riforma era consistita proprio nell'assegnare alla cura diretta dello Stato « tutti gli interessi estranei dal carattere di amministrazione comunitativa, cioè non relativi ai soli interessi delle persone componenti le comunità, comunque diretti all'intero servizio del pubblico ». Di qui, il monito a non dilatare daccapo le responsabilità amministrative degli enti territoriali, rischiando così di farli « ricadere nell'antica noncuranza degli affari » e di tornar a fare del governo centrale « la molla principale, o sola, di tutte le mosse della comunità » (43).

Certamente, quindi, i contemporanei più avvertiti si resero benissimo conto di come la restituzione ai Comuni di un loro ambito di autonomia costituisse solo *una* delle facce della riforma del '74. Nell'atto stesso in cui, seguendo le suggestioni del modello fisiocratico, essi scoprirono la possibilità di un governo locale affrancato da ogni tutela, sotto i loro occhi cominciò ad emergere concretamente il profilo di una nuova figura, radicalmente estranea al sistema medico: quella di uno Stato-amministratore, inteso come centro

---

(42) Cfr. la *Memoria sopra gli Ordini contenenti deviazioni o supplementi ai regolamenti comunitativi del Provveditore dell'Uffizio de' Fossi di Pisa* del 9 marzo 1787, che costituisce uno dei documenti più incisivi prodotti in occasione dell'inchiesta di quell'anno.

(43) *Umilissimo voto*, cit.

d'imputazione di determinati interessi generali distinti da quelli della periferia .

Va subito aggiunto, però, che negli anni successivi alla chiamata di Pietro Leopoldo al trono imperiale, caratterizzati dalla più incerta personalità di Ferdinando III e dai dissesti dell'occupazione francese, lo Stato si rivelò incapace di mantenere le promesse del '74; e non solo reintrodusse la tassa di redenzione già abolita a titolo oneroso nell'89<sup>(44)</sup>, ma tornò anche a scaricare sulle comunità un buon numero di quei compiti che esso si era assunto così solennemente. Oneri a suo tempo 'redenti', come la cura delle carceri e la somministrazione degli alimenti ai loro ospiti, le rette di ricovero dei fanciulli esposti e degli alienati, le spese per epidemie ed epizoozie, la corresponsione degli stipendi ai membri dei Tribunali, ai Pretori ed agli impiegati della Camera delle Comunità ed altri ancora furono di nuovo accollati ai Comuni, riproducendo, seppur in scala ridotta, l'economia dell'antico sistema. Tant'è vero che quando, nel 1808, la Toscana fu annessa all'Impero napoleonico, gli enti locali si videro immediatamente sollevati da una quantità considerevole di compiti, che furono assunti in carico dallo Stato<sup>(45)</sup> — il che la dice lunga sul *trend* dei diciott'anni precedenti, giacchè la legislazione francese dell'epoca era ben lontana dal condividere quel rispetto per l'autonomia comunale che aveva ispirato l'intervento di Pietro Leopoldo.

Sul piano, dunque, di un riequilibrio delle responsabilità tra centro e periferia l'esperimento leopoldino si chiude con un relativo insuccesso. E ciò — prima ancora che per il peso delle contingenze — perché la classe riformatrice non riuscì a comprendere che l'eversione del vecchio sistema 'tutorio' richiedeva di attribuire al centro strumenti finanziari adeguati alle nuove incombenze. Alla coscienza che lo Stato avrebbe dovuto ora assolvere in prima persona ad un ventaglio di compiti per l'avanti accollati *in toto* ai corpi intermedi non corrispose una pari consapevolezza delle risorse

---

(44) Ciò con l'editto del 26 settembre 1794 (*Bandi e Ordini*, vol. XV, n. CCXIV). Come corrispettivo furono riaccese presso il Monte Comune le partite di credito in luoghi di Monte, o rimborsati in contanti i gravati di ciò che avevano pagato per estinguerla.

(45) Cfr. il testo del decreto 22 agosto 1808, in *Bollettino delle Leggi, Decreti Imperiali e Deliberazioni della Giunta di Toscana*, vol. II, pp. 373-375.

che questo sforzo avrebbe richiesto. Invece di concludersi con l'introduzione di quella 'imposta unica sulle terre' in cui i più lungimiranti collaboratori del principe vedevano l'unico modo per superare il particolarismo dello Stato cittadino, con l'inizio degli anni '80 il movimento riformatore imboccò la strada di una drastica riduzione dei pubblici introiti. E il punto d'arrivo fu quello di uno 'Stato minimo', scarsamente vocato a giocare un serio ruolo amministrativo. « Né l'eredità istituzionale medicea da un lato, né le basi teoriche del progetto fisiocratico dall'altro, avevano favorito la definizione di una serie di compiti amministrativi del centro e delle loro relative strutture organizzative » (46). Alla fine, il grande sforzo riformatore aveva sì liberato le comunità dai loro vincoli secolari, ma non era stato capace di dare solidamente corpo a quel nuovo Stato-gestore che pure costituiva un complemento indispensabile della proclamata autonomia comunale.

Ciò non toglie che l'assetto sbizzato nel 1774 abbia aperto per la prima volta uno spazio atto ad accogliere questo nuovo protagonista, di contro ad un modello precedente che ne escludeva alla radice l'esistenza. Né d'altra parte si può dire che lo schema del futuro Stato liberale (o 'moderno' che dir si voglia) prevedesse una qualche abiura del centro a controllare saldamente gli enti territoriali. Lo stesso modello napoleonico poi esportato nella maggior parte dell'Europa continentale giocava tutto il suo successo sulla capacità dell'amministrazione statale di dirigere con estrema fermezza i Comuni, delegando loro compiti e responsabilità che trovava troppo gravoso gestire in prima persona (47). Contrariamente, in questo, al disegno fisiocratico, lo Stato post-rivoluzionario si fonda un po' ovunque su una miscela variamente dosata di amministrazione diretta e indiretta, di 'service' e di 'police' (per usare la terminologia propria della tradizione francese), di produzione di utilità e di produzione di comandi. E la stessa Toscana della Restaurazione, nonostante il desiderio sincero di recuperare le idealità autonomistiche leopoldine dopo gli anni del centralismo napoleonico, finirà poi per trasformare il gonfaloniere comunale in un

---

(46) SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 359.

(47) Per tutti, si veda di nuovo MANNONI, ' *Une et indivisible* ', cit., pt. III, tit. 3, cap. I, § 3.

ufficiale di nomina sovrana incaricato di « corrispondere » con i vari organi di controllo e di direzione amministrativa, « dando sfogo a tutte le commissioni che gli saranno ingiunte » (48).

Alla luce di questi esiti, quindi, l'esperienza riformatrice può esser letta in una prospettiva ancora diversa. Essa segna il momento in cui lo Stato prende atto di non poter più reggere il suo spazio di governo semplicemente regolando l'attività degli enti territoriali che ne fanno parte, e comincia ad assumersi alcune responsabilità dirette verso i singoli sudditi. Che poi una tale maturazione non abbia segnato la parallela scomparsa delle tecniche di governo più antiche, basate sul controllo degli enti locali, ciò è in qualche modo fisiologico, e si lascia inquadrare senza sforzo in un'evoluzione comune a molti ordinamenti del secolo successivo. Entro questi limiti, la riforma del 1774 può ben costituire, pur con le sue lacune, il punto d'arrivo della nostra analisi del vecchio Stato regionale.

---

(48) Così la legge 16 dicembre 1816, con cui si provvede a riorganizzare tutta l'amministrazione comunale, prevedendo inoltre l'obbligo per i Comuni di trasmettere i bilanci di previsione agli uffici di soprintendenza comunitativa, e si potenziò notevolmente il ruolo del cancelliere rispetto allo schema leopoldino (*Bandi e Ordini*, vol. XXIII, n. 97: su questo intervento, C. SCHUPFER, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia. Organizzazione amministrativa degli Stati italiani avanti l'unificazione legislativa*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. ORLANDO, t. I, Milano, 1900, p. 1176; B. CASINI, *L'amministrazione locale del Granducato di Toscana dalla Restaurazione all'annessione (1814-1860)*, in *Bollettino storico pisano*, XII-XIII (1953-54), p. 163 ss.; A. AQUARONE, *Aspetti legislativi della Restaurazione toscana*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, XLIII (1956), in part. p. 22 ss.).

## CAPITOLO DECIMO

### LO STATO E IL CONTRIBUENTE COMUNALE

1. Premessa: il principe e l'imposizione locale. — 2. I parametri distributivi dell'imposta diretta. — 3. Le comunità e la proprietà forestiera: ovvero, la contrastata conquista del principio della territorialità impositiva. — 4. Imposizione locale ed immunità ecclesiastica. — 5. Il peso delle esenzioni.

#### 1 *Premessa: il principe e l'imposizione locale.*

Nei capitoli precedenti si è visto dunque come la comunità fosse il soggetto pressochè esclusivo in capo al quale si imputavano i costi d'amministrazione del territorio. Niente o quasi, invece, si è detto su come quei costi venissero ripartiti tra i singoli contribuenti quando le entrate proprie dell'ente risultassero inadeguate.

Secondo la logica politica tradizionale, tale questione esulava del tutto dalla sfera di attribuzioni dello Stato. Le contribuzioni comunitative, infatti, altro non erano che lo strumento mediante il quale veniva fatta valere la corresponsabilità solidale dei singoli per i debiti della comunità; e perciò la loro regolamentazione ricadeva di pieno diritto nel campo dell'autonomia statutaria degli enti intermedi. « Distributio collectarum non est de regalibus, ut impositio », proclamava la più autorevole scienza fiscale d'età moderna <sup>(1)</sup>. Le ' leggi comuni ', infatti, — ricordava ancora in pieno Settecento al sovrano la città di Milano, minacciata di vedersi sottrarre questa libertà — « danno bensì al principe il diritto d'imporre i tributi secondo le forze de' popoli, ed i bisogni del Principato, ma lasciano ai sudditi l'arbitrio della loro distribuzione » <sup>(2)</sup>. Tutt'al più, egli interverrà

---

(1) KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. XVII, n. 19 ss., p. 406.

(2) Così in una delle molte memorie indirizzate alla Giunta del Censimento,

come giudice delle controversie che si sviluppino in ordine a questi riparti, ma mai come amministratore diretto di una materia che rientra nella sfera di autogestione comunitativa.

Il fatto, allora, che ciascun ordinamento locale d'antico regime disponesse di un proprio sistema impositivo, fondato su regole magari completamente diverse da quelle dei suoi vicini, non era solo un dato di comune esperienza, ma corrispondeva anche ad un principio legale d'indiscussa fondatezza. Tanto più che il diritto comune stesso, nella lettura della dottrina, non prescriveva alcun metodo univoco per la copertura del deficit comunale: rimettendo, in particolare, la scelta di fondo tra distribuzioni ' per capita ' o ' pro viribus patrimonii ' alla causa dell'onere o dell'obbligazione comunale a cui volta a volta si fosse dovuto far fronte.

Soprattutto, poi, dal principio che la collettazione comunitativa si fondava su una responsabilità personale del singolo membro per i debiti del proprio ente discendeva la conseguenza che egli fosse naturalmente tenuto a contribuire al loro ripiano con tutta la propria ricchezza, ovunque posseduta o prodotta; e, reciprocamente, che il forense non vi fosse mai tendenzialmente obbligato, indipendentemente dai suoi legami col territorio comunale, in quanto estraneo al gruppo a cui quei debiti si imputavano. A maggior ragione, sfuggivano completamente alla potestà impositiva locale coloro che (come gli enti ecclesiastici) per proprio statuto non appartenevano ad alcun ordinamento particolare.

Com'è ovvio, questo tipo di assetto si rivela relativamente diseconomico per ogni Stato premoderno, nell'atto in cui esso comincia a servirsi della comunità come strumento di governo del territorio e/o di raccolta fiscale dei suoi tributi. Da un lato, mano a mano che l'imposizione locale s'ingrossa grazie agli oneri da lui stesso introdotti, è naturale che il centro pretenda di renderne più tollerabile ed efficiente il riparto, limitando l'arbitrio delle classi dirigenti locali. Dall'altro, la regola della personalità dell'imposta tende a perdere la sua giustificazione originaria nel momento in cui una parte sempre più consistente degli oneri locali risulta pretesa nell'interesse del sovrano o corrisponde comunque a programmi che

---

incaricata di portare a termine l'opera avviata a partire dalla metà del Cinquecento (Archivio di Stato di Milano, *Censo, P.A.*, n. 264, cart. 4).

trascendono la dimensione comunitativa. Di qui, il tentativo di passare da un sistema impositivo in cui si tassano le persone ad un altro in cui sono i beni di ogni territorio a sopportare *pro quota* lo sbilancio comunale. Il che costituisce poi l'unica strada per abilitare le comunità a colpire anche la ricchezza ecclesiastica, di per sé immune da ogni contribuzione secolare.

Nel corso dell'età moderna, dunque, un po' tutti gli Stati si impegnano a promuovere un minimo di uniformazione nelle tecniche impositive locali, ispirandosi al principio della territorialità. Tale manovra, d'altra parte, va a cozzare contro gli interessi delle *élites* cittadine, per un verso gelose custodi del loro diritto di auto-imposizione e per un altro ben decise a mantenere fiscalmente legato alla città il grande patrimonio imponibile da esse acquistato nell'ambito del contado, onde diluire al massimo il loro carico impositivo. Di qui, il carattere notoriamente parziale e compromissorio dei risultati raggiunti in questo campo dal potere centrale, che sull'alleanza con quelle *élites* aveva costruito le sue fortune politiche. Tuttavia, è indubbio che tra Cinque e Seicento la figura del contribuente comunale cominci ad uscire dal bozzolo del suo ordinamento particolare, per assumere un certo rilievo anche di fronte allo Stato. Un processo di cui l'ordinamento toscano offre un esempio assai tipico.

## 2. *I parametri distributivi dell'imposta diretta.*

Considerando nel suo complesso il sistema d'imposizione diretta mediceo, gli unici oneri per i quali il centro sembra sia riuscito a definire i criteri di tassazione individuale in modo almeno formalmente uniforme per tutto il territorio furono le imposte erariali di consumo poi convertite in contribuzioni dirette sulla popolazione, quali la gabella del sale o (più tardi) la tassa delle farine. Ciò fu possibile in quanto esse avevano la struttura elementare di un testatico e non richiedevano quindi alcun complesso accertamento. Accollandone alle comunità la riscossione a profitto delle sue casse, il centro non fece altro che determinare una volta per tutte la somma annua che ciascuna persona fisica avrebbe dovuto pagare in quanto

potenziale consumatrice di un certo prodotto <sup>(3)</sup> — benché poi questo parametro servisse solo a calcolare la quota d'imposta dovuta da ogni comunità, del cui versamento i singoli contribuenti erano solidalmente corresponsabili, sì che ciascuno di essi ben poteva poi trovarsi tassato per somme maggiori.

Per tutte le altre contribuzioni locali, invece, si può dire che lo Stato non abbia neppur tentato di creare un sistema davvero omogeneo di valutazione dell'imponibile: lasciando alle singole comunità il compito di provvedervi nel rispetto di certi criteri generali e servendosi delle stime così elaborate per il riparto stesso delle proprie imposte sul territorio.

Nel momento in cui, in particolare, con la legge sulle spese universali del 1545, si rese indispensabile disporre di una valutazione complessiva della capacità contribuzionale del Dominio di Firenze, il centro non trovò « miglior regola » che quella di ricorrere ai documenti fiscali che ogni ente aveva usato fin lì per la distribuzione delle sue imposte interne, prendendo per buono il totale dei redditi individuali ivi registrati <sup>(4)</sup>. Si trattò di un'operazione assolutamente approssimativa, in quanto non solo ciascun ordinamento apprezzava a modo suo la ricchezza dei propri membri, ma vi erano pure parecchie comunità del tutto prive di estimo, la cui quota contributiva fu dunque determinata in rapporto alle entrate gabelлари dell'ente <sup>(5)</sup> o peggio ancora « arbitr[ata] senza fondamento alcuno » <sup>(6)</sup>. Ciò non impedì che la tariffa così ricavata nel

---

<sup>(3)</sup> Per il sale, la quota individuale fissata per il Dominio fiorentino era di 11 libbre « nei luoghi civili e murati », 10 negli altri, più mezza libbra per ogni « bestia da cacio » (legge generale del sale del 2 dicembre 1701, in CANTINI, vol. XXI, c. 142 ss., che riassume e completa tutta una disciplina già da gran tempo in vigore). La tassa di macine era applicata sempre *pro capite*, ma gravava in misura decrescente sui contribuenti a seconda che essi fossero stati censiti come 'ricchi', 'comodi', 'poveri', 'miserabili' ed 'ecclesiastici', secondo una classificazione realizzata per l'occasione.

<sup>(4)</sup> Cfr. la memoria cinquecentesca dal titolo *Discorso sopra gl'estimi e spese universali o balzelli dello Stato di Firenze e Pisa di Niccolò Carducci*, in ASF, *Carte strozziane*, 1a serie, f. 15, c. 74r. e ss.

<sup>(5)</sup> Come a Volterra o a Colle, sempre secondo la testimonianza di Carducci. L'assenza di estimo in ricchi centri di questo tipo dipendeva dal fatto che l'ente riusciva a far fronte ai suoi impegni tramite le entrate proprie, senza bisogno di ricorrere ad una abituale collettazione dei suoi cittadini.

<sup>(6)</sup> Così, per es., a Montepulciano, ancora stando alla relazione citata. Mentre al

1557 <sup>(7)</sup> venisse ritoccata solo nel 1574 <sup>(8)</sup> ed un'ultima volta nel 1588, in occasione della refezione dell'estimo pisano <sup>(9)</sup>. Da allora in poi, le quote non furono più aggiornate <sup>(10)</sup>, pur servendo per tutto il corso dell'età moderna al riparto delle spese universali e sicuramente anche di varie altre imposizioni straordinarie. Un comportamento del resto pienamente conforme alla prassi di altre esperienze coeve, in cui la distribuzione dell'imposta statale tra le comunità avveniva seguendo criteri ancor più approssimativi, e magari esplicitamente difformi da quelli che il centro stesso raccomandava per i successivi riparti interni <sup>(11)</sup>: come se « il rapporto Stato-comunità da un lato, e quello comunità-singoli dall'altro » si collocassero in due sfere completamente distinte <sup>(12)</sup>.

Una volta rinunciato in partenza, così, a costruire qualcosa di simile ad un catasto generale dello Stato, i Cinque prima e i Nove poi si misero però d'impegno a sollecitare i propri amministrati a « dare

Contado di Firenze, ove le imposte comunitative si distribuivano secondo sistemi completamente diversi da quelli in vigore nel resto del Dominio, « si assegnò la sua rata arbitrariamente, secondo che allora fu considerato doversi fare per quelli deputati acciò da S.A.S. » (*ibidem*).

<sup>(7)</sup> Vedila in copia settecentesca in ASF, *Regia Consulta*, f. 454, c. 437r. ss.

<sup>(8)</sup> Cfr. sempre, per questa nuova redazione, il loc. ult. cit., c. 440v.

<sup>(9)</sup> Nel 1557, in effetti, l'estimo di questa regione era ancora in corso di confezione, a cura di quegli « Otto provveditori sopra le cose di Pisa » nominati da Cosimo I nel 1542, la cui opera fu poi portata a compimento dalla Pratica Segreta.

<sup>(10)</sup> Cfr. la già citata *Memoria sopra le Decime e Estimi, che servono in Toscana all'esazione delle gravanze*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 5: la quale denuncia appunto come tale antica tariffa non corrispondesse più alle « circostanze attuali delle odierne comunità », molte delle quali avevano nel frattempo « mutato faccia » sotto il profilo economico e demografico.

<sup>(11)</sup> Basti pensare al Regno di Napoli: ove, mentre il riparto dell'imposta tra le varie comunità avveniva secondo il numero dei 'fuochi', ogni Comune procedeva poi alle distribuzioni interne secondo il sistema dell' 'apprezzo', già introdotto dalla legislazione aragonese della metà del Quattrocento e basato su di una stima dei redditi immobiliari e artigianali (BULGARELLI, *L'imposta diretta nel Regno di Napoli*, cit., p. 113 ss.).

<sup>(12)</sup> Così D. BORIOLI, M. FERRARIS, A. PREMOLI, *La perequazione dei tributi nel Piemonte sabauda e la realizzazione della riforma fiscale nella prima metà del XVIII secolo*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, LXXXIII (1985), p. 134, a proposito dell'applicazione del tasso piemontese.

i loro beni ad estimo » nelle rispettive comunità <sup>(13)</sup>, al fine di consentire comunque un ordinato riparto interno. Esteso nel 1571 al Pistoiese <sup>(14)</sup> e nel 1573 anche al Contado di Siena <sup>(15)</sup>, quest'obbligo generale di accatastamento mirò ad individuare essenzialmente nei « beni stabili » la ricchezza imponibile, ponendo fine all'abuso di ripartire « li dazi, et imposizioni correnti nelli Comuni senza certa et determinata regola, sopra teste et benestanti a beneplacito de' distributori » <sup>(16)</sup>. Sulla carta almeno, quindi, la contribuzione fondiaria divenne il sistema normale per il ripiano del deficit comunale in tutti i domini di Casa Medici <sup>(17)</sup>.

Ciò non toglie che (anche a prescindere dallo speciale regime vigente *ex lege* nel Contado fiorentino, di cui diremo più oltre) statuti e consuetudini derogassero poi largamente a questa indicazione, conservando una selva di forme contributive concorrenti rispetto al tributo fondiario. Francesco Maria Gianni, che per predisporre i nuovi regolamenti comunitativi del '74 aveva maturato una approfondita conoscenza diretta dei vari meccanismi impositivi locali del Distretto fiorentino, rilevava che ancora in un'epoca così avanzata certe contribuzioni si esigevano « come per capitazione sulle persone..., altre secondo il numero delle famiglie, alcune sulle quantità delle bestie da lavoro, altre sul numero delle case, certe sul

---

<sup>(13)</sup> Per il Contado fiorentino, una deputazione per la riforma degli estimi fu insediata già nel 1534, e poi più volte prorogata negli anni successivi (cfr. CANTINI, vol. I, p. 128). L'espressione nel testo è tratta invece da un successivo bando generale dei Cinque Conservatori emanato nel 1551, e rivolto a tutti coloro che possedessero beni « in alcuni luoghi sottoposti al Magistrato loro » (ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, parte I, c. 209; un altro analogo del 10 settembre 1567 per il Pisano *ibidem*, c. 174).

<sup>(14)</sup> Con i già più volte citati *Ordini sopra il Governo del Contado, e Montagna di Pistoia*, che al loro n. 9 assegnavano sei mesi a tutti i Comuni della 'Provincia' per mettersi in regola.

<sup>(15)</sup> Cfr. ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1499, c. 47 ss.: si tratta di un ordine del Governatore ai Quattro Conservatori del 6 febbraio di quell'anno, che prescrive appunto al Magistrato di disporre affinché « si rifaccino li estimi delle città, terre e luoghi dello Stato » secondo lo stesso criterio seguito nel Distretto dello Stato Vecchio dai Nove.

<sup>(16)</sup> Così, appunto, gli *Ordini* circa il governo del Contado pistoiese.

<sup>(17)</sup> Conformemente, del resto, ad un'indicazione della dottrina generale che vedeva in essa la tecnica più 'legittima' d'imposizione locale (FESTASIO, *De aestimo et collectis*, cit., cap. I, n. 10 ss., f. 174r.; THOMATO, *Tractatus de muneribus*, cit., rubr. 'Retenta', n. 4, p. 488).

numero delle bestie da frutto » e via dicendo <sup>(18)</sup>. Mentre spigolando ancor oggi negli archivi è normale imbattersi in Comuni che ripartivano quote considerevoli del loro carico fiscale in base a criteri del tutto diversi dal possesso della terra <sup>(19)</sup> — e ciò, talvolta, anche in ossequio a disposizioni sovrane <sup>(20)</sup>. È anche sicuro che a dispetto della normativa centrale vi furono aree che riuscirono ad evitare per lunghissimi periodi l'introduzione di un estimo vero e proprio. « Qua non è estimo o catasto — scriveva per esempio il Fiscale di Pistoia nel 1581, riferendosi al Contado di questa città — e si vive al buio, e quando si muove una lite bisogna resuscitare e' morti, per ritrovare e' capi de' beni » <sup>(21)</sup>. Situazione che troviamo pressochè invariata ancora in pieno Seicento <sup>(22)</sup>. Una confusione ancor più grave si protrasse nel Senese fino all'età leopoldina (e ciò forse grazie alla complicità stessa dei Quattro Conservatori, che rinunciando a pretendere puntualmente le loro tasse dalle comunità più povere contribuirono alla atrofizzazione dei sistemi locali di accer-

<sup>(18)</sup> *Memoria sopra la tassa di redenzione*, cit., in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 70, ins. 3.

<sup>(19)</sup> Nel Pontremolese, per es., solo un terzo dello sbilancio comunale andava sull'estimo fondiario, mentre un altro terzo si distribuiva sulle teste degli abitanti e il rimanente sui 'fuochi' (ASF, *Carte Gianni*, f. 9, c. 996 ss.). E qualcosa di simile dovette accadere nel Pistoiese fino alla fine del Settecento, se è vero che il regolamento leopoldino del 7 giugno 1775 si preoccupava di sopprimere ogni forma di distribuzione dell'imposta locale sulle persone in uso fino a questo momento: *Bandi e Ordini*, vol. VII, n. 48, § 35. Per un esempio, si vedano gli statuti quattrocenteschi di Serravalle, che scaricano sulle teste un quarto di tutti i 'dazzi': ASPT, *Comune di Serravalle*, f. 1, L. V, rubr. 17.

<sup>(20)</sup> Così nel Pisano: dove secondo la legge del 1551 tutte le spese comunali si distribuivano per sei settimi sui beni e per un settimo sulle teste (CANTINI, vol. II, p. 240).

<sup>(21)</sup> Relazione del Fiscale alla Pratica Segreta del 29 agosto 1581, in ASF, *Pratica Segreta di Pistoia e Pontremoli*, f. 475, c. 148r.: « ma quando si ragionassi d'estimo o catasto sarebbe un bisbiglio grande — proseguiva l'autore del documento —, dubitando costoro che, fatto che egli fusse, non vi si mettesse poi su la decima, cosa in questo paese inusitata ».

<sup>(22)</sup> « In questo Contado non ci è libri di catasto o libri pubblici dove si notino li beni, ma tali spese s'impongono da due deputati a modo loro, e come a essi piace » (altra relazione del Fiscale alla Pratica, non datata ma collocabile con certezza nel 1626: ASF, *Pratica Segreta di Pistoia e Pontremoli*, f. 154, ins. 256). Solo per la seconda metà dell'età moderna si ha notizia certa di un sistema estimale omologo a quello delle altre parti del Distretto.

tamento (23)). Certo è che quando, negli anni Settanta del Settecento, si trattò di procedere ad un riordino generale delle 'gravezze' comunali, i funzionari centrali dovettero confessare di essere « all'oscuro quasi affatto della forza de' rispettivi territori » (24).

Anche dove l'estimo c'era, offriva rappresentazioni solo approssimative della ricchezza comunitativa. Confezionato dagli stessi notabili del posto (sebbene sotto la vigilanza del cancelliere), senza che

---

(23) Il tema richiederebbe uno studio più approfondito. È significativo, comunque, che nel 1760 dopo aver condonato ai Comuni soggetti metà circa del loro grosso arretrato con la cassa dei Quattro, il sovrano abbia prescritto loro di corrispondere il resto del debito poco per volta, « supplendo per imposta in quella maniera che sarà creduta più propria dal Consiglio della stessa Comunità » (ASS, *Quattro Conservatori*, f. 2, c. 85): quasi che le comunità non avessero mai disposto, fino ad allora, di alcuno strumento ordinario per ripianare i loro deficit di bilancio! La stessa sensazione di 'vuoto' è confermata ancora dal fatto che quando, nel 1637, il Granduca pretese dallo Stato Nuovo una contribuzione aggiuntiva ordinaria di novemila scudi annui (corrispondente ad un contestuale aumento della tassa di macine fiorentina, che in Siena non si applicava) e propose di ripartirla sulle proprietà fondiarie, l'iniziativa fu subito abbandonata riconoscendo quanto complesso sarebbe risultato effettuare un censimento dei 'beni stabili' del territorio, ed in suo luogo si introdussero invece certi aumenti gabellari (ASS, *Ufficiali delle collette*, f. 1, c. 5 ss.). L'unico risultato conseguito dai Medici sul piano degli accertamenti fondiari nello Stato Nuovo fu quello del c. d. 'estimo del vino e del grano' realizzato nel 1668: il quale, però, non aveva niente a che vedere con l'imposta diretta comunale. Per antico statuto, esisteva infatti in Siena una gabella sul vino e sul grano prodotto nel Contado e destinato al consumo cittadino. Essa non si riscuoteva però al momento dell'introduzione di questi generi in città, bensì all'atto della raccolta del frumento e della 'levata' del vino, in base alle attestazioni di appositi « scrittori » che nel corso dell'estate battevano la campagna per ottenere dai produttori le denunce correlative (nel gergo locale, tali accertamenti annuali si denominavano 'cerche'). Poiché il sistema consentiva un alto tasso di evasione, dopo una trattativa pluridecennale si riuscì ad impiantare una specie di catasto fondiario relativo alle sole produzioni in questione, permettendo così al centro di riscuotere da tutti i coltivatori la percentuale gabellare fissa da essi dovuta sul loro raccolto; senza che però questo strumento servisse ad assolvere altri tipi di oneri, né tantomeno a ripartirvi sopra i debiti delle comunità (cfr. ancora ASS, *Ufficiali delle collette*, f. 1, c. 18 ss.).

(24) Così Pandolfo Spannocchi, in una lettera a Firenze del 1776 citata da SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 261. Tant'è vero che nel nuovo regolamento generale per le comunità della provincia superiore di Siena del 2 giugno 1777 si prevede che le imposizioni comunali fossero provvisoriamente distribuite sui ruoli della c. d. 'imposta prediale', appositamente confezionati pochi anni prima per riscuotere la tassa destinata alle manutenzioni stradali, in attesa che le comunità si dotassero di nuovi estimi (*Bandi e Ordini*, vol. VIII, n. LXV, art. 44).

la legge fissasse alcun preciso criterio di valutazione degli immobili (25), esso era affidato ad apprezzamenti latamente discretivi e privi di riscontro oggettivo: lo riconosceva esplicitamente la stessa giurisprudenza dei Nove, rifiutandosi di prendere in esame le impugnative contro le estimazioni proposte per motivi di carattere tecnico, « atteso che la stima de' beni consiste nell'arbitrio o giudizio delli huomini, et non ha certa ripruova » (26). La stessa scelta dei beni censibili, nel silenzio del legislatore, restava per lo più affidata ai cancellieri che, cedendo alle pressioni degli abbienti, raramente vi comprendevano gli immobili urbani. Soprattutto, poi, la legislazione centrale non prevedeva l'obbligo di una revisione periodica degli estimi, lasciandone l'iniziativa agli organi stessi del Comune. Le valutazioni catastali tendevano perciò ad invecchiare grazie all'indolenza, spesso interessata, dei ceti dirigenti (27) ed alla relativa inerzia

---

(25) L'*Istruzione* del '36, infatti, si limitava a dire che essi dovevano essere stimati « come se si dovessero vendere o comprare » (n. 126). Con la conseguenza che talvolta i beni erano stimati 'a misura', talaltra 'a corpo', in base al reddito effettivamente prodotto: e con esiti molto diversi, in quest'ultimo caso, a seconda dei frutti che si decideva di prendere in considerazione e della loro stima al lordo o al netto delle spese.

(26) Così testualmente il Magistrato nel 1563, respingendo il ricorso di un privato che lamentava una sopravvalutazione dei suoi beni iscritti al nuovo estimo della comunità di Uliveto (ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 63).

(27) Aspetto, questo, in seguito sottolineato con forza dalla classe riformatrice leopoldina come uno dei limiti maggiori del sistema fiscale del Distretto (*Memoria sopra il modo da seguirsi nella distribuzione delle gravezze*, cit., in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 4, c. 41). Per un esempio delle resistenze, talvolta durissime, ai tentativi di aggiornamento estimale si veda il caso verificatosi nella comunità di Castiglion Fiorentino nel 1729 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3219, ins. 325). Essendo qui il vecchio estimo divenuto ormai del tutto inaffidabile a causa di una serie di grandi miglioramenti culturali che avevano aumentato enormemente il reddito di una parte del territorio, la proposta dei proprietari più aggravati di procedere ad una nuova estimazione viene bloccata in Consiglio dai possessori dei fondi sottovalutati: i quali, incuranti del fatto che la Comunità non riesce più, di fatto, a riscuotere le sue contribuzioni, si oppongono caparbiamente alla riforma, fino a boicottare in massa le riunioni consiliari convocate su ordine dei Nove per approvare la riforma dell'estimo. La situazione viene risolta dal Magistrato con un atto di forza, ordinando al cancelliere di far votare ugualmente il Consiglio anche in mancanza del numero legale e di inviargli comunque il partito per l'approvazione, « vinto o non vinto » che sia. L'aumento, nel corso del Settecento, del reddito fondiario di certi tipi di terreni — siti soprattutto in quelle zone pianeggianti che un tempo erano le meno produttive della Toscana — viene indicato dalla memorialistica dell'epoca come una delle cause tipiche del rapido invecchiamento di molti estimi locali.

dei Nove, per i quali la refezione di un estimo significava sempre una spesa aggiuntiva sul bilancio comunale ed una probabile fonte di controversie all'interno della comunità (28).

Infine, essendo la sola funzione dell'estimo quella di parame-trare i riparti contributivi, i beni venivano dappertutto censiti non per il loro valore reale, ma per una quota convenzionale di esso (c. d. 'somma minore'), in modo da semplificare i calcoli in sede di distribuzione degli oneri. Tale percentuale, tuttavia, non era la stessa per tutto lo Stato, dato che il legislatore anche su questo dettaglio tecnico si era rimesso all'«arbitrio» degli estimatori locali, limitandosi a raccomandare che la 'lira d'estimo' fosse uniforme nell'ambito di ciascun comune (29). Di conseguenza, benché in teoria gli estimi dovessero servire non solo a distribuire l'imposta all'interno di ogni comunità, ma anche tra le varie comunità di ogni Podesteria o Vicariato in rapporto alle rispettive 'masse' contributive, per questo solo motivo essi erano spesso del tutto inaffidabili sul piano dei riparti intercomunitativi. I quali, in effetti, continuarono spesso a seguire parametri fissati in antiche convenzioni o negli statuti, indipendentemente dalla reale capacità contributiva delle popolazioni.

Con tutto ciò, il sistema impositivo toscano non fu probabilmente peggiore di quello esistente in altri Stati italiani coevi. In esso, per esempio, fin dall'inizio ogni comunità costituì un'entità estimale autonoma, che provvedeva per suo conto a comporre e rivedere i propri catasti; mentre altrove le comunità rurali continuarono ad essere inglobate nell'estimo della rispettiva città ed a dipendere

---

(28) Lo stesso Serrati registra come una regola di buona amministrazione la consolidata tendenza dei Nove a non autorizzare facilmente la revisione degli estimi: e cita come precedente esemplare il rifiuto che nel 1567 il Magistrato oppone, per motivi di ordine puramente economico, alla richiesta dei popoli del Capitanato di Castiglion del Terziere di omologare i loro estimi al fine di poter ripartire le spese comuni in base alla ricchezza effettiva di ognuno di essi, e non più secondo certe vecchie percentuali fisse di cui si erano sempre serviti (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 45r.). Sotto questo profilo il caso citato alla nota precedente, in cui i Nove intervengono d'autorità ad imporre la refezione di un estimo, costituisce probabilmente un'eccezione giustificata dal fatto che le sperequazioni tra i contribuenti erano giunte a un punto tale da impedire il riparto stesso dell'imposta.

(29) Così, infatti, l'*Istruzione* del '36, n. 127.

quindi variamente dagli uffici cittadini per l'accertamento della propria ricchezza <sup>(30)</sup>. Per quanto riguarda almeno il Dominio fiorentino, poi, la capillare presenza di un cancelliere istituzionalmente tenuto a seguire le revisioni estimali e a provvedere alle volture dei beni contribuì certamente a limitare gli arbitri degli amministratori locali in sede di riparto. Infine, i sondaggi effettuati rivelano una tendenza abbastanza definita da parte dei Nove a contrastare i tentativi delle comunità diretti a convertire le contribuzioni pretese dallo Stato in ulteriori imposte indirette « sopra la industria », in tasse sui bestiami o in altre forme di aggravio personale; ribadendo invece la doverosità dell'imposizione « sopra la valuta de' beni stabili » <sup>(31)</sup>. E ciò di contro al diffuso atteggiamento di altri governi, che per riempire le proprie casse accettarono ben volentieri di lasciare alle oligarchie locali la scelta del modo per esse più conveniente di far fronte alla pressione tributaria (dal ricorso al debito pubblico ad ogni sorta di imposizione indiretta alle forme più svariate di tassazione sulle persone <sup>(32)</sup>).

---

<sup>(30)</sup> Si pensi per es. alla Terraferma veneta: VENTURA, *Nobiltà e popolo*, cit., pp. 408-409.

<sup>(31)</sup> Così, testualmente, un rescritto di Francesco I emanato il 13 febbraio 1572, che Serrati ricorda ancora come il testo più importante per effettuare il riparto delle spese universali, assieme alla tavola del 1557. Con esso, il principe confermava per iscritto al Soprassindaco dei Nove « che non era di sua mente che tale tassa si ponessi sopra li exercitii, ne i quali è la industria, ma che voleva che la tassa si facessi solo sopra il valsente de' beni immobili » (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3343, c. 1327r.). Già qualche anno prima il sovrano aveva respinto per lo stesso motivo una richiesta della comunità di San Miniato al Tedesco tendente a far fronte al disavanzo comunale mediante l'imposizione di una ' presta ' sui bestiami (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 26r.). E anche quando capitava che simili suppliche trovassero accoglimento, il centro aveva cura di rimarcare sempre il carattere eccezionale della concessione (« per quest'anno starà bene, ma humili servi per li altri anni » si scriveva per es. in calce alla richiesta della comunità di Cortona, oberata di debiti, di poter aumentare la sua gabella del grano nel 1563: ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 51).

<sup>(32)</sup> Tale, tipicamente, la situazione dello Stato della Chiesa (A. GARDI, *La fiscalità pontificia tra medioevo e età moderna*, in *Società e storia*, IX (1986), pp. 542-43, P. BELLETTINI, *Autonomia impositiva delle comunità e tribunali camerali nello Stato pontificio: il caso della Legazione di Romagna nel Settecento*, in AA.VV., *Persistenze feudali e autonomie comunitative in Stati padani*, cit., spec. pp. 296-299; STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma*, cit., pp. 90-91); ma anche quella, per es., di molte città del Ducato di Milano, che ricorrevano alla collettazione diretta dei propri membri come ad una

L'equilibrio così prefigurato, tuttavia, non risolve ancora il problema giuridico principale di ogni sistema impositivo d'antico regime: che è quello dei soggetti imponibili da parte di ogni singolo Comune. Dato che la comunità è concepita come una società di persone, questi soggetti sono in linea di principio i suoi soli membri. Senonchè, il progressivo espandersi della proprietà cittadina ed ecclesiastica nelle campagne provoca la conseguenza — in Toscana come un po' ovunque nel corso dell'età moderna — che mentre gli oneri a carico di ogni ente restano gli stessi, la superficie contribuyente di ogni comunità rurale tende a diminuire. Situazione aggravata da quella folla di privilegiati a cui il governo mediceo stesso, nel corso dei secoli, ha confermato o attribuito uno *status* fiscale particolare — dai descritti nelle bande ad alcune categorie di immigrati, alle molte famiglie beneficiarie di regimi speciali a titolo individuale. Fino a che punto tutti costoro potranno ancora sottrarsi al pagamento delle imposte comunitative, nel momento in cui queste vengono riscosse in modo sempre più palese nell'interesse mediato o immediato del centro? Per lo più incapace di percepire le sperequazioni fiscali tra le varie parti dello Stato a causa della totale opacità del sistema amministrativo, il singolo contribuente avverte invece con assoluta immediatezza quelle esistenti nell'ambito del proprio ordinamento comunale, giacché ogni lira defalcata ad un privilegiato va subito ad accrescere la sua quota. Se il centro, perciò, può rinviare *sine die* una razionalizzazione globale del sistema impositivo, deve trovare in tutti i modi una qualche soluzione al problema delle immunità, che rischia di inceppare la sua macchina

---

specie di *ultima ratio* per « turare le falle lasciate aperte dai dazi » di cui il Governatore autorizzava regolarmente la levata (VIGO, *Fisco e società*, cit., p. 28; G. POLITI, *Aristocrazia e potere politico nella Cremona di Filippo II*, Milano, 1976, pp. 40-41). Non si può escludere, comunque, che anche in Toscana l'atteggiamento rigoroso dei primi tempi del Principato si sia 'ammorbido' nel corso del tempo (un caso significativo, benché non riguardante le imposte di natura fondiaria, è quello dell'applicazione della nuova tassa di macine al territorio pistoiese, negli anni Settanta del Seicento: avendo la città richiesto di esigere la quota ad essa assegnata della tassa non mediante il testatico, ma tramite una gabella sulle merci, il centro acconsente senza difficoltà, giacché « mentre la tassa si deva assegnare per esatta, non è da farsi gran conto del modo di esigerla, e si puole per questo particolare dar soddisfazione alli popoli », come scrive Serrati stesso nella sua relazione al Granduca sulla riforma di questa tassa, in ASF, *Farine*, f. 326).

fiscale. Manovra questa, però, non solo politicamente assai delicata, ma anche legalmente molto controversa alla luce dei principî generali che regolano il rapporto tra centro e periferia.

3. *Le comunità e la proprietà forestiera: ovvero, la contrastata conquista del principio della territorialità impositiva.*

Per farci un'idea di come la cultura giuridica affrontasse il problema delle immunità all'inizio del periodo che ci interessa, si può prender le mosse da un parere di Francesco Accolti, inserito in una sua raccolta di *consilia* del 1481 ed instancabilmente citato dalla giurisprudenza forense per tutto il corso dell'età moderna <sup>(33)</sup>. Il tema del contendere è costituito dalla pretesa della Podesteria senese di Sovicille di collettare certi membri di due diverse comunità in ragione delle proprietà fondiarie da essi acquistate appunto entro i propri confini. Ricapitolando con singolare chiarezza l'*opinio magis communis* sul punto, l'Aretino osservava che ciò sarebbe stato possibile solo se l'imposta comunale in questione si fosse presentata come un *onus patrimoniale* in senso proprio, « quod imponitur rebus, sicut tributum », giacché in questo caso essa sarebbe risultata opponibile a tutti i terzi. Senonchè, l'ammontare di una colletta comunale non è mai immutabile e certo, ma dipende dall'entità della spesa a cui la collettività intende far fronte con la sua levata. E questa spesa è legata a sua volta alle scelte amministrative compiute dalla comunità, ai bisogni di chi ne fa parte e al modo in cui è stato gestito il suo patrimonio — cioè ad una sfera d'interessi alla quale il 'forensis' resta del tutto estraneo. La strutturale variabilità di ogni contribuzione estimale è dunque la prova del suo carattere intimamente personale. Certo, la sua « quantitas impositionis respicit de directo rem, et eius aestimationem »; « sed obligatio et vinculum, sive necessitas solvendi, respicit personam » <sup>(34)</sup>. Un'imposizione di questo tipo potrà ben qualificarsi come un *onus mixtum*, che si impone alle persone in rapporto alla loro ricchezza (« personis pro rebus »); ma mai come una vera imposta reale, « la quale perpetua-

<sup>(33)</sup> *Consilia*, cit., cons. 132, f. 133r. ss..

<sup>(34)</sup> *Ibidem*, n. 1.

mente ogni anno in una somma certa, ovvero in una quota di frutti, si paga per gli terreni », come più tardi scriverà ancora De Luca <sup>(35)</sup>.

Di conseguenza, per il diritto comune i beni posseduti fuori dai confini della comunità d'appartenenza non sono collettabili da parte dell'ente del *locus rei sitae*, ma devono piuttosto essere allibrati all'estimo della comunità di cui l'acquirente fa parte, come se fossero una porzione della sua stessa superficie contribuente. Una regola, questa, a cui in teoria gli statuti del Comune ove i fondi sono compresi possono derogare, col dichiararli tributari in perpetuo delle proprie casse *prima* che essi vengano acquistati dallo straniero. Al di là del fatto, però, che l'efficacia di norme del genere è molto controversa anche su un piano generale, ben difficilmente esse possono essere opposte dalle comunità rurali ai cittadini-proprietari delle rispettive dominanti, la cui immunità da ogni 'gravezza' comitatina (personale o reale che sia) è quasi sempre ribadita a chiare lettere nei correlativi statuti.

A tutt'oggi, è difficile capire fino a che punto questo quadro stesse già mutando nel corso del Quattrocento, con la sempre più stretta integrazione degli ordinamenti cittadini nella compagine dello Stato regionale. Per quanto riguarda il Dominio fiorentino, comunque, sembra che la dominante abbia qui evitato di assumere posizioni univoche: da un lato non sconfessando del tutto la generale aspirazione delle comunità rurali ad una riappropriazione fiscale del proprio territorio, ma dall'altro confermando anche le antiche immunità cittadine, e mantenendo così aperta una situazione di con-

---

<sup>(35)</sup> *Dottor Volgare*, cit., L. XIV, cap. V, pp. 684-685. Né si dica — aggiunge Accolti prevenendo un'obiezione circolante da secoli — che quando il Comune, come capita spesso, si limitasse ad esigere ogni anno la medesima somma complessiva, la colletta acquisterebbe per ciò stesso natura di onere reale, « licet verba et impositio dirigantur in personam ». Dal punto di vista del singolo contribuente, infatti, ciò non basta a fare di essa un onere certo e invariabile, giacché la determinazione della propria quota d'imposta dipende non solo dal fabbisogno dell'ente impositore, ma anche dal numero, dalla ricchezza e dalla solvibilità di tutti gli altri membri del gruppo collettato: cioè da grandezze di cui nessuno può garantire la costanza. Solo gli oneri di quotizzazione, in definitiva, possono aspirare al carattere di una autentica 'realità'; mentre quelli pretesi tramite la tecnica del riparto non si rendono mai del tutto insensibili al rapporto personale tra il soggetto imposto ed il gruppo dei suoi 'conceives'.

flitto permanente da cui essa aveva tutto da guadagnare <sup>(36)</sup>. Firenze stessa, del resto, si richiamava per prima al principio della personalità dell'imposta fondiaria quando impediva a tutti i Comuni del Contado e del Distretto di tassare in qualunque modo i beni comunque acquistati nel loro territorio dai propri membri <sup>(37)</sup>, fino ad assoggettarli in perpetuo (dal 1494) al pagamento della decima a beneficio delle casse cittadine.

Non stupisce perciò riscontrare che all'atto della fondazione del Principato la giurisprudenza toscana è ancora arroccata sulle posizioni riassunte cinquant'anni prima da Francesco Accolti. « *Trita et magis communis est doctoris sententia* — esordiva la Rota fiorentina in una argomentatissima pronuncia del suo *plenum* resa nel novembre 1532 — *quod munera, quae spiciliori vocabulo collectae dicuntur et quae personae pro rebus imponuntur, forensibus imponi non possunt* » <sup>(38)</sup>. L'occasione per questa solenne riaffermazione del principio fu offerta al supremo organo giudiziario ducale dalla pretesa della comunità di Monte San Savino di tassare i beni che certi suoi membri naturalizzati fiorentini possedevano nel di lei territorio: e ciò facendo leva su uno statuto locale regolarmente approvato col quale tutta la superficie fondiaria del Comune veniva dichiarata soggetta agli oneri reali imposti dalla comunità. È significativo che la Rota, per riconoscere l'esenzione al cittadino della dominante, non si sia affatto richiamata all'univoca rubrica dello statuto fiorentino del 1415 conferente appunto tale privilegio; ma abbia scelto di argomentare la sua decisione sul piano del puro diritto comune, costruendo una motivazione applicabile a qualun-

---

<sup>(36)</sup> Tale politica è stata efficacemente descritta da Giorgio Chittolini con riferimento al territorio pistoiese (*La formazione*, cit., p. 315). Una conferma, del resto, del valore tutt'altro che univoco dei pur frequenti statuti comunitativi rivolti a tassare la proprietà forestiera ci viene dallo stesso cons. 132 di Francesco Accolti: benché nell'ordinamento del Comune di Sovicille esistesse dal 1427 una norma che stabiliva espressamente la collettività dei 'forenses', il giurista finisce per ridurne drasticamente la portata, interpretandola come se essa si riferisse non a qualsiasi 'forensis', ma ai soli originari di Sovicille divenuti membri di altre comunità.

<sup>(37)</sup> Così appunto lo statuto fiorentino, L. IV, tract. *De extimis*, rubr. 14, ed. cit. vol. III, p. 133.

<sup>(38)</sup> ASF, *Rota civile*, f. 4579, c. 85r., dec. 13 novembre 1532. La decisione reca le sottoscrizioni di Ippolito Perleoni, Fabio Alavolini, Bernardino Ruffo, Giovanni Marciano e Ottaviano Giorgi.

que *forensis* — quasi a voler ribadire, in un così delicato momento di trapasso costituzionale, la fedeltà dell'ordinamento alla regola della personalità dei doveri fiscali. Ciò che i giudici respingono fermamente non è solo il tentativo di tassare un *civis florentinus*, ma prima ancora la proposta di riconoscere agli oneri fondiari comunitativi una natura reale che avrebbe subordinato dappertutto le *élites* cittadine ai rurali.

Ecco dunque i nostri giuristi riaffermare con forza che « *collectae sunt naturaliter onera patrimoniorum, sed formaliter onera personarum* »<sup>(39)</sup>; che al massimo si può riconoscere carattere reale a quegli oneri « *quae habent perpetuam et forte determinatam vel saltem non multo variantem praestationem* », ma non certo ad una contribuzione militare imposta *una tantum*, come quella di cui qui si tratta<sup>(40)</sup>; e che perciò le contribuzioni estimali « *solis municipalibus et incolis imponuntur* »<sup>(41)</sup>. Principî, questi, che troviamo puntualmente applicati dallo stesso tribunale, nei medesimi anni, anche a sudditi non privilegiati, autorizzati senz'altro a pagare le loro imposte nella loro comunità d'appartenenza anche per gli immobili altrove posseduti<sup>(42)</sup>.

Sembra sicuro, quindi, che alla vigilia del periodo cosimiano il principio della territorialità dell'imposta fosse ancora molto lontano dall'ottenere un riconoscimento da parte della cultura giuridica. Il che non significa che nella prassi esso non stesse compiendo progressi sensibili. Basti pensare, per esempio, agli ultimi capitoli di

---

<sup>(39)</sup> *Ibidem*, c. 86r.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*, c. 87v. « *Impositio onerum — infatti — arguitur iurisdictione, et in non subditum certum est nullam adesse iurisdictionem* ». Né vale opporre che i beni in questione erano da gran tempo iscritti all'estimo locale e che perciò essi restano imponibili anche quando passino in capo a un non-membro. I 'forenses', infatti, « *non dicuntur habere aestimum simpliciter, sed pro oneribus realibus et habentibus perpetuam et forte determinatam vel saltem non multum variantem praestationem* »: mentre per tutte le altre contribuzioni di ammontare non predeterminato all'alibrazione non produce alcun effetto.

<sup>(42)</sup> Cfr., per es., ASF, *Nove Conservatori*, f. 938, c. 216: da cui si apprende come la Rota avesse risolto nel 1553 un'annosa lite tra i membri dei due semplici Comuni rurali casentinesi di Quota e Reggiuolo dichiarando appunto « che li beni, che quelli di Quota tenevono dentro i confini di Reggiuolo, dovessero pagare i datii a Quota, e non a Reggiuolo ».

dedizione stipulati tra Firenze e Pisa dopo l'assedio del 1509: in cui si convenne che le tradizionali esenzioni dei pisani dalle imposte comitatine fossero applicabili solo a chi godeva della cittadinanza già prima del 1494, più altre quindici famiglie soltanto che l'avessero acquistata negli anni seguenti <sup>(43)</sup>. Mentre Arezzo, capitolando dopo il tentativo insurrezionale del 1529-30, aveva dovuto accettare che tutti i beni dei suoi cittadini acquistati nel Contado dopo il 1531 non potessero essere più rimossi « dal luogo dove fussino a gravezza descritti » <sup>(44)</sup>. Questa indubbia erosione dei privilegi cittadini, tuttavia, avveniva all'interno di un quadro che sanciva pur sempre la naturale afferenza della ricchezza imponibile al *locus originis*; sì che ogni traguardo parziale era sempre esposto al rischio di gravi involuzioni (come dimostra egregiamente l'andamento dell'esperienza pisana nel corso della prima metà del secolo <sup>(45)</sup>).

Il giro di boa fu segnato dalla legislazione degli anni Quaranta e Cinquanta del Cinquecento.

Per un verso, certo, essa consolidò definitivamente la radicale immunità della proprietà fiorentina da ogni contribuzione locale: in particolare introducendo nel Contado di Firenze (il cui suolo era posseduto per gli otto decimi dai cittadini della dominante) un regime impositivo comunale anche formalmente distinto da quello vigente nel resto dello Stato. In questa parte del Dominio, data l'esiguità della proprietà locale contribuente, già in precedenza la maggior parte delle spese comunitative erano state ripartite sugli abitanti *pro capite*, e non in base alla loro ricchezza fondiaria. Con la

---

<sup>(43)</sup> FASANO GUARINI, *Città soggette e contadi*, cit., p. 46.

<sup>(44)</sup> Così il capitolo 21 del documento (vedilo in estratto in ASF, *Pratica Segreta*, f. 170, c. 334): il quale consente alla città di aggiungere agli antichi privilegiati non più di dieci nominativi di forestieri o nuovi cittadini. Si noti che tale capitolazione assoggetta contestualmente alle imposte locali anche i beni acquistati nel contado da forestieri non aretini — eccezion fatta per tutti quelli che « fussino descritti nella decima della città di Firenze, ne' quali si osservino le leggi insino al presente di fatte e ordinate », che come vedremo prevedevano la loro quasi completa immunità — . Lo stesso testo fa salva una precedente convenzione più favorevole, risalente al 1498, tra Arezzo e la Podesteria di Subbiano, che già ammetteva la tassabilità dei beni aretini in quel territorio a partire da tale anno (su di essa cfr. anche ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, pt. I, cc. 85-86).

<sup>(45)</sup> Cfr. di nuovo FASANO GUARINI, *Città*, cit., p. 47: che rileva una sostanziale disapplicazione dei limiti alle immunità introdotti nel 1509 almeno fino alla legge del 1547.

celebre legge del 17 maggio 1543 si stabilì invece che le contribuzioni comunitative si distribuissero innanzitutto sui redditi mezzadrili, in rapporto al valore dei fondi poderali così come risultante dai libri della decima padronale (c. d. imposta della 'decimina'); mentre agli altri comunisti non coltivatori fu assegnato un reddito forfettario <sup>(46)</sup> ed i pochi proprietari contadini vennero anch'essi assoggettati al pagamento della decima in Firenze, press'a poco alle stesse condizioni dei cittadini <sup>(47)</sup>. Ecco che in una vasta area dello Stato fiorentino il principio della personalità non solo fu mantenuto, ma venne attuato in forme tanto rigorose da escludere del tutto un sistema d'imposte locali a base dominicale: creando sperequazioni potenzialmente clamorose <sup>(48)</sup>.

Tuttavia, fatta salva in questo modo l'immunità dei fiorentini nell'ambito del loro Contado, il Principato s'impegnò seriamente a rendere tassabili tutti gli altri immobili da parte delle comunità in cui si fossero trovati: dimostrando di aver preso atto che l'imposta locale era ormai divenuta uno strumento privilegiato per la soddisfazione d'interessi generali e che quindi non aveva più senso limitarne l'applicazione ai soli membri di ciascun gruppo territoriale.

Si cominciò con la legge del 1545 sulle spese universali, che impose a tutti di contribuire a questo genere d'imposte derogando a tutte le immunità ed esenzioni preesistenti con una clausola dal tenore amplissimo, quale di rado veniva usata dal governo fiorentino <sup>(49)</sup>. Ancor più esplicita risultò la *Deliberatione sulle cose di Pisa* del dicembre 1547 <sup>(50)</sup>: che non solo ricordò a tutti i proprietari

<sup>(46)</sup> PAGNINI, *Delle gravetze*, cit., *passim*. I 'libri di decimina', conservati presso le cancellerie comunali, non erano altro che « copie esatte » di quelli della decima realizzati alla fine del Quattrocento per la tassazione della rendita dominicale. Mentre si stabilì che gli « artisti, capi e maestri delle loro botteghe » dovessero pagare in rapporto ad un guadagno netto annuale di quaranta soldi e due lire, contro i venti soldi e una lira di tutti gli altri abitanti abili a guadagnarsi il vitto.

<sup>(47)</sup> Con la conseguenza che quelli tra costoro che lavoravano da sé la loro terra si trovarono a pagare la decima in quanto proprietari e il decimino in quanto coltivatori.

<sup>(48)</sup> Mentre il padrone di un fondo addecimato, infatti, si liberava in ogni caso pagando in Firenze un decimo della sua rendita, il suo mezzadro per quello stesso fondo poteva trovarsi imposto dalla propria comunità per somme anche di molto superiori (NELLI, *Ragionamento*, cit., c. 119r. e v.).

<sup>(49)</sup> Cfr. CANTINI, vol. I, p. 267.

<sup>(50)</sup> CANTINI, vol. I, p. 384 ss.

pisani non immuni il loro obbligo di pagare come gli altri le imposte nei comuni rurali (« etiam che non habbino o non havessino certa et determinata prestazione »), ma specificò anche, offrendo un'interpretazione autentica delle capitolazioni del 1509, che gli stessi cittadini privilegiati in base a quel testo avrebbero dovuto sopportare le imposizioni nel Contado per tutti i beni da loro acquistati *dopo* quella data e già iscritti agli estimi locali. Forse per la prima volta l'immunità del 'forensis' veniva qualificata espressamente nei termini di una « concessione » del sovrano: e come tale, appunto, dichiarata non estensibile « a' beni futuri...in preiudicio...delle terze persone ». Un'interpretazione, questa, ribadita anche dalla successiva legge sul Contado pisano del 1 maggio 1551, che confermò l'assoluta parificazione di tutti i beni acquistati in futuro dai cittadini a quelli di proprietà contadina <sup>(51)</sup>.

Ma soprattutto, con l'entrata in vigore sempre nel 1551 della Riforma dei Cinque Conservatori, fu imposto in termini generali ad ogni proprietario del Dominio di pagare qualsiasi contribuzione fondiaria « in quel Comune, popolo, o luogo dove sono situati i beni anchora che egli habitassi altrove », specificando che solo le « fattioni personali » si sarebbero dovute da allora in poi « sopportare per ciascuno nel luogo dove habita » <sup>(52)</sup>.

Per quanto già prima di questa data non fossero mancate pronuncie ispirate al principio della territorialità <sup>(53)</sup>, è certo che queste disposizioni costituirono una decisiva cesura rispetto al passato <sup>(54)</sup>. Una cesura così profonda, anzi, da provocare una parziale

<sup>(51)</sup> CANTINI, vol. II, pp. 240-241 (su questo testo, prevalentemente concernente i lavori pubblici gestiti dall'ufficio dei Fossi e le contribuzioni correlate, torneremo più diffusamente nel capitolo successivo). Per i beni acquistati invero tra il 1509 e il 1547 la legge rinviava ad ulteriori provvedimenti: lasciando aperta la strada ad una parziale sanatoria per i rapporti pregressi.

<sup>(52)</sup> ASF, *Cinque Conservatori*, f. 352 bis, cap. 24, c. 30r. La disposizione valeva anche per i mezzadri del Contado, parimente tenuti a pagare la decimina nel *locus rei sitae*.

<sup>(53)</sup> Così, per es., una sentenza degli Otto di Pratica del 1537, recante la condanna di certi forestieri a pagare le imposte fondiarie nel Comune di Poppi per i beni ivi posseduti (ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, pt. I, cc. 11-12). La stessa decisione rinvia ad un analogo precedente tra le medesime parti di qualche anno prima.

<sup>(54)</sup> Come ci attesta, per esempio, un parere dei Nove al principe con cui si consiglia di riformare la già citata sentenza rotale sfavorevole alla imponibilità dei beni

crisi di rigetto nelle stesse magistrature centrali chiamate a dar loro attuazione.

Si prenda, per esempio, il caso della definizione dei rapporti fiscali tra Volterra e Pomarance, rimesso dal principe — a cui era stato deferito in via di supplica — al giudizio degli Otto di Pratica su relazione dell'Auditore del Duca, Lelio Torelli, nell'autunno del 1559 (55). Posto di fronte alla questione classica se una comunità rurale potesse o meno collettare i cittadini della sua antica dominante in rapporto ai beni da loro acquistati nel proprio territorio (56), Torelli ignorò addirittura l'esistenza delle nuove norme (57); e, dopo aver ricordato invece che « di ragion comune li non sottoposti, ancora che posseghino nella Corte, non possono essere astretti a pagare quelle gravezze che s'imponghino alle persone per li beni », concluse puntualmente « che la lira di Ripomarancie non sopporti più oltre che li beni posseduti da' suoi huomini; et quella di Volterra sopporti per tutto quello che posseggono i Volterrani » anche fuori dai confini del loro Comune (58). Questo parere non

---

forestieri nei Comuni di Quota e Reggiolo in base appunto all'entrata in vigore dei « nuovi ordini » (cfr. ASF, *Nove Conservatori*, f. 938, c. 216, informativa del 3 marzo 1565: « li beni posti nelli Comuni del Distretto — infatti — debbono pagare la lira, et estimo in quel Comune, dove son posti »). Altra testimonianza significativa di questo cambio di giurisprudenza in ASF, *Cinque Conservatori*, f. 258, c. 176: avendo il Comune di Castelfocognano iscritto al proprio estimo anche i beni ivi posseduti dagli uomini di Carda (piccolo Comune appartenente alla stessa Podesteria), questi ultimi ricorrono prontamente agli Otto di Pratica chiedendo di poter allibrare invece i loro fondi all'estimo della propria comunità. Il Magistrato in un primo momento accoglie la domanda come perfettamente « ragionevole », ordinando la correzione estimale; mentre alcuni anni dopo (il documento è senza data, ma sicuramente successivo di non molto alla Riforma dei Cinque), di fronte ad un nuovo ricorso, gli Otto si orientano invece per allirare « i beni infra i termini di Castello... nella lira di Castello, e quelli che fussero infra i termini di Carda alla lira di Carda, sieno di qualsivoglia ».

(55) ASF, *Nove Conservatori*, f. 3341, cc. 223-224: relazione 3 ottobre 1559.

(56) Questione che là era sempre stata risolta negativamente, come ci assicura Niccolò Carducci trattando appunto degli estimi di questi Comuni del Volterrano (« i beni dei volterrani, o sia per capitulazione, o sia per uso, non pagano, se bene ne acquistino di quelli che fussino ad estimo »: *Discorso sopra gli estimi*, cit., c. 74v.).

(57) O per lo meno del cap. 24 della Riforma dei Cinque, offrendo invece un'interpretazione restrittiva della legge del 1545.

(58) Relaz. cit.. Il 'referto' torelliano pare notevole soprattutto se si considera che a Pomarance esisteva già da gran tempo uno statuto che assoggettava i forensi al

piacque a Cosimo, che si rifiutò di firmarlo trovandolo « iniustissimo » e del tutto difforme dallo spirito della sua legislazione (59). Ciò non impedì, però, che dopo una serie di ulteriori passaggi la soluzione della vicenda fosse da ultimo trovata nel far concorrere la proprietà volterrana alle sole collette locali levate per pagare i conti della dominante; mentre « rispetto all'altre spese che non procedano dalla città di Firenze... si risolve che la ragion comune s'abbia da osservare », liberando i cittadini da ogni obbligo (60).

L'episodio, rivelatore del divario esistente tra la cultura giuridica dominante ed il nuovo disegno portato avanti dal Duca, si segnala anche per il carattere compromissorio della sua conclusione. Perfettamente conforme, del resto, a quello di un'altra vicenda giudiziaria di quegli anni, relativa ad un'analogo controversia tra le Cortine di Arezzo e la comunità di Castiglion Fiorentino: anch'essa definita condannando i 'forenses' a pagare nel *locus rei sitae* le spese universali, ma assolvendoli da tutte le altre contribuzioni estimali in quanto — si disse — la Riforma del 1551 non era assistita da una formula derogatoria « tanto ampla et potente » da abrogare patti e capitoli di segno contrario (61).

Come si vede, in entrambe i casi si è giunti a circoscrivere la

pagamento delle gravezze estimali, e di cui Torelli si libera rapidamente, dichiarandolo desueto: a riprova ulteriore di come le norme comunitative rurali, in mancanza di un deciso appoggio centrale, avessero scarso rilievo in questa materia.

(59) Legislazione che i Cinque stessi, peraltro, — interpellati per l'occasione —, assicurarono invece di rispettare *ad unguem*, facendo pagare sempre le gravezze estimali nel luogo dove « i beni sono situati » (*ibidem*, c. 225: lettera del Magistrato al principe del 19 ottobre di quell'anno).

(60) Così la relazione conclusiva di Alfonso Quistelli, stesa a nome della Pratica Segreta (a cui l'affare era stato successivamente rimesso), presentata al sovrano il 28 gennaio 1559 e da questi finalmente approvata.

(61) Relazione dei Nove approvata dal principe con rescritto 3 giugno 1560, sempre in *Nove Conservatori*, f. 3341, cc. 241-43. Oggetto del contendere era la validità di un'antica convenzione, con cui castiglionesi e aretini si erano reciprocamente impegnati (prima ancora della separazione delle Cortine dalla città) a non collettare i beni posseduti dai membri dell'altro Comune nell'ambito del proprio territorio. Impugnato davanti ai Nove da parte degli uomini delle Cortine (che dopo essersi divisi dal capoluogo, si trovarono ad avere pochissimi beni nel territorio di Magiglione, di contro ai molti fondi posseduti dai castiglionesi nelle Cortine) questo patto venne ritenuto pienamente superato dalla legge sulle spese universali — assistita da una clausola derogatoria di particolare vigore, come s'è visto —, ma appunto non dà quella del 1551.

portata delle nuove norme movendo dal duplice presupposto che esse fossero contrarie al vero dettato del diritto comune e che non avessero la capacità di abrogare fino in fondo lo *ius proprium* preesistente.

Difficile dire fino a che punto, sul lungo periodo, questi convincimenti abbiano condizionato l'applicazione del nuovo regime fiscale. Per quanto riguarda, comunque, i centri maggiori, le immunità cittadine confermate per privilegio o convenzione non furono mai formalmente soppresse. Ad Arezzo, per esempio, nonostante le reiterate richieste delle comunità comitatine, i beni cittadini di antico acquisto sembra che siano sempre riusciti a sottrarsi alla potestà impositiva di queste ultime <sup>(62)</sup>. Mentre anche a Pisa, per quanto il legislatore avesse imposto un'interpretazione fortemente limitativa delle capitolazioni del 1509 — come s'è visto —, ai cittadini che riuscirono a dimostrare l'antiorità dei loro acquisti rispetto al 1494 fu sempre conservata l'esenzione <sup>(63)</sup>. Una situazione per certi versi analoga pare si sia determinata nel Senese: ove prima della conquista tutte le proprietà acquistate dai cittadini nell'ambito del Contado venivano regolarmente iscritte alla 'lira' della dominante ed ivi soltanto pagavano l'imposta <sup>(64)</sup>. Tale privilegio continuò a sopravvivere in certa misura anche dopo la sottomissione: poiché il nuovo regime fiscale introdotto dal Principato proibì sì ai cittadini di trasferire all'estimo di Siena gli acquisti successivi al 1561

---

<sup>(62)</sup> Cfr. esemplarmente una sentenza della Pratica Segreta in data 14 luglio 1574, con cui si respinge una domanda della Podesteria di Civitella volta ad ottenere l'imponibilità di una quota dei beni aretini maggiore rispetto a quella fissata nelle capitolazioni del '31: la capitolazione è chiara — rileva la Pratica — e non vi è alcun motivo di alterarla: ASF, *Pratica Segreta*, f. 9, ins. 92. Allo stesso modo la Pratica aveva risolto un'altra controversia del medesimo tipo tra Arezzo e Subbiano, osservando che la Riforma dei Cinque non abroga « le ragioni acquistate dalla città per la concessione della Signoria e per... convenzioni speciali, patti et convenzioni particolari », come quelle che regolavano dal 1489 i rapporti tra i due enti (supplica degli aretini al principe contro le molestie di Subbiano del 3 settembre 1572, sempre in *Pratica Segreta*, f. 9, ins. 66)

<sup>(63)</sup> Qui sembra comunque che, essendo l'onere di provare l'epoca dell'acquisto a carico degli interessati, ciò abbia prodotto una drastica riduzione nel numero dei privilegiati (FASANO, *Città soggette*, cit., p. 49).

<sup>(64)</sup> Cfr. lo statuto senese del 1545, distinctio IV, rubr. 60, ed. cit. p. 395: ove si conferisce al contadino che abbia acquistato la cittadinanza il diritto di cancellarsi « a lira sua », trasferendo tutte le sue proprietà a quella di Siena.

(data in cui si impose ai Comuni rurali di dotarsi di un estimo fondiario proprio), ma fece salve le trascrizioni precedenti di beni non ancora stimati in sede locale <sup>(65)</sup>. Mentre singolarmente favorevole pare sia stato — da ultimo — il trattamento della proprietà cittadina pistoiese nel rispettivo Contado: stando ad una inchiesta settecentesca, infatti, essa avrebbe qui seguitato a godere per tutto il corso dell'età moderna di una piena esenzione da tutti i « dazzi d'estimo, in virtù dei patti intervenuti colla Repubblica fiorentina » e di una precisa rubrica dello statuto urbano <sup>(66)</sup>.

Comunque, è un fatto che a partire dalla metà del Cinquecento negli Stati medicei cominciò ad esistere una regola legislativa generale per l'applicazione dell'imposta diretta: ed essa fu che « tutti li beni esistenti in ciaschedun territorio devono essere descritti alli estimi..., e per ragion di essi si pagano dalli non esenti le gravezze dove sono posti » <sup>(67)</sup>. Rispetto ad un regime previgente in cui il potere centrale non aveva fissato alcun principio-guida in materia, rinviando prevalentemente ai rapporti di forza esistenti tra gli enti, il Principato esordì con un'indicazione univoca: che, nei limiti in cui potè attuarsi, ebbe un sensibile impatto sulla struttura sociale.

---

<sup>(65)</sup> Questo, almeno, è il regime che si definisce tra il 1573 e il 1574, grazie al contributo degli stessi Nove Conservatori di Firenze, ai cui ordini il Magistrato dei Quattro è stato invitato dal sovrano a far riferimento per risolvere tale problema (cfr. ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1499, cc. 47-48 e 108-112).

<sup>(66)</sup> ASF, *Miscellanea di Finanza 'A'*, f. 146, cc. non num., tra cui in part. vd. le relazioni dei due Cancellieri delle Cortine e delle tre Podesterie del Contado Iacopo Busoni e Clemente Querci del 26 gennaio e del 16 marzo 1772. La norma statutaria di riferimento è quella del L. II, rubr. 120 della redazione del 1546 (invariata anche nell'ediz. successiva degli statuti del 1711, ed. cit., p. 161). La quota contribuzionale relativa ai fondi immuni, peraltro, veniva ascritta ai mezzadri dei proprietari cittadini, secondo lo stesso regime applicato nell'ambito del Contado fiorentino (così le due relazioni cit., rinviando ad alcuni precedenti tra cui per es. una lettera del Cancelliere delle Podesterie alla Pratica Segreta di Pistoia del 21 gennaio 1691: ASF, *Pratica Segreta di Pistoia e Pontremoli*, f. 354, ins. 266). Concorde la testimonianza di Luigi Tramontani, nella sua memoria di quello stesso 1772 (*Delle gravezze dei lavoratori quanto al Distretto fiorentino ed al restante della Toscana*, in appendice a MIRRI, *Un'inchiesta toscana sui tributi pagati dai mezzadri*, cit., p. 544). Segnalata la singolarità della prassi, l'autore sembra indicarne il fondamento in una specie di clausola inserita nei contratti pistoiesi di mezzadria, grazie alla quale il conduttore si accollerebbe 'volontariamente' il pagamento delle imposte pur legalmente dovute dal padrone.

<sup>(67)</sup> Così Serrati, *Manuale*, c. 78.

Ciò è stato verificato ampiamente con riferimento al Contado pisano: ove tutta la proprietà cittadina non protetta dai vecchi patti del 1509 fu accatastata agli estimi comunitativi per essere assoggettata — a partire almeno dagli ultimi decenni del Cinquecento — ad un regime fiscale quasi uguale a quello dei fondi rurali (68).

Da ultimo (ma non per ultimo) allo scadere del Cinquecento si raggiunse il risultato (importante anche sul piano dell' "immagine") di assoggettare alle contribuzioni comunitative del Distretto quella stessa proprietà fiorentina sempre più diffusamente presente nelle campagne di tutto lo Stato.

Fino all'epoca indicata, la non-imponibilità del cittadino della dominante da parte dei *loca subiecta* era stato un principio indiscusso dell'ordinamento toscano, valido per il Distretto allo stesso modo che per il Contado di Firenze (69). Di tale privilegio potevano godere non solo gli originarii, ma anche i naturalizzati — come aveva ribadito solennemente la già citata decisione rotale del 1532 (70) —: con la conseguenza che non appena qualche famiglia di notabili distrettuali riusciva a coronare la propria ascesa sociale acquistando

(68) Le uniche contribuzioni, infatti, da cui i beni di recente acquisto risultarono esonerati per decreto della Pratica furono quelle strettamente 'volontarie' delle comunità, o comunque facenti riferimento a responsabilità personali dei membri del gruppo (vedine l'elenco in una deliberazione della Pratica Segreta dell'11 luglio 1667, in ASF, *Auditore delle Riformazioni*, f. 308, cc. sciolte). Successivamente, del resto, questa lista si contrasse ulteriormente (già nel '71, per es., la Rota — su delega dei Nove — condannava alcuni proprietari pisani a concorrere al risarcimento dei danni di un incendio di cui era oggettivamente responsabile la comunità di Peccioli: ASF, *Nove Conservatori*, f. 342, c. 14. Mentre nel corso del Seicento sarà del tutto normale trovare cittadini che contribuiscono al pagamento del salario del medico o del maestro comunale, dei cui servigi anch'essi profitano durante i loro soggiorni in villa: PESCIATINI, *Continuità e trasformazione*, cit., p. 315 ss., con il materiale ivi pubblicato in appendice).

(69) Per quanto già alcune leggi repubblicane avessero contemplato l'ipotesi di un suo concorso agli oneri comunitativi, l'unica eccezione significativa alla sua immunità pare fosse quella relativa alle tasse di 'censi e palii' dovute dalle comunità alla dominante: ma si trattava di pochi spiccioli (ASF, *Decime granducali*, f. 1042, *Discorso dell'origine e proseguimento de' Defalchi di Decima*, c. 2v.; ed *ibidem*, cc. 110v.-111r.; PAGNINI, *Della decima*, cit., vol. I, p. 56, nonché una relazione della Pratica Segreta in data 12 agosto 1552, in ASF, *Pratica Segreta*, f. 168, cc. 29-30).

(70) Costoro «munera subeunt prout et coeteri cives», «et ideo ad munera solvere civitatis dominantis tenentur» e non più «ad munera loci originis» (loc. cit., c. 87r.).

la cittadinanza fiorentina, i suoi beni venivano subito cancellati dall'estimo locale e la quota corrispondente andava ad accrescere il debito d'imposta degli altri comunisti. Del resto, i fondi che i fiorentini acquistavano nel Distretto erano assoggettati al pagamento della decima proprio come quelli da essi posseduti nel Contado: sì che renderli tassabili anche da parte delle comunità avrebbe significato esporli ad una doppia imposizione.

Ancora negli anni Sessanta, perciò, la giurisprudenza non aveva incertezze nell'eccepire la proprietà fiorentina dal principio di territorialità <sup>(71)</sup>. Ai distrettuali che reclamavano una revoca dell'immunità i Nove rispondevano che non pareva loro « se ne potesse ragionare » <sup>(72)</sup>; ed ipotizzavano semmai di estendere anche al Distretto la soluzione adottata nel Contado di Firenze, col far contribuire alle spese comunitative i 'mezzaioli' dei padroni fiorentini « secondo la medesima regola della decimina » <sup>(73)</sup>.

La vera inversione di tendenza si produsse solo nel 1587: quando il sovrano, cedendo alle forti pressioni della città di Pisa, consentì che nell'ambito del suo ex contado la proprietà fiorentina fosse realmente equiparata a quella pisana e locale <sup>(74)</sup>. Questo importante precedente, benché formalmente legato all'applicazione

<sup>(71)</sup> Cfr. per tutti la relazione dell'Auditore fiscale Aurelio Manni, trasmessa ai Nove il 2 dicembre 1569, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 340, c. 1112 ss., con cui si nega ad Arezzo ogni possibilità di tassare i fondi dei fiorentini siti in quel contado nonostante una norma statutaria locale che vincolava tutte le proprietà forestiere al pagamento delle gravanze estimali: e ciò perché « li cittadini fiorentini non sono né possono dirsi nella città d'Arezzo... né forestieri, né sopportanti le gravanze nella città d'Arezzo ». Soluzione identica a quella adottata un secolo prima dal Pontano, in una uguale controversia (*Consilia*, cit., cons. 161, f. 106v.).

<sup>(72)</sup> Così in risposta ad una supplica del Comune di San Lorino del Conte, umiliata al sovrano nel marzo del 1563 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 937, c. 265).

<sup>(73)</sup> Così, raccogliendo l'adesione del principe, in occasione di una supplica indirizzata al sovrano in quell'anno dagli uomini di Pian di Castiglione (ASF, *Nove Conservatori*, f. 939, c. 12; altra copia in *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, parte I, c. 160). Nella stessa relazione, il Magistrato ricorda al principe che così « si è di già fatto in qualche comune in virtù di supplica et rescritto di V. E. I. » e propone appunto di contenersi nello stesso modo con tutte le comunità « che alla giornata venissero per le medesime o simili cagioni » a supplicare.

<sup>(74)</sup> FASANO, *Città soggette*, cit., pp. 71-72; e cfr. anche PAGNINI, *Della decima*, cit., vol. I, p. 56, che posticipa l'episodio di qualche anno.

di una legge speciale <sup>(75)</sup>, segnò l'inizio di una pioggia di analoghe richieste da parte di molte altre comunità dello Stato, a cui divenne pressochè impossibile opporre un rifiuto <sup>(76)</sup>. I Nove, per parte loro, dopo essersi impegnati al massimo per far respingere la supplica pisana, continuarono anche in seguito a puntare ogni tanto i piedi, ergendosi in difesa dei principî tradizionali <sup>(77)</sup>. Solo grazie alla determinazione del principe ed al coinvolgimento nell'istruzione di queste pratiche dell'Auditore delle Riformagioni Iacopo Dani, nel corso degli anni Novanta si riuscì a far passare la nuova regola. Essa, peraltro, fu sancita in termini generali solo da un rescritto del 1635, giacché fino ad allora il centro continuò a concedere l'imponibilità dei beni fiorentini ' iure singolari ' alle sole comunità che ne facessero richiesta <sup>(78)</sup>. La cultura giuridica, per parte sua, dovette continuare a guardare all'imponibilità del cittadino come ad un fenomeno eccezionale, se ad es. ancora nel 1620 la Rota citava la sua immunità come un dato notorio, atto ad avvalorare, con la sua evidente positività, la tesi, di una generale esenzione dei ' cives ex privilegio ' dagli statuti del Distretto <sup>(79)</sup>. Né va dimenticata la

---

<sup>(75)</sup> Quella cioè del 1551, emanata per il solo Contado pisano, che chiamava a contribuire alle spese estimali ordinate dall'Ufficio dei Fossi non solo i cittadini pisani, ma anche i fiorentini (CANTINI, vol. I, pp. 229 e 241).

<sup>(76)</sup> Cfr. per es., sfogliando a caso qualche volume di memoriali dei Nove relativo a questi anni, le concessioni accordate ai Comuni di Artignano, Sarna, Romena, San Gimignano, Civitella e Bibbiena nel 1590 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 956, cc. 69 e 225 e *Nove Conservatori*, f. 957, cc. 30, 45, 237 e 214); o ancora quelle rilasciate ad Alberoso in Valdichiana, a Santa Maria in Bagno, a Montecchio, a Subbiano, a Castiglion Ubertini, a Poppi nel 1592 (ASF, *Nove Conservatori*, f. 960, cc. 61, 66, 244, 249, 250, 246, 247).

<sup>(77)</sup> Si cfr. per es. la lunga informazione al principe che essi allegano alla supplica di Civitella citata alla nota prec., accompagnata da una quantità di allegazioni e di precedenti. Il sovrano, tuttavia, non solo accoglie la richiesta della comunità, ma richiama seccamente all'ordine i Nove, rilevando che si tratta di dubbi « visti e rivisti ».

<sup>(78)</sup> Cfr. ancora *Discorso dell'origine e del proseguimento de' defalchi delle Decime*: ove si ricorda come in quell'anno il Magistrato dei Nove, ormai convertitosi del tutto al principio della territorialità, « propose [al sovrano] sull'informazione della Comunità di Poppi, et altre del Casentino, che sarebbe stato bene il consolare tutte le comunità » concedendo loro generalmente il diritto di tassare le proprietà fiorentine: richiesta a cui Ferdinando II avrebbe appunto aderito con un rescritto del 18 ottobre andato perduto a seguito dell'alluvione del 1966.

<sup>(79)</sup> Cfr. la già citata sentenza del 31 agosto 1620 in DARF, vol. 32, dec. 32, n. 9:

permanenza di insigni eccezioni. Nel Contado di Pistoia, per esempio, la proprietà fiorentina non potè ovviamente ricevere un trattamento peggiore di quella pistoiese, e ad essa si applicò quindi lo stesso regime proprio di quest'ultima, consistente nel far contribuire i coloni in luogo dei possidenti, come i Nove avevano inizialmente auspicato per tutto il Distretto <sup>(80)</sup>.

In ogni caso, un risultato importante era stato raggiunto. Per conseguirlo — aggiungiamo — il centro aveva accettato di sacrificare una parte delle proprie stesse entrate, giacché, essendo la proprietà fiorentina già gravata dalla decima, fu giocoforza concedere ai suoi titolari di poter « defalcare » da questo tributo una quota almeno di ciò che essi pagavano nel Distretto <sup>(81)</sup>.

Valutata nel suo complesso, la politica medicea a favore del principio della territorialità impositiva è perfettamente in linea con quella di altri Stati regionali coevi: che ne condividono in pieno anche tutti i limiti. Nella Terraferma Veneta, per esempio, se è vero che nei decenni centrali del Cinquecento la tassabilità del percato cittadino fu formalmente riconosciuta in tutti i principali contadi, le conseguenze effettive di tali proclami furono molto parziali <sup>(82)</sup>; senza contare che questi interventi normativi non sfiorarono neppure la proprietà veneziana, che continuò a restare ovunque rigo-

tanto più significativa in quanto riguardante un contado pisano in cui da più di trent'anni i fiorentini erano imposti come gli altri.

<sup>(80)</sup> Cfr. le testimonianze cit. alla nota 66. Anche nel Senese la proprietà fiorentina dovette rimanere esente — quantomeno, essa non contribuì alle collette pretese dall'erario a partire dal 1692 (BONELLI CONENNA, *Il Contado senese*, cit., pp. 26-27); il che a maggior ragione fa supporre che non pagasse nulla alle comunità locali ad altro titolo.

<sup>(81)</sup> Le spese defalcabili, e la tecnica contabile per realizzare questa deduzione vennero fissate in una relazione di Paolo Vinta e Iacopo Dani relativa alla proprietà fiorentina nel Pisano, approvata dal principe con rescritto 21 febbraio 1589, e successivamente via via richiamata in occasione delle ulteriori concessioni impositive rilasciate alle altre comunità (una copia in ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, parte prima, c. 218).

<sup>(82)</sup> S. ZAMPERETTI, *Per una storia delle istituzioni rurali nella Terraferma veneta: il contado vicentino nei secoli XVI e XVII*, in AA.VV., *Stato, società e giustizia nella Repubblica veneta (secc. XV-XVIII)*, a cura di G. COZZI, vol. II, Roma, 1985, pp. 96-99; ID., *I 'Sinedri dolorosi'*, cit., pp. 290-291 e 307-310; I. PEDERZANI, *Venezia e lo Stato di Terraferma. Il governo delle comunità nel territorio bergamasco (secc. XV-XVIII)*, Milano 1992, pp. 147-175.

rosamente immune dai carichi rurali <sup>(83)</sup>. Nella Lombardia di Carlo V e di Filippo II, invece, lo sforzo perequativo fu spinto più oltre, ed investì in pieno anche i possedimenti dei cittadini milanesi. Anche qui, però, si consentì l'iscrizione agli estimi locali dei soli beni acquistati dopo il 1566, generando così quella giungla di complicazioni amministrative poi magistralmente rievocata da Pompeo Neri. A Genova, ancora, la regola della piena tassabilità locale delle proprietà genovesi fu sancita in termini generali solo nel 1639, e all'atto pratico fu osservata solo stentatamente <sup>(84)</sup>. Mentre nei Dominî pontifici il principio della territorialità, pur formalmente recepito dalla legislazione papale <sup>(85)</sup>, fu circoscritto dalla prassi ai soli oneri camerali, esonerando la proprietà forestiera da quelli comunitativi <sup>(86)</sup>.

Siamo di fronte, dunque, a soluzioni omologhe a quelle sperimentate nel Granducato e caratterizzate da un grado certo non inferiore di empiria. In nessun caso, soprattutto, la territorialità venne introdotta con effetto pienamente retroattivo: a conferma di un quadro generale ancora segnato dal precedente ed opposto principio giuridico.

Semmai, si può aggiungere che mentre in alcune di queste esperienze — come soprattutto in quella milanese — la lotta per l'equità fiscale ingaggiata dalla campagna contro la città avviò il riscatto economico ed istituzionale della prima dall'egemonia della

---

<sup>(83)</sup> VENTURA, *Nobiltà e popolo nella società veneta*, cit., p. 409. Stesso discorso vale, *mutatis mutandis*, per la proprietà cittadina nell'ambito della Repubblica di Lucca (BERENGO, *Nobili e mercanti*, cit., pp. 298-300).

<sup>(84)</sup> ASSERETO, *Dall'amministrazione patrizia all'amministrazione moderna: Genova*, cit., pp. 123-125.

<sup>(85)</sup> Già il breve di Paolo III con cui fu introdotto il sussidio triennale nel 1543 revocava ogni immunità od esenzione al suo riguardo: ma il testo di riferimento più esplicito « circa il pagare i pesi reali nel luogo, dove sono situati i beni » resta una bolla di Paolo V Borghese, emanata il 7 ottobre 1611 (COJELLO, *De bono regimine*, cit., cap. 35, n. 30 ss., p. 327).

<sup>(86)</sup> DE LUCA, *De Regalibus*, dec. 77, conformemente ad una antica indicazione di Paolo di Castro relativa al trattamento del *forensis* nel Contado Venusino: *Consilia*, cit., vol. I, cons. 386, c. 200v.. Inoltre, si fecero generosamente salve tutte le contrarie convenzioni o consuetudini locali (ancora COJELLO, loc. ult. cit.). Non molto migliore appare la situazione nel Regno di Napoli (BULGARELLI, *L'imposta diretta*, cit., p. 158).

seconda <sup>(87)</sup>, in Toscana questo risultato si produsse solo in parte. Diciamo anzi che da noi il riassetto fiscale del Distretto finì quasi per predisporre la campagna ad un nuovo tipo di subordinazione ai centri urbani. Dove, infatti, i proprietari cittadini si videro chiamati a sopportare una quota notevole delle spese locali iniziarono immediatamente a rivendicare un certo controllo su di esse, chiedendo di esser coinvolti nella vita amministrativa delle comunità. Nel Pisano si sa che essi ottennero addirittura di partecipare ai Consigli comunitativi tramite certi loro rappresentanti (i c. d. 'sovrintendenti') <sup>(88)</sup>. E se forse altrove non si giunse a tanto, i Nove però non fecero difficoltà ad ammettere che i possessori « non ascritti agli uffici di dette comunità » eppur sottoposti a gravezza potessero « intervenire agli atti dell'imposizioni... e delli stantiamenti di spese straordinarie, per suggerire li sgravi e farsi sentire per li ripartimenti dell'imposizioni » <sup>(89)</sup>. Si trattava certo di un intervento senza diritto di voto; ma, conoscendo l'attenzione con cui il Magistrato vigilava sull'amministrazione interna degli enti, è facile immaginare che esso fosse in grado di limitare fortemente l'autonomia locale <sup>(90)</sup>. In

---

<sup>(87)</sup> Cfr. per tutti VIGO, *Fisco e società nella Lombardia del Cinquecento*, cit., p. 156 ss. e D. SELLA, *L'economia lombarda durante la dominazione spagnola*, Bologna, 1982: entrambi sottolineando la profonda novità di organismi quali la Congregazione del Ducato, destinati a rappresentare permanentemente gli interessi dei Contadi rispetto alle oligarchie cittadine.

<sup>(88)</sup> PESCIATINI, *Continuità e trasformazione*, cit., p. 373 ss.

<sup>(89)</sup> Così SERRATI, *Manuale*, cap. 17, p. 76. Un caso di questo tipo è segnalato da MARTELLI, *Cittadini, nobiltà e riforma comunitativa a Pescia*, cit., che rileva una presenza settecentesca di vari proprietari pesciatini negli organismi deliberanti della comunità di Vellano.

<sup>(90)</sup> Un esempio per tutti (individuato seguendo le indicazioni dell'articolo cit. alla nota prec.) è quello di un gruppo di pesciatini, « possessori di quasi tutto il territorio della Comunità di Pietrabuona...per compere fatte da persone di detta comunità », che verso la metà del Settecento si rivolgono ai Nove per opporsi alla nomina, da parte del Consiglio comunale, di un camerlengo a loro avviso non affidabile. Dopo aver denunciato che i comunisti « spendono senza alcun riguardo perché a loro non tocca, non avendoci effetti », essi fanno presente che già alcuni anni prima un altro camerlengo di nomina consiliare cadde in stato d'insolvenza, « et a noi [possessori] è toccato pagare il tutto ». Per non rischiare il ripetersi di un caso del genere, essi supplicano il Soprassindaco di rimpiazzare il camerlengo in carica con un altro scelto tra i pesciatini stessi, che sono in grado di offrire garanzie solidissime (ASF, *Nove Conservatori*, f. 3488, cc. non num., voce 'Pescia'). Non sappiamo come si sia risolto l'episodio: ma certamente esso

questa prospettiva è probabile che la riforma leopoldina, col riservare lo ' ius ad officia ' comunitativo ai soli ' possessori ', abbia coronato un'antica aspirazione delle *élites* cittadine <sup>(91)</sup>; trasformando definitivamente la loro vecchia supremazia sulle campagne, fatta di privilegi e di immunità, in quella nuova supremazia fisiocratica del proprietario-amministratore che già da tempo si era venuta preparando.

#### 4. *Imposizione locale ed immunità ecclesiastica.*

Tendenzialmente incapace di colpire la proprietà forestiera, la comunità era ben più in difficoltà nel sottoporre ai propri gravami quella ecclesiastica, che si pretendeva giuridicamente immune dalle richieste tributarie del sovrano stesso. Il che costituiva un bel problema, in una Toscana che tra Quattro e Settecento vide aumentare la superficie fondiaria in mano agli enti religiosi da un quinto ad un terzo circa del totale <sup>(92)</sup>.

Non è questa la sede, ovviamente, per ripercorrere la complessa tematica giuridica dell'imponibilità dei beni ecclesiastici; e neppure quella dei rapporti tra il governo mediceo e la Chiesa su questo versante <sup>(93)</sup>. Basti ricordare che la dottrina prevalente affronta il tema secondo il solito schema logico dell'imposizione reale/personale: ammettendo che, secondo il diritto comune, siano tassabili quei beni pervenuti ai religiosi già gravati da « un peso infisso nella roba », certo e costante, ma escludendo ogni forma d'imposizione

---

rivela che i cittadini potevano condizionare le scelte delle Comunità anche rimanendo formalmente all'esterno delle sue istituzioni.

<sup>(91)</sup> PESCIATINI, op. cit., p. 379.

<sup>(92)</sup> N. RODOLICO, *Stato e Chiesa in Toscana durante la Reggenza lorenese (1737-1765)*, Firenze, 1910, p. 286 ss.; G. PALLANTI, *La proprietà della Chiesa e degli enti in Firenze e Contado dai primi anni del Cinquecento alla fine del Seicento*, in *Ricerche storiche XIII*, (1983), p. 71 ss.

<sup>(93)</sup> Per una più ampia disamina cfr. R. BIZZOCCHI, *Politica fiscale e immunità ecclesiastica nella Toscana medicea fra Repubblica e Granducato (secoli XV-XVIII)*, in AA.VV., *Fisco religione Stato nell'età confessionale*, a cura di H. KELLENBENZ, P. PRODI, Bologna, 1989, p. 355 ss.

variabile nel *quantum* (94). In quest'ultimo caso, infatti, si sarebbe di fronte ad una serie di distinti 'gravamina', indotti ciascuno da un suo specifico atto impositivo e perciò non opponibili a chi è personalmente immune dalla giurisdizione secolare (95). La generalità delle contribuzioni estimali, perciò, — siano esse pretese nell'interesse dell'erario o in quello immediato della comunità — risultano inidonee a colpire la proprietà religiosa.

Questo quadro — che è poi quello tipico di un Quattrocento nel corso del quale il clero fiorentino venne sempre tassato a seguito di specifiche negoziazioni con la Santa Sede — subì un sensibile mutamento grazie alla celebre bolla papale del 1516, con la quale si abilitava il Comune di Firenze a collettare annualmente i beni ecclesiastici acquistati da quell'anno in poi per un valore pari ai due decimi dei loro frutti. Sul vero significato di questo concordato i giuristi continuarono a dibattere poi per secoli. L'interpretazione più favorevole all'autorità secolare, comunque, sosteneva che il breve di Leone X non era stato emanato per ratificare una soggezione del clero alla decima fiorentina — imposta, questa, che per il suo carattere univocamente reale lo vincolava già validamente in rapporto a tutti i beni acquistati nel Contado a partire dal 1495 — ma per consentire alla città di imporgli contribuzioni *ulteriori* rispetto ad essa. In concreto, il Papa per un verso avrebbe ammesso che sui beni addecimati fossero levate all'occorrenza altre imposte straordinarie fino alla concorrenza di un secondo decimo; e per un altro, soprattutto, avrebbe consentito che fossero rese imponibili nella stessa misura anche tutte le proprietà ecclesiastiche del Distretto, benché non iscritte alla decima cittadina ma solo agli estimi delle varie comunità (l'indulto, infatti, si riferiva genericamente ai beni religiosi siti nel « territorium » di Firenze, e non a quelli del suo solo Contado) (96).

(94) Cfr. ancora per tutti DE LUCA, *Dottor Volgare*, cit., L. XIV, cap. V, vol. III, p. 685.

(95) Cfr. per tutti A. SPERELLI, *Decisiones fori ecclesiastici*, pt. I, Venetiis, 1697, dec. 36, n. 23 p. 154 ss.. Proprio per il fatto che la colletta è un onere misto, in cui la « quantitas impositionis » è commisurata alla cosa, ma la « necessitas solvendi » si rivolge alla persona, essa è strutturalmente incapace di attingere il chierico.

(96) Così, in effetti, il testo del provvedimento (riprodotto in appendice a PAGNINI, *Della decima*, cit., t. I, pp. 240-242).

Questa lettura, d'altra parte, fu sviluppata con molta cautela da parte del regime mediceo, nel quadro di quella politica di stretta collaborazione che sempre caratterizzò i suoi rapporti col pontificato. Se per un verso, in particolare, l'assoggettamento del clero della città e del Contado alla decima fu realizzato senza particolari problemi <sup>(97)</sup>, le prevedibili resistenze di quello del Distretto a lasciarsi tassare da parte delle rispettive comunità furono vagliate con cura, ed in buona parte anche accolte. Già nel 1556, per esempio, esaminando una delicata controversia tra la comunità di San Gimignano ed un monastero proprietario di certi beni di recente acquisto pur regolarmente iscritti all'estimo locale, Lelio Torelli riconobbe senz'altro che in base al diritto comune i monaci avevano ben diritto di non pagare nulla, dato che le imposizioni locali « non si poss[on]no chiamare gravezze ordinarie non avendo una determinata et certa et invariabile prestazione » <sup>(98)</sup>. Soltanto in virtù della bolla del 1516 Firenze era stata abilitata ad imporre loro, in via eccezionale, contribuzioni di questo tipo: ma appunto, tale privilegio essendo stato concesso solo alla « città di Fiorenza », la tassabilità dei beni religiosi posti nel resto dello Stato doveva essere limitata alle imposizioni riscosse dagli enti soggetti per conto della dominante, senza estendersi a quelle pretese nel loro esclusivo interesse <sup>(99)</sup>. In maniera del tutto analoga, del resto, il principe si era espresso qualche anno prima, ricevendo una supplica di un gruppo di sacerdoti di Castiglion del Terziere che si dichiaravano « pronti e parati pagar ogn'anno decima da porsi per v.ecc. ill.ma, ma che non tengono che la comunità gli possa imporre gravezza alcuna »: ed

---

<sup>(97)</sup> Conformemente alla già richiamata dottrina generale, secondo la quale, quando il gravame è meramente reale « la mutazione del possessore non lo fa variare, a somiglianza de' canoni, de' livelli, dei censi » (DE LUCA, loc. ult. cit. ). Ciò non impedì, beninteso, che il clero toscano continuasse poi a ritenersi vincolato alla decima esclusivamente in virtù della bolla, sostenendo quindi di non dovere niente per le proprietà giunte in suo possesso prima del 1516, ancorchè già addecimate — mentre il fisco non rinunciò mai alla pretesa di tassare tutte quelle acquistate a partire dal 1494, anno di istituzione della decima: BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 66v.; e cfr. anche GUAZZINI, *Discorso, e trattato de' tributi*, cit., in ASF, *Decime granducali*, f. 1, cap. 2, c. 12r e v.).

<sup>(98)</sup> ASF, *Pratica Segreta*, f. 160, c. 160r. e v.

<sup>(99)</sup> *Ibidem*: soluzione poi ratificata con rescritto sovrano. In questo senso, del resto, già si esprimeva molto esplicitamente una lettera degli Otto di Pratica ai sangimignanesi del 1551, riprodotta nello stesso carteggio a c. 163.

aveva avvertito la Pratica Segreta di non costringerli « si e' non vogliono pagare », giacché « la gravezza [estimale] è sulli beni che non dicon messa, come fanno i preti » (100). Il materiale raccolto non permette di stabilire con sicurezza se l'evoluzione successiva si sia mantenuta fedele a queste premesse — che sono peraltro comuni ad altri Stati coevi (101). Sia la repertoristica come le raccolte giurisprudenziali a stampa, in genere abbastanza attente al settore del contenzioso fiscale, non offrono indicazioni di rilievo in questa materia: il che fa pensare ad una tendenza alla composizione stragiudiziale dei conflitti, conformemente a quella generale strategia medicea che puntò sempre a superare i contrasti con Roma mediante la negoziazione. È probabile che si sia trattato di una strategia vincente, come viene sottolineato un po' da tutta la storiografia odierna. Certo è che, per quanto alcune fonti proponcano talvolta il quadro di una proprietà religiosa di nuovo acquisto quasi perfettamente parificata a quella secolare sul piano impositivo (102), la realtà dovette essere meno rosea, soprattutto dopo che Cosimo ebbe accettato di far pubblicare nei propri Stati la bolla *In coena Domini* di Pio V, che rinnovava tutte le prescrizioni canoniche generali in tema di immunità (103). Proprio mentre i nuovi 'cancellieri fermi', infatti, cominciavano a far leva sull'indulto del 1516 per vincolare i chierici alle imposizioni comunitative, questi si trovarono legittimati a denunciare tale tentativo in nome di una volontà pontificia riconosciuta dal Duca stesso: come accade tipicamente a Montepulciano negli anni Ottanta del Cinquecento, dove il Vescovo arrivò a sospendere dai sacramenti i gabellieri locali ed a negare l'assoluzione a tutti i

---

(100) ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, parte I, c. 123: il caso risale al 1553.

(101) A cominciare da quello pontificio: LODOLINI, *Introduzione*, cit., p. XXXVI ss.. Il clero si riteneva infatti tenuto a contribuire agli oneri imposti dalla Camera Apostolica in virtù di un'espressa revoca delle sue immunità introdotta nel 1543: essa, però, proprio perchè riferita al sussidio triennale, istituito in quell'anno, non venne estesa alle contribuzioni locali.

(102) Così soprattutto ANSALDI, *De iurisdictione*, pt. V, tit. III, cap. I, n. 207, p. 532, che elenca minuziosamente tutte le tipologie di spese a cui il clero avrebbe ordinariamente contribuito (dai salari dei giurisdicenti a quelli di bargelli, medici, maestri ed altri dipendenti comunali, oltre ovviamente alle spese universali ed agli altri conti del Dominio); ma vedi anche SERRATI, op. cit., cap. 22, c. 94.

(103) DIAZ, *Il Granducato di Toscana*, cit., p. 193.

componenti del Consiglio generale finché la città non avesse rinunciato alle sue nuove pretese <sup>(104)</sup>. E che episodi del genere non dovessero essere rari è testimoniato dal noto tentativo ferdinando del 1592 (poi lasciato prudentemente cadere) di richiamare in osservanza una norma dello statuto fiorentino del 1415 proibitiva degli acquisti immobiliari da parte degli enti religiosi, nella dichiarata intenzione di arginare « il danno notevole » derivante dalle « alienazioni che ogni giorno moltiplicano dalli laici in persone et università e collegi non conferenti » <sup>(105)</sup>.

Un discorso a parte vale per il Senese: a cui, dopo la conquista, si cercò di estendere l'applicazione della bolla leonina, prescrivendo ai Quattro di far contribuire « i beni delle chiese acquistati dall'anno 1515... come gl'altri beni de' laici, non passando per anno due decime de' frutti de' beni » <sup>(106)</sup>. A quanto pare, tuttavia, questo tentativo non sortì esito apprezzabile, ed il patrimonio ecclesiastico di nuovo acquisto continuò a restare immune dalle gravezze locali come quello più antico <sup>(107)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> ASF, *Pratica Segreta*, f. 13, ins. 24. Nonostante l'appoggio del Magistrato dei Nove, il cancelliere stesso della città ammetteva, anni dopo, che si era riusciti ad eseguire soltanto « qualche poveretto, furtivamente, havendovi di poi fatta la restitutione ». Anche nel Pisano, ove la già citata legge speciale del 1551 aveva dichiarato espressamente la piena tassabilità della proprietà ecclesiastica stimata per qualunque tipo di spesa, parificandola dunque a quella fiorentina, sembra che tale indicazione sia stata tutt'altro che rigorosamente osservata (settant'anni dopo la *Pratica Segreta* osservava che i chierici contribuivano regolarmente solo alle spese dell'Ufficio dei Fossi, ed anche a quelle più in forza di certi *brevia* pontifici emanati successivamente che in ossequio alla volontà del principe: ASF, *Pratica Segreta*, f. 95, c. 157 ss.).

<sup>(105)</sup> Così il rescritto del sovrano con cui si dà mandato alla Pratica di presentare un progetto di provvedimento (*ibidem*, ins. 83 1/2: sul punto, DIAZ, *Il Granducato di Toscana*, cit., pp. 323-324).

<sup>(106)</sup> Così i Nove in una loro lettera dell'aprile 1574, in ASS, *Quattro Conservatori*, f. 1499, c. 112v.

<sup>(107)</sup> BONELLI CONENNA, *Il Contado senese*, cit., pp. 28-29; nonché *Memoria sopra le decime e estimi*, cit., in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 5 (verso la fine); ASS, *Ufficiali delle collette*, f. 3, cc. 362-363. Il clero contribuiva invece in certa misura alla gabella del vino e del grano, convertita nel 1668 — come s'è detto — in un'imposta diretta sulle proprietà fondiarie (ed è a questa imposizione che si riferisce il senatore Rucellai nella sua *Memoria sopra la immunità ecclesiastica personale, reale e locale* del 17 agosto 1745, in ASF, *Reggenza*, f. 339, ins. 14: imposizione che però, pur chiamandosi 'estimo', non ha nulla a che vedere con quelle levate dalle comunità).

Con ciò, va pure riconosciuto che il clero toscano fu spesso chiamato a contribuire, senza distinzione tra beni di nuovo e d'antico acquisto, a molte delle imposizioni straordinarie di riparto levate dai Granduchi nel corso del Cinque-Seicento, in base ad accordi specifici assunti di volta in volta con la curia. Assai difficile da valutare nella sua incidenza globale, questo ripetuto concorso *una tantum* dovette comunque essere consistente, specie in concomitanza col notevole sviluppo subito dalla finanza straordinaria statale a partire dalla fine del Seicento (108). E inoltre — lo vedremo nel prossimo capitolo — il patrimonio religioso fu assoggettato nella sua globalità a concorrere alle opere di regimazione idrica in misura identica alle proprietà laicali: benché di ciò poco si avvantaggiassero i contribuenti comunali, dato che quelle opere non erano accolte alle comunità, ma ai singoli proprietari fondiari (109).

Considerando nel suo complesso questo quadro, tutto luci e ombre, ciò che balza agli occhi è ancora una volta la sua affinità rispetto ad altre esperienze regionali coeve. La *summa divisio*, per esempio, tra beni di nuova e vecchia erezione viene introdotta nel corso del Cinquecento ed ai medesimi effetti nello Stato della Chiesa, nella Lombardia spagnola, in Piemonte e a Mantova (110). E largamente comune è anche l'assoggettamento di tutta la proprietà religiosa a contribuzioni straordinarie con l'assenso del Papa; come pure il riuscito tentativo di sottoporla ai contributi di migliorìa fondiaria. Il caso toscano s'inquadra dunque in un *trend* generale di lungo periodo caratterizzato da un crescente coinvolgimento fiscale della proprietà ecclesiastica, attuato all'insegna di quella reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa tipica degli ordinamenti confessio-

---

(108) Sul punto, WAQUET, *Le Grand Duché de Toscane*, cit., p. 232 ss.. Da ricordare anche come i beni di antico acquisto fossero pure soggetti — in virtù di una concessione di Pio V del 1565 — alla c. d. 'decima dello studio' a favore dell'Università di Pisa, che importava un gettito annuo di circa quattordicimila scudi annui. Tale tributo, però, essendo specificamente levato sul solo patrimonio ecclesiastico, non andava in alcun modo a sgravio degli altri contribuenti secolari.

(109) Di nuovo, e per tutti, DE LUCA, *Dottor Volgare*, loc. ult. cit., cap. VI, p. 687.

(110) Rispettivamente nel 1543, nel 1575, nel 1585 e nel 1618 (cfr. E. STUMPO, *Un mito da sfatare? Immunità ed esenzioni fiscali della proprietà ecclesiastica negli Stati italiani fra Cinque e Seicento*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Barbieri. Problemi e metodi di storia ed economia*, Ipem, 1988, vol. III, p. 1419 ss.).

nali. Un coinvolgimento che ancora durante la Reggenza era ritenuto tutto sommato accettabile, tenuto conto che secondo il diritto comune le proprietà ecclesiastiche non avrebbero dovuto pagare nulla <sup>(111)</sup>.

È solo alla vigilia delle riforme che si comincia a percepire come uno scandalo che tutta la porzione di quel patrimonio acquistata prima del 1516 sia legittimata a non concorrere neppure per una lira alle spese ordinarie della vita associata, nonostante « la regola del gius commune, che chi sente l'utile deva ancora soffrire l'incommodo » <sup>(112)</sup>.

### 5. *Il peso delle esenzioni.*

Diversamente dall'immune — che è estraneo alla giurisdizione dell'ente impositore — l'esente è un soggetto fiscalmente capace a cui però l'ordinamento positivo assicura un trattamento di particolare favore. Mentre dunque, entro certi limiti si può parlare di uno sforzo dell'assolutismo diretto a limitare le immunità, lo stesso non vale per le esenzioni, che costituiscono uno dei perni del suo sistema 'premiare'. L'esigenza che si pone in rapporto ad esse è semmai quella di applicarle con prudenza. E ciò soprattutto quando si tratti di esenzioni da imposte dirette di riparto, ove il carico dell'esente si redistribuisce *ispo iure* sugli altri contribuenti.

Come ogni ordinamento premoderno, anche la Toscana d'antico regime ci presenta un gran numero di esenzionati, alcuni grazie a norme di carattere generale, altri in forza di privilegi speciali.

Tra i primi, la categoria più rilevante per tutto il corso dell'età medicea è costituita dai descritti delle bande, che in luogo della percezione di un salario erano sollevati dal pagamento di tutte le imposte ordinarie o straordinarie pretese dalle comunità « sopra i beni o rispetto ai beni ». In tal modo, erano praticamente i non-descritti a compensare indirettamente i loro concittadini 'armati' per i disagi che sopportavano nell'interesse comune <sup>(113)</sup>. Senonché,

<sup>(111)</sup> Vedasi ancora la memoria di Rucellai a Rosenberg del 1745.

<sup>(112)</sup> Così, per tutti, BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 32v.

<sup>(113)</sup> Tale filosofia, già esplicitata nei Capitoli delle bande del 1555, cap. XI

dato il numero considerevole dei soldati, fu presto evidente che se si voleva continuare ad arruolarli nell'ambito dei ceti medi si sarebbe determinato un aggravio pressoché insostenibile a carico dei meno abbienti. Ecco dunque che, una volta riconosciuta la piena soggezione dei descritti comitatini alla decima del Contado (trattandosi di gravezza che « non procede dalla loro comunità, ma da questa Ducal città di Fiorenza »<sup>(114)</sup>), già gli Otto di Pratica estesero nel 1558 tale massima anche a quella parte di imposizioni dirette locali riscosse nell'interesse della dominante. Proprio per il fatto — si rilevò — che i descritti eran tenuti a pagare la decima e le altre imposte erariali, non era ammissibile che essi fossero esonerati da quelle contribuzioni che la comunità si limitava a girare alle casse del centro<sup>(115)</sup>. Contestualmente, fu anche accolta la richiesta dei Comuni di poter iscrivere in bilancio le spese propriamente comunitative prima di quelle dovute alla dominante: in modo che le rendite comunali servissero « principalmente a pagare le gravezze della comunità » e solo in subordine le tasse « di Fiorenza », a cui appunto gli armati erano tenuti al pari degli altri<sup>(116)</sup>.

Si prendeva così atto di come tutta una parte della finanza

---

(CANTINI, vol. II, p. 373), trovava anche un parziale avallo nel diritto romano (cfr. per es. C. 4,61,3) ed era seguita anche in altri Stati coevi (cfr. di nuovo COJELLO, op. cit., cap. 50, n. 174 ss.). L'esenzione era totale per gli 'armati di corsaletto' e pari solo a due terzi dell'imposta locale per gli altri soldati. Si noti che il privilegio non valeva per le gabelle e per il sale, ma solo per le imposte dirette propriamente comunali; in compenso, di esso godevano nella stessa misura anche i padri dei soldati.

<sup>(114)</sup> Così una informativa del 1552 a firma di Iacopo Polverini su una supplica presentata al principe da un gruppo di armati della comunità di San Miniato al Tedesco (ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, pt. I, c. 117v.-118v.).

<sup>(115)</sup> Così gli Otto, in un lungo memoriale indirizzato al principe il 9 agosto di quell'anno (*ibidem*, c. 130 ss.). A quest'effetto fu anzi promulgato un apposito elenco di tali imposte, comprensivo di spese universali, tassa dei Cavalli, Conto a parte ecc. (cfr. un bando dei Cinque del settembre di quello stesso anno, *ibidem*, c. 152r.; e cfr. pure, nella medesima filza, una relazione al principe di Lelio Torelli del 17 ottobre 1566, secondo la quale i descritti erano tenuti a concorrere come gli altri alle spese di lavori pubblici ordinate dai Capitani di Parte: cc. 157-8).

<sup>(116)</sup> Così ancora il solito memoriale. La regola fu in seguito più volte contestata, ma le magistrature centrali la tennero sempre ferma (cfr. per es. una pronuncia della Pratica Segreta del 16 luglio 1604, in ASF, *Miscellanea Repubblicana*, f. 88, pt. II, c. 491, ove si respinge appunto un ricorso degli 'armati' di Castiglion Fiorentino contro quest'ordine).

comunitativa non era che un settore di quella statale, e che proprio per questo ad essa non si potevano estendere le disposizioni fiscali introdotte solo in rapporto alle imposte comunali.

Nonostante queste pronuncie, i decenni successivi continuarono ad essere punteggiati da frequenti conflitti tra armati e non armati, ai quali si pose termine solo nel 1632. In quell'anno, infatti, il sovrano non solo dimezzò la misura dell'esenzione militare, ma specificò con gran puntualità quali fossero le categorie di spese che ne dovevano restare assolutamente escluse, aggiungendo alla lista del 1558 non solo gli « acconcimi di strade e ponti », ma anche i salari dei medici e dei maestri di scuola, e ribadendo infine quale fosse il loro corretto ordine d'iscrizione in bilancio <sup>(117)</sup>. La giurisprudenza successiva completò l'opera, estendendo le limitazioni del 1632 ad altri tipi di spese che pur essendo comunali erano ritenute « di comodo meramente privato » — come l'orologio, le fonti e gli arredi urbani <sup>(118)</sup>.

Una parabola simile sembra essere stata seguita da altre esenzioni a carattere generale vigenti nell'ordinamento toscano — come quelle godute dai Cavalieri di Santo Stefano (privilegiati dalle costituzioni del loro ordine), dai giuristi addottorati (considerati esenti sulla base del diritto comune), o dai pisani rimpatriati dall'estero (a cui la legislazione granducale riservava consistenti favori) — <sup>(119)</sup>. Ancor più significativa l'evoluzione subita dal privilegio dei dodici figli. Fondato esclusivamente sulla tradizione e sul diritto comune <sup>(120)</sup>, esso cominciò ad essere accordato sistematicamente da

---

<sup>(117)</sup> L'ordine sovrano — in data 12 agosto di quell'anno — era esplicitamente giustificato dal « grand'aggravio che hanno li non descritti » a supplire alle eccessive esenzioni degli armati (ASF, *Nove Conservatori*, f. 1755, c. 166r. e v.). Tali nuove norme trovarono, di lì a poco, una disciplina d'attuazione estremamente specifica nella *Istruzione ai Cancellieri* dei Nove, cap. VI, nn. 147-160.

<sup>(118)</sup> Così, in particolare, un'importante relazione a sentenza stesa da Serrati in veste di assessore del Magistrato dei Nove, e da questo approvata il 16 luglio 1680 circa una controversia tra gli armati e i non armati di Seravezza (in ASF, *Nove Conservatori*, f. 471, c. 708 ss.).

<sup>(119)</sup> Cfr. ASF, *Auditore delle Riformazioni*, f. 308, c. 61v. ss., relazione 1 luglio 1563 dei 'Riformatori deputati sulle cose di Pisa'.

<sup>(120)</sup> Il quale ultimo assicurava una « honoratissimam quietem » ai chi avesse generato una prole così numerosa (C. 10,31,24, che per vero si riferisce solo ai decurioni; ma cfr. anche, più generalmente, D. 50,6,5, § 1). Per una retrospettiva sulla tormentata

Cosimo I a chi ne avesse diritto, nel quadro della sua politica d'incremento demografico. Fino alla metà del Seicento, pare che assicurasse un'esenzione assai ampia da tutte le imposte comunali. Nel 1659, tuttavia, essendo sorta una controversia tra alcune comunità del Pisano ed un grande proprietario circa l'estensione del privilegio, la Rota si pronunciò « distinguendo expensarum distributionem ab oneribus, et istorum onerum sive gravedinum ordinaria ab extraordinariis »: col risultato di dichiararlo inapplicabile alle spese locali di carattere variabile nonchè a quelle universali pretese dal centro <sup>(121)</sup>.

Parallela a questa graduale riduzione delle esenzioni generali fu la tendenza ad applicare restrittivamente anche quelle godute da una quantità di famiglie toscane in forza di concessioni fatte dalla dominante o dal principe. L'argomento forte impiegato su questo fronte dalla giurisprudenza fu che tali privilegi dovessero interpretarsi, nei limiti del possibile, in danno del solo concedente e non dei terzi. Di conseguenza, se ne limitò la portata alle sole gravezze camerale — quali decime e gabelle —, escludendone sia le contribuzioni comunitative, sia quelle imposte dal principe stesso non nel proprio interesse di ' grande privato ', ma per far fronte a necessità obbiettive di tutto lo Stato <sup>(122)</sup>.

---

interpretazione dottrinale di questi passi cfr. TESAURO, *Decisiones Senatus pedemontani*, cit., dec. 267, nn. 1-3, f. 210r.

<sup>(121)</sup> La motivazione di questa pronuncia in ASF, *Magistrato Supremo*, f. 2843, cc. non num., 8 dicembre 1659, in causa *Pietro Sitico d'Altemps, Duca di Gallese, v. Comunità di Metato*. Sedici anni dopo, in attuazione di un ulteriore pronuncia rotale, il Magistrato Supremo pubblicò una lista dettagliatissima di tali oneri (ASF, *Magistrato Supremo*, f. 2869, cc. non num., relazione approvata il 7 ottobre 1675). Sulla vicenda SAVELLI, *Summa*, cit., § ' Privilegium ', t. III, p. 499, n. 21.

<sup>(122)</sup> Per un'applicazione esemplare di questo argomento cfr. un'altra, amplissima relazione a sentenza di Serrati, approvata dai Nove il 28 febbraio 1679, in ASF, *Nove Conservatori*, f. 470, c. 502 ss.. La controversia, vertente tra la Comunità di Borgo San Lorenzo ed un suo membro che vantava un'antichissima esenzione da ogni tipo d'imposta viene risolta in effetti dichiarando la piena soggezione dell'attore a tutte le imposizioni comunitative, attesa la loro natura assolutamente diversa da quelle propriamente fiscali che il sovrano riscuote in conto proprio e che può quindi liberamente condonare a chi creda meglio. Lo stesso ragionamento sta alla base di una poi assai citata decisione rotale del 27 marzo 1744, a relazione dell'auditore Girolamo Finetti, circa le esenzioni generali di alcune antiche casate (RDR 1a serie, t. X, dec. 970, 27 marzo 1744, n. 30 ss., p. 826).

Questo non significa, beninteso, che nel corso dell'età moderna il peso delle esenzioni si sia reso insensibile. Quale che fosse la loro portata, il numero di chi ne godeva si mantenne sempre considerevole — tanto che ancora in età lorenese, nonostante la soppressione delle milizie, vi erano comunità in cui la popolazione esente era pari ad un quarto o ad un terzo del totale, soprattutto in grazia del privilegio dei dodici figli <sup>(123)</sup>. E va considerato che un'esenzione anche assai limitata, ma goduta da un contribuente molto facoltoso, aveva l'effetto di scaricare lo stesso sugli altri comunisti un considerevole *surplus* impositivo. Tenuto conto che parecchie categorie di esenzionati erano costituite appunto da soggetti più agiati della media, è probabile che il peso dei loro privilegi abbia continuato ad essere acutamente avvertito nel corpo sociale. Pure, è palese l'orientamento del sovrano e dei suoi magistrati di limitare l'ampiezza del privilegio fiscale all'interno delle comunità, in considerazione dei rischi conseguenti ad una accentuazione eccessiva delle sperequazioni.

\* \* \*

A conclusione di questa rassegna, non resta da aggiungere molto alle osservazioni già avanzate in premessa. Data la sua natura di 'aggregato' storico di corpi separati, lo Stato mediceo non poteva che confermare il particolarismo fiscale che di quella costituzione era conseguenza diretta. D'altra parte, proprio il fatto di 'usare' il sistema comunitativo in relazione alle proprie esigenze di raccolta e di governo lo obbligò a correggerne le contraddizioni più vistose. Di qui, la serie di interventi razionalizzatori sopra esaminati. Semplici puntelli di un edificio tardo-medievale quando li osserviamo dalla sponda di una statualità propriamente 'moderna', essi acquistano

---

<sup>(123)</sup> Così Nelli, nel suo *Ragionamento* del 1770, cit., p. 113. Senza contare che, per quanto ridotte, le esenzioni di cui si è detto di sopra continuarono ad assicurare lo stesso sgravi sensibili (quella dei dodici figli sempre secondo Nelli abbuonava ancora ai suoi beneficiari un terzo circa di tutte le imposte estimali). E del resto non su tutte le esenzioni la scure della giurisprudenza calò con la medesima forza: quella concessa da Cosimo I alla 'nazione' portoghese, per esempio, comprendendo tutte le imposte straordinarie (esattamente all'inverso rispetto al privilegio dei dodici figli), fu ritenuta applicabile ad ogni gravezza d'estimo ad eccezione delle sole spese universali e di quelle d'interesse strettamente 'privato'.

un ben diverso significato se valutati alla luce di un ordinamento che continuava a vedere se stesso come una 'federazione' di enti territoriali originari, e che quindi non includeva assolutamente nei suoi programmi la creazione di una figura unitaria di contribuente. L'impegno perequativo del centro non nacque dunque da alcun progetto proprio, ma dalla solita necessità di arbitrare un conflitto tra diverse categorie di interessi corporati. In questa prospettiva, questi pur parzialissimi assestamenti costituiscono un risultato di tutto rispetto, e testimoniano della vitalità di un potere perfettamente capace di svolgere il ruolo storico che si è assegnato.



## CAPITOLO UNDICESIMO

### OLTRE LE COMUNITÀ: ARGINATURE E BONIFICHE

1. La tipologia degli oneri d'interesse privato. — 2. Governo delle acque e contribuzioni 'private'. — 3. Le tecniche amministrative della regimazione idrica.

#### 1. *La tipologia degli oneri d'interesse privato.*

A fronte di tutti i servizi passati in rassegna nei capitoli precedenti, variamente imputati agli enti comunitativi, il governo mediceo ne amministra pure un altro nutrito paniere a spese e cura di particolari categorie di privati, in base al presupposto che siano costoro a trarne principalmente profitto 'uti singuli'.

Alcuni esempi di questo genere di oneri d'amministrazione si sono già incontrati nelle pagine precedenti (si pensi alle varie prestazioni obbligatorie gravanti sui proprietari latitanti alle strade pubbliche e vicinali). Ma il nostro ordinamento ce ne presenta un ben più vasto campionario: il cui contenuto si arricchisce di pari passo allo sviluppo della vocazione amministrativa del centro. Quanto più, infatti, quest'ultimo si impegna a sovvenire ai bisogni di specifiche categorie di sudditi, tanto più tende a moltiplicare il numero degli oneri a carattere settoriale gravanti su quei gruppi sociali che si propone di proteggere e beneficiare.

Esemplare, sotto questo profilo, la provvisione istitutiva del magistrato di Fabbriche e Coltivazioni di Pisa: organismo creato nel 1601 dal Granduca Ferdinando con lo scopo di migliorare l'agricoltura e di incoraggiare gli insediamenti nell'ambito del Contado pisano. Assai lodato da certa critica contemporanea come lo strumento di una specie di bonifica integrale *ante litteram* <sup>(1)</sup>, questo

---

(1) FIASCHI, *Le magistrature pisane*, cit., p. 143.

ufficio sembra veramente, ad una prima occhiata, un ente pubblico da 'Stato sociale', giacché il suo scopo consiste nel riempire « la Città nostra di Pisa, e suoi piani, ... di case e maggior numero di abitazioni », promuovendo un grande « concorso di popoli » in questa provincia soprattutto mediante un serio impegno di « migliorare l'aria, che facilita la conservazione e moltiplicazione loro » (2). Senonchè, « per l'introduzione di questo pubblico servizio », Ferdinando pensò bene « non solo [di] invitare l'abitatori presenti della Città e Contado, possessori di terreni, a voltar l'animo alla coltivazione, ma ancora [di] obbligargli » a quest'impegno tanto vantaggioso per loro. Ed a tal fine nominò appunto una « Deputazione di uomini » con piena autorità di imporre « piantate » di alberi, restaurazione di « case e capanne », scavi di « fosse camperecce » e canali di scolo: conferendo a questi ufficiali un « mero assoluto arbitrio » di costringere gli inadempienti « de fatto, senza processo, sommariamente, manu regia » alla esecuzione di tutte le opere giudicate utili al successo dell'impresa.

Secondo questa logica, nasce poco a poco tutto un bosco di prestazioni obbligatorie accollate a varie specie di soggetti, individuati non in quanto membri di una collettività politica, ma in quanto portatori di certi interessi economici che difficilmente potrebbero essere soddisfatti efficacemente « se se ne lasciasse il pensiero a ciascheduno particolare » (3). Lo stesso ricorso al potere coercitivo non è qui funzionale ad imporre ai sudditi un reale sacrificio, ma ad ottenere che essi facciano qualcosa « nel loro primario ed immediato comodo » (4): il che giustifica appunto la disapplicazione di tutte le immunità ed esenzioni generali, che non si ritengono estensibili a questa specie di oneri proprio perché essi non hanno altro fine che quello di giovare in modo diretto all'onerato stesso.

Troppo lungo sarebbe offrire qui una rassegna completa delle

---

(2) Così l'editto del 4 maggio 1601, istitutivo del Magistrato (ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 5, ins. 3).

(3) Così l'Auditore Finetti, nella sua già citata sentenza del 1744 in tema di privilegi personali (RDR 1a serie, t. X, dec. 970, n. 62, p. 841).

(4) Così si esprime il procuratore dell'Ufficio della Parte in una già citata memoria settecentesca, volta a sostenere l'inesensibilità ai contributi di regimazione idrica di una antica esenzione generale concessa alla famiglia Del Sera (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1293, cc. non num.).

varie categorie di contribuzioni d'interesse 'privato' rilevabili nell'esperienza toscana. Ci limiteremo pertanto a trattare dei due settori più importanti in cui questa tecnica venne applicata: che furono quelli della cura degli spazi pubblici urbani e delle regimazioni idriche.

Per quanto riguarda il primo, la legislazione granducale a dire il vero non se ne preoccupò più di tanto, lasciando che esso continuasse ad essere regolato dagli statuti e dalle consuetudini locali. Ricostruire in dettaglio, perciò, la fisionomia giuridica che esso assunse nelle varie parti dello Stato risulterebbe estremamente complesso. Certo è che, per quanto la manutenzione dei 'lastrici' stradali e delle altre infrastrutture urbane potesse talvolta essere finanziata tramite apposite entrate cittadine <sup>(5)</sup>, di regola erano i proprietari frontisti a dover contribuire in proporzione alla superficie delle facciate <sup>(6)</sup>. Come pure era su di essi che, in occasione di

<sup>(5)</sup> Così, per es., a Pistoia, ove esisteva una gabella sui carri che entravano in città appositamente destinata a questo effetto (*Capitoli dell'Ufficio dei fiumi e strade*, cap. 21).

<sup>(6)</sup> Nella prassi fiorentina, in particolare, si ripartiva sui titolari degli immobili non solo il costo delle lastricature di ogni strada, ma anche quello del sistema fognario, suddiviso in « tanti circondari [contribuenti] che dalla rispettiva fogna ricevono servizio », come ricorda per tutti Francesco Maria Gianni in una memoria del 19 giugno 1775 relativa ad una proposta di riforma di questa tecnica d'amministrazione avanzata da G. B. Nelli: ASF, *Carte Gianni*, f. 10, ins. 178. Da rimarcare come Gianni, in questa occasione, abbia preso le difese del metodo tradizionale di manutenzione contro la ben più 'moderna' proposta nelliana di provvedervi tramite una tassa di quotizzazione ordinaria levata su tutti gli immobili urbani: e ciò in quanto « ognuno, pagata la tassa, si crederà nel diritto di camminare per le strade senza incontrare una pozzanghera né ogni altro piccolo inciampo, e diverrà volgare una maldicenza e lamentanza universale contro il Governo e contro la legge che faccia pagare un lavoro senza somministrarlo ». Ancora nell'ambito della stessa classe dirigente leopoldina, quindi, un allargamento pur modesto dei compiti propri dello Stato ingenerava serie preoccupazioni. Per un esempio tra i tanti della procedura seguita in queste occasioni si può vedere ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 784, c. 213, relativo ad un intervento di lastricatura dell'ottobre del 1614. Per il Senese, oltre ad una norma in tal senso dello Statuto generale (dist. I, rubr. 213, ed. cit. p. 120), cfr. gli *Ordini generali dei deputati di Balìa per il mantenimento delle strade* del 3 ottobre 1597, in *Leggi*, classe III: ove si stabilisce che i 'risarcimenti' delle strade « di dentro » di ogni centro abitato « si facciano pagare alli interessati delle case, botteghe, o altro, che c'avessero ». Discorso analogo per il Pisano, dove i 'lastrici' della città e degli altri castelli erano finanziati tramite la c. d. 'contribuzione delle gronde' (NERI, *Relazione della visita fatta all'Ufficio dei Fossi di Pisa l'anno 1740*, cit., c. 48).

sventramenti o di altri interventi di riassetto urbanistico, si scaricano i costi degli espropri e delle demolizioni (7).

Questo principio — per lo più osservato anche negli altri ordinamenti coevi (8) —, trova una giustificazione particolarmente elaborata in una decisione di Giovanni Bonaventura Neri Badia del 1690 (9). La premessa da cui Neri muove, conforme ad una massima già riconosciuta dai Capitani di Parte, è che gli spazi pubblici intraurbani non sono beni appartenenti al sovrano a titolo di regalia. Il che non significa, però, che essi spettino all'ente territoriale nella cui circoscrizione si situano. Per quanto si tratti, infatti, di « vie proprie della Città », queste strade e piazze non rientrano nel demanio civico, ma costituiscono piuttosto una pertinenza degli immobili urbani, essendo destinate a rendere « comunicabili » tra loro gli edifici privati (10). « Accessorie ed instrumentali delle fabbriche contigue », esse devono essere perciò integralmente curate dai possessori delle abitazioni. E, di qui, la piena assoggettabilità dei religiosi alle collette levate per realizzare 'allastrici', fognature o acquedotti — tutte opere a cui corrisponde un semplice impegno di manutenzione domestica che sarebbe aberrante voler scaricare su altri contribuenti.

Per quanto curioso possa sembrare, è in base ad una logica strettamente consimile che si giustifica l'accollo ai privati della maggior parte degli oneri di regimazione idrica: cioè, il costo di uno dei settori più nevralgici e dispendiosi del governo territoriale medico.

---

(7) Un tardo esempio del genere in RDR 2a serie, t. V, dec. 241, 4 agosto 1767, p. 416 ss.: in cui sono appunto i proprietari finitimi ad essere condannati a pagare le spese per la demolizione di una fila di case sulla sponda dell'Arno nel centro di Pisa ed i relativi indennizzi.

(8) Cfr. in generale BRUGIOTTI, *Epitome*, cit., cap. IV, p. 47 ss.; ma anche, per il sistema parigino, N. DE LA MARE, *Traité de la Police* (1705-1710), Amsterdam, 1722, vol. IV, p. 208 ss.

(9) NERI BADIA, *Decisiones et responsa iuris*, cit., t. I, dec. 9 agosto 1690, p. 4. Si tratta di un testo che è stato recentemente valorizzato anche da Mario Montorzi, nel suo lavoro su Pontedera. Il padre di Pompeo Neri si pronuncia qui in qualità di assessore del Capitano di Giustizia di Siena sul ricorso di un ente ecclesiastico che si pretendeva immune da questo genere di spese.

(10) Dec. cit., n. 6, p. 4.

## 2. *Governo delle acque e contribuzioni 'private'.*

Benchè nel Granducato l'amministrazione delle acque non rivesta quella centralità che ha per esempio negli Stati padani <sup>(11)</sup>, la particolare struttura del versante tirrenico toscano, con i suoi bacini intermontani chiusi e la conseguente difficoltà di deflusso al mare di torrenti e fiumi <sup>(12)</sup>, ha da sempre richiamato l'attenzione dei poteri pubblici sulla necessità di limitare in qualche modo le croniche esondazioni dei corsi d'acqua. Con la fondazione del Principato, tale attenzione viene assunta stabilmente dal centro grazie ad una serie di interventi legislativi che generalizzano e precisano le competenze degli apparati della dominante: fino ad ottenere un *corpus* di norme territoriali che si sostituisce quasi completamente alle discipline già in vigore nei singoli ordinamenti locali.

Proprio commentando, all'inizio dell'Ottocento, il più importante provvedimento cinquecentesco in materia — cioè la c. d. 'legge dell'unione' del 1549 — il giurista Lorenzo Cantini proponeva una classificazione generale dei vari tipi di intervento pubblico circa i problemi delle acque che, nella sua dichiarata fedeltà alla tradizione precedente, costituisce un ottimo punto di partenza per la nostra analisi <sup>(13)</sup>.

Cantini indica quattro « oggetti » o tipi d'interesse in relazione ai quali può dispiegarsi l'attività amministrativa dello Stato in materia di acque correnti. Il primo è costituito dalla proprietà pubblica

<sup>(11)</sup> A proposito dei quali si è parlato di 'principati idraulici', tanto è il rilievo assunto dalla distribuzione delle risorse idriche (C. PONI, *Fossi e cavedagne benedicon le campagne*. *Studi di storia rurale*, Bologna, 1982, p. 40). Una certa identità di problemi è stata invece colta tra la situazione toscana e quella della Terraferma veneta, entrambe caratterizzate dalla medesima urgenza di un efficace contenimento dei corsi d'acqua (G. SPINI, *Firenze medicea e Venezia di fronte al problema dell'organizzazione del territorio*, in AA.VV., *Florence and Venice*, cit., vol. II, p. 189 ss.).

<sup>(12)</sup> Per un quadro geo-morfologico cfr. R. MAZZANTI, L. TREVISAN, *Evoluzione della rete idrografica nell'appennino settentrionale*, in *Geografia, fisica, dinamica quaternaria*, I (1978), p. 55 ss.. Il fenomeno indicato è tanto più evidente quanto più ci si sposta verso la Toscana interna (bacino di Firenze-Pistoia, Valdarno Superiore, Valdichiana).

<sup>(13)</sup> CANTINI, vol. II, p. 118. Sulla preparazione culturale e le esperienze professionali di questo personaggio, che non fu solo erudito ma anche noto avvocato del foro fiorentino, cfr. la voce omonima curata da F. D'ORAZI FLAVONI per il *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XVIII, Roma, 1975, pp. 294-7.

dell'alveo dei fiumi e dell'acqua che vi scorre, sancita da un complesso di note norme di diritto comune. Tale proprietà legittima il sovrano ad assumere ogni disposizione atta ad evitare l'occupazione arbitraria del letto e la diversione delle acque da parte di privati, onde tutelare la destinazione pubblica del bene. I due « oggetti » successivi sono invece costituiti dai diversi effetti nocivi delle acque, che autorizzano il principe da un lato a « salvare i beni de' particolari dalle inondazioni » e dall'altro a provvedere alla bonifica delle terre sommerse ed al loro recupero all'uso agricolo. « Il quarto finalmente è l'oggetto della navigazione per il trasporto de' generi ». Ora, secondo Cantini, in base al diritto romano soltanto l'attività di polizia idrica e la realizzazione di opere atte a facilitare la navigazione fluviale sono finanziabili mediante imposizioni ' pubbliche ', in quanto giovano evidentemente « singulis et universis ». D'altra parte, la funzione di polizia non implica di per sé costi ingenti <sup>(14)</sup>; mentre il fatto che in tutta la Toscana i corsi d'acqua « capaci di rendersi navigabili... si riducono quasi al solo Arno » esclude un grande impegno su questo fronte da parte del governo.

Viceversa, quei lavori di contenimento e bonifica che costituiscono una delle più serie ed impegnative esigenze dell'amministrazione toscana danno luogo, secondo Cantini, ad un esclusivo « vantaggio particolare » dei proprietari latitanti il corso d'acqua. Il che non solo implica l'illegittimità di qualsiasi tassazione universale, ma impone di ascrivere il costo delle opere correlative interamente « a carico de' fondi adiacenti, per la legge Unic. in princ. de flumin. » <sup>(15)</sup>.

È da rilevare che chi cercasse negli interdetti romani relativi alle acque pubbliche una norma del genere non ne troverebbe propriamente traccia. Essi si limitano, infatti, ad attribuire ai privati il diritto

---

<sup>(14)</sup> Ché anzi, la proprietà del demanio idrico a tutela del quale essa è istituita può produrre redditi rilevanti all'erario, quando « si alien[i] a favore de' particolari il diritto di servirsi dell'acque, o dell'alveo de' fiumi per la costruzione delle fabbriche che si servono del moto dell'acque per il lavoro delle loro macchine » (*ibidem*).

<sup>(15)</sup> La citazione è in realtà inesatta (il titolo *De fluminibus* (D. 43,11) comprende infatti quattro leggi). Il riferimento, molto probabilmente, è a D. 43,14, *De ripa munienda*, che comprende effettivamente un unico frammento, frequentemente richiamato in questa materia, da cui si evince la facoltà di ciascuno di proteggere come meglio crede la propria sponda.

di munire la loro ripa, a patto di non ostacolare la navigazione, di non deviare le acque e di non nuocere ai fondi vicini. I giuristi d'antico regime offrono però una lettura obliqua di questi testi: desumendo dal fatto che il Digesto si occupa della materia solo a livello privatistico la conseguenza che il pubblico non abbia alcuna responsabilità diretta in questo campo, e che il suo compito si esaurisca sul piano della regolazione degli interessi dei singoli (16). Anche qui, come per le strade, il riconoscimento che la stragrande maggioranza delle acque correnti sono in proprietà del principe non fa scattare alcun obbligo economico a carico suo: neppure quando si tratti di prevenire gli eventuali danni a terzi che da esse possano derivare (come nota la giurisprudenza ancora in pieno Settecento, « alcun sovrano non ha preteso sin'ora di porvi riparo col suo erario, o con quello del pubblico per fare un vantaggio a chi vi possiede i beni » (17)).

« Ripararsi dall'acque », insomma, per la dottrina di diritto comune è univocamente affare dei privati. E se per convincersene non bastassero le norme interdittali, soccorre egregiamente il testo della *lex Per Bithyniam*, che è esplicito nell'assegnare la « reparatio publici aggeris » ai proprietari limitrofi in rapporto all'estensione dei loro fondi. « Certumque namque est — rileva per tutti Giovanni Accarigi richiamandosi alla legge citata verso la metà del Seicento —, iure communi inspecto, ad muniendas ripas fluminum teneri eos omnes quorum bona per huiusmodi opus conservantur ab incursionibus aquarum » (18), ciascuno di essi « pro rata commodi ». Ancora un secolo dopo non vi è dubbio, secondo Giovanni Maria Montordi, che secondo « la regola di ragione... alla conservazione e rifacimento degli argini e ripe de' fiumi... debbono concorrere e contribuire i possessori dei beni circonvicini, avuto riguardo alla quantità dei loro

---

(16) Così per tutti il solito Brugiotti: il quale assicura « riparum munitiones... non esse iuris publici, communiter, et de sui natura, ex quo respiciant utilitatem privatorum, sicut et fossata, quae sunt inter agros » (*Epitome*, cit., cap. II, p. 27).

(17) Così ancora il procuratore della Parte nella causa contro i Del Sera, più sopra citata.

(18) G. ACCARIGI, *Decisiones florentinae*, Florentiae, 1713, dec. 107, 29 febbraio 1643, n. 1, p. 371: sulla controversia che sta all'origine di questa decisione vedi *infra*. Il relatore fu giudice rotale dal 1639 al 1645: a tali anni appunto si riferiscono le motivazioni pubblicate nella raccolta a stampa cit., pubblicata postuma.

beni, ... a proporzione del comodo, e vantaggio che essi ne risentono » (19) — fermo restando, quindi, che l'obbligo contributivo concerne « non solo i confinanti, ma anche gl'altri che sono per sentire utile da' lavori » (20).

Questo dunque il principio generale ricavabile dai testi romanistici: sul quale si modella fedelmente il contenuto del diritto 'patrio' in materia di opere idriche. « Huic iuris communis dispositioni consonant leges, et consuetudines huius inclitae Civitatis », assicura ancora Accarigi di seguito al passo citato: valutazione pienamente confermata, all'inizio dell'Ottocento dal nostro Cantini, che cita a conforto lontani precedenti medievali (21). Non interessa indagare quanto di vero ci fosse in questa retrospezione. Certo è che sia Accarigi che Cantini, pur separati da più di un secolo e mezzo di storia, sono concordi nel criticare aspramente la prima legislazione cosimiana in materia di opere idriche, alla quale imputano entrambi di aver voluto sovvertire il sano « uso antico » con l'introduzione di un nuovo criterio contribuzionale.

Gli interventi di Cosimo I in questo campo, infatti, non si limitarono ad una semplice riorganizzazione istituzionale, attuata con quella 'legge dell'Unione' del 1549 che concentrò le competenze prima divise tra diverse autorità in un unico 'Magistrato dei Fiumi', concepito come una sottoarticolazione interna dei Capitani di Parte (22). In questa occasione, il principe fece ben altro: tentando

(19) Così in RDR 2a serie, t. III, dec. 106, 18 agosto 1757, n. 1, p. 111, pronunciandosi per conto del Magistrato della Parte in una causa tra due privati.

(20) Conformemente alla prassi della Parte (ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 25, c. 52r., rinviano ad una relazione del 1672).

(21) Op. cit., vol. II, p. 118, richiamando certe arginature dell'Arno e dell'Ombrone pistoiese.

(22) Secondo il dettato originario della legge, due dei dieci componenti del Magistrato, compresi tra i sette di nomina regia, avrebbero dovuto avere il titolo di 'Ufficiali dei Fiumi', essere specificamente addetti ai lavori di arginatura ed alla polizia idrica e tenere perciò udienze separate dal resto del Magistrato per la trattazione di questi affari. In pratica, comunque, i confini tra le attribuzioni dei Capitani e degli Ufficiali dei Fiumi furono abbastanza fluidi (alla fine del Seicento, anzi, tutti gli affari della Parte venivano trattati « confusamente », cambiando solo l'intitolazione formale dell'atto, che era imputato agli Ufficiali quando riguardava la materia delle acque ed ai Capitani quando concerneva qualche altra attribuzione del Magistrato: *Teatro di Grazia e Giustizia*, cit., t. I, c. 738).

di ridisegnare il profilo delle stesse norme sostanziali relative al governo delle acque. Già dal 1538, per vero, era stata introdotta in Firenze e nel suo Contado un'imposta sui trasferimenti degli equini (quella 'gabellà delle bestie del piè tondo' già più volte incontrata) il cui gettito era destinato specificamente alle opere di regimazione dell'Arno (23). Con una successiva legge del 23 luglio 1549, tale gabellà fu estesa allo Stato intero, ed il suo importo devoluto in via ordinaria ai Capitani per la costruzione e la cura di ogni sorta di arginature (24). Due mesi dopo, la legge dell'Unione ora citata imprimeva a tutto il sistema un'ulteriore caratterizzazione in senso pubblicistico, concedendo alla Parte la facoltà di levare imposizioni dirette su tutto lo Stato per la costruzione di opere regimative d'interesse « universale » ogni qual volta l'introito dei loro cespiti ordinari risultasse insufficiente (25).

Questo complesso di disposizioni sembra prefigurare un primo tentativo, da parte del centro, di assumere su di sé l'attività relativa alla regimazione idrica. Una soluzione per molti versi aderente alle esigenze obbiettive del territorio toscano, solcato da una quantità di corsi d'acqua a carattere torrentizio, continuamente soggetti a trascinare ed a produrre temporanei impaludamenti di vaste aree della regione (26). Per tutta la durata dell'antico regime, infatti, governo delle acque non significa tanto, in Toscana, recupero delle pur vaste zone paludose del territorio — la cui bonifica comincerà ad essere affrontata seriamente solo con l'età leopoldina — quanto cura continua e necessario sviluppo di un vasto sistema di arginature a protezione delle zone già abitate e coltivate. La legge dell'Unione

---

(23) Cantini non riporta il testo legale istitutivo di questa gabellà, pur ricordando la sua introduzione in un altro luogo (vol. XX, pp. 61-62). Egli riproduce tuttavia una provvisione che istituisce un tributo consimile di non meglio specificata età repubblicana (vol. II, pp. 95-96): il che fa pensare che si trattasse di un cespite fiscale in realtà preesistente.

(24) CANTINI, vol. II, pp. 91-92. Oltre a quest'entrata — ricordiamo — gli Ufficiali dei Fiumi potevano devolvere a questo tipo di opere anche i corrispettivi della vendita dei beni recuperati nel corso dei lavori di bonifica.

(25) CANTINI, vol. I, p. 100.

(26) D. BARSANTI, L. ROMBAI, *La 'guerra delle acque' in Toscana. Storia delle bonifiche dai Medici alla riforma agraria*, Firenze, 1986, p. 37.

sembrava prendere atto che questi interventi non erano solo funzionali agli interessi dei proprietari agrari, ma riguardavano anche la sicurezza dei beni e delle persone, la praticabilità dei collegamenti, il benessere ed il sostentamento della popolazione tutta. Di conseguenza, mentre avocava al centro il governo dell'intero sistema idrico, essa assicurava anche al magistrato prepostovi la possibilità di ricorrere alla leva impositiva universale per far fronte autonomamente agli interventi di maggior rilievo.

Per quanto si può capire, tuttavia, questa linea politica fu quasi del tutto abbandonata. Il 9 gennaio 1550, a distanza di pochi mesi dalla legge dell'Unione, fu infatti pubblicato un nuovo decreto « sopra i ripari de' fiumi dello Stato »<sup>(27)</sup> che assegnava daccapo ai proprietari finitimi gli oneri di regimazione e permetteva di levare imposte universali solo per le arginature dell'Arno, « quando il getto della spesa eccedesse la somma di quello che paresse conveniente far sopportare a' padroni de' beni predetti ». Per tutti gli altri corsi d'acqua, invece, a soccorrere eventualmente i « possessori de' beni che sentono comodo » avrebbero dovuto essere i singoli comprensori locali. In più, la 'gabella del piè tondo', pur gravante ora su tutti i sudditi dello Stato, risultò destinata alla sola manutenzione delle rive d'Arno.

Il significato di queste disposizioni — esplicitamente derogatorie di quelle contenute nella legislazione dell'anno precedente — fu evidentemente quello di riqualficare daccapo i « lavori di fiumi » come « un interesse tra privato e privato, e non mai un pubblico oggetto universale », per usare ancora le parole di Cantini<sup>(28)</sup>. Dopo un breve momento in cui il legislatore era sembrato orientarsi verso soluzioni più avanzate, « cito tamen ad ius commune, et primaevum usum rediit »<sup>(29)</sup>, reintroducendo la presunzione legale della privata utilità di tutte le arginature e canalizzazioni. L'unico sgravio permanente riconosciuto ai proprietari latitanti fu quello, a partire dal 1561, di non dover provvedere al periodico spurgo dell'alveo di

---

<sup>(27)</sup> CANTINI, vol. II, pp. 191-192.

<sup>(28)</sup> Che saluta con retrospettiva soddisfazione questa inversione di rotta, vol. II, p. 96.

<sup>(29)</sup> Così sempre Accarigi, dec. 107, cit., n. 3, p. 373.

fiumi e canali, accollato alle comunità « dove passeranno detti fiumi »<sup>(30)</sup>.

Questa normativa-quadro, è vero, rimasta in vigore nelle sue linee essenziali fino alle riforme leopoldine, non si applicava indistintamente a tutto il territorio toscano. Il Contado pisano, in particolare, attraversato dai tratti terminali del Serchio e dell'Arno, fin dal medioevo aveva evitato l'impaludamento solo grazie ad un'estesa canalizzazione e ad imponenti opere di arginatura che non potevano essere scaricate principalmente sui singoli. Di ciò prese atto la legge cosimiana del 1 maggio 1551<sup>(31)</sup>: che assegnò infatti all'amministrazione diretta del Magistrato dei Fossi la manutenzione dei « fossi maestri » e dei ponti correlativi<sup>(32)</sup>, ripartì sulle comunità l'onere degli argini maggiori secondo un criterio analogo a quello delle strade e lasciò ai proprietari fondiari solo la cura dei canali minori e l'eventuale costruzione di opere nuove.

Pur non potendo escludere che accanto alla macroscopica eccezione pisana ve ne siano state altre sancite da qualche norma particolare<sup>(33)</sup>, resta il fatto tuttavia che la giurisprudenza successiva mostrò di considerare come altrettante deroghe al principio generale i casi in cui le opere di arginatura e canalizzazione non fossero pagate dai proprietari circonvicini, ma mediante imposizioni sugli estimi o dalla borsa stessa del principe — caso, questo, non del tutto

<sup>(30)</sup> CANTINI, vol. IV, pp. 228-230: « e questo si fa perchè spesse volte, e' padroni de' beni circonvicini per la povertà loro non sono habili a potere cavare detti sassi, e terra, e così nascono disordini che di poi offendono tutto l'universale ». A carico dei proprietari rimase però l'onere di tenere i corsi d'acqua « netti da ostacolo di legnami, che in qualunque modo potessi impedire il dritto corso loro »; le comunità essendo tenute soltanto a « cavare sassi, terra o simil materia ».

<sup>(31)</sup> CANTINI, vol. II, p. 229 ss.. Per una disamina di questa parte del suo contenuto, oltre al lavoro di FIASCHI (pp. 105-108), cfr. E. FASANO GUARINI, *Regolamentazione delle acque e sistemazione del territorio*, in AA.VV., *Livorno e Pisa: due città e un territorio nella politica dei Medici*, Pisa, 1980, p. 43 ss.

<sup>(32)</sup> L'ufficio vi provvedeva tramite alcune entrate proprie, di cui la più importante era quella dei « Sali vecchi » versatagli dalla Dogana.

<sup>(33)</sup> Tale ricerca travalica i limiti del nostro lavoro. Per quanto riguarda comunque il Pistoiese, che assieme al Pisano costituisce l'altra 'isola' giurisdizionale dello Stato Vecchio sottratta al governo della Parte, è sicuro che qui i ripari venivano ordinariamente posti a carico dei privati, e non delle comunità, esattamente come nel Fiorentino (*Capitoli dell'Ufficio dei Fiumi e Strade*, cit., cap. 6).

infrequente per i nuovi interventi di bonifica, che trassero spesso origine da un'iniziativa 'privatistica' del sovrano, interessato alla messa a coltura di alcune delle vaste aree paludose appartenenti alla sua famiglia <sup>(34)</sup>.

Sul piano applicativo, una volta stabilito che le infrastrutture idriche corrispondevano ad un interesse essenzialmente 'privato', il corollario più immediato che se ne ricavò fu che l'immunità religiosa non era estensibile a questo tipo di spese. E benchè a partire dall'inizio del Seicento, grazie a qualche cedimento dell'autorità secolare, i chierici abbiano più volte recalcitrato a pagare <sup>(35)</sup>, il principio della loro collettabilità non fu mai messo radicalmente in discussione. E alla fine del secolo ogni resistenza fu superata tramite una serie di accordi stipulati con le autorità ecclesiastiche locali <sup>(36)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> L'esperienza più nota, sotto questo profilo, è quella della Val di Chiana, ove tutta la vicenda della bonifica, a partire dal celebre contratto stipulato nel 1525 tra Ippolito de' Medici e la comunità di Foiano, trae origine e continuo impulso dai grandi interessi fondiari della casata in questa regione e procede grazie alle sue sovvenzioni (G. B. DEL CORTO, *Storia della Val di Chiana*, Bologna, 1898, p. 122 ss.). Ma si ricordino anche i pur contraddittori interventi di colmata tentati a più riprese dallo Scrittoio delle Regie Possessioni nella zona di Fucecchio o in certe aree della Maremma meridionale (BARSANTI-ROMBAI, *La 'guerra delle acque'*, cit., pp. 85-86 e 118).

<sup>(35)</sup> Cfr. una relazione presentata al Granduca in data 6 novembre 1640 dall'Auditore Santini Ricci (ASF, *Miscellanea medicea*, f. 40, ins. 28): stando alla quale, mentre per tutto il corso del Cinquecento i Capitani di Parte avevano sempre tassato i religiosi senza contestazione, all'occorrenza procedendo esecutivamente contro di loro, col 1608, invece, essi cominciarono ad ammettere che gli inadempienti fossero eseguiti dal giudice canonico. Approfitando di tale implicita ammissione d'incompetenza, nel 1622 una bolla di Gregorio XV stabilì il principio che il clero dovesse concorrere anche alle spese di tutela fondiaria solo quando le entrate dei laici non fossero sufficienti, sempre previo intervento del Nunzio apostolico nelle esecuzioni, e solo per i dieci anni successivi. Alla fine di questo periodo, pur non avendo il Papa rinnovata la concessione, la Parte pretese di tornare daccapo ad eseguire autonomamente il clero per questo genere di spese: aprendo così un contenzioso pluridecennale con la Santa Sede (un'altra relazione coeva sul medesimo problema, a firma di Bartolomeo Cavallo e Giovanni Accarigi, sempre in *Miscellanea medicea*, f. 40, ins. 25).

<sup>(36)</sup> Per la Diocesi di Firenze, il concordato definitivo fu stipulato nel 1698, in base ai risultati raggiunti da una apposita commissione mista di deputati secolari ed ecclesiastici (cfr. *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 877, ins. 132). Il documento accoglieva definitivamente il principio per cui « non vi sia di bisogno di beneplacito apostolico » per costringere i chierici a contribuire alle « spese di privata utilità », quali appunto quelle di arginatura e bonifica fondiaria. Da parte sua, però, lo Stato dovette accettare

A creare più problemi furono semmai i possidenti laici, tentati di scaricare sulle comunità quote crescenti dei costi di regimazione, man mano che l'amministrazione idrica granducale allargava i propri obbiettivi ed aumentava gli oneri corrispondenti. La motivazione addotta di solito fu che spesso le opere regimative finivano per assicurare la percorribilità di una qualche strada pubblica contigua al fiume o addirittura corrente sullo stesso terrapieno dell'argine (nella topografia del territorio toscano tali situazioni erano — e sono — molto frequenti, data la facile agibilità del fondovalle rispetto al territorio collinare). E dovendo, come sappiamo, le strade pubbliche essere mantenute a cura delle comunità, Podesterie e Vicariati, ciò costituì un ottimo motivo per contestare l'applicabilità della regola tradizionale, reclamando uno strutturale coinvolgimento comunitativo in ordine agli interventi sulle acque.

L'atteggiamento che la giurisprudenza adottò nei confronti di questa forte pressione fu, nel complesso, di grande fermezza.

Fin dall'inizio, beninteso, il centro non contestò affatto che le comunità potessero contribuire alle spese idriche nella misura prevista dalla consuetudine o dettata dalle circostanze del caso. Lo stesso decreto del 1550, nel concedere al Magistrato edilizio la facoltà di distribuire discretivamente una quota di questi oneri sugli enti territoriali, pensava appunto a casi del genere, in cui l'imputazione dell'intero costo delle opere ai privati non risultasse « conveniente ». Quando, però, nel corso del Seicento apparve chiaro che i proprietari fondiari, forti di queste aperture legislative e della frequente complicità dei tecnici della Parte, cercavano di ottenere in via

---

di affidare la supervisione sul riparto delle spese idriche e sulla definizione delle varie classi contributive ad una apposita Congregazione, pariteticamente composta da rappresentanti laici ed ecclesiastici. Un'analoga composizione era stata stipulata il 15 gennaio 1686 tra l'Ufficio dei Fiumi di Pistoia ed una rappresentanza del clero di quella Diocesi (*Capitoli dell'Uffizio di Fiumi e strade di Pistoia*, ed. cit., pp. 96-97). Nell'ambito del Pisano, la soggezione del clero alle imposizioni dell'Ufficio dei Fossi, già espressamente prescritta dalla legge del 1551, venne confermata a varie riprese dalla Santa Sede con indulti di Clemente VIII, Paolo V e da ultimo Clemente XII (anche se nessuno di essi riconosceva alla autorità secolare la potestà coattiva nè chiariva esattamente se il clero dovesse concorrere anche a tutte le imposizioni levate dall'Ufficio per scopi diversi dalla semplice regimazione dei fossi: questioni su cui un certo contenzioso continuò a trascinarsi anche nel corso del Settecento).

di prassi quella fiscalizzazione degli oneri regimativi che la legge aveva loro negato, i giuristi si schierarono a fianco delle comunità e dei Nove per bloccare l'operazione.

Il primo punto fermo lungo questo percorso fu segnato da quell'importante sentenza rotale del 1643 a relazione di Accarigi di cui già più volte si è fatto cenno <sup>(37)</sup>. Il *plenum* della Rota venne infatti chiamato a decidere, in quella occasione, se fosse ammissibile che una « *refectio aggeris* » potesse essere posta *interamente* a carico di un Vicariato, escludendo ogni contributo da parte dei proprietari circconvicini alla 'rotta'. Questi ultimi, in particolare, fondavano la loro pretesa sull'argomento che anche in assenza di altri interessati l'ente non avrebbe potuto esonerarsi comunque dal riparare l'argine dissestato, per garantire l'agibilità di una strada e di un ponte che esso aveva istituzionalmente in cura. Dopo aver tuttavia sottolineato nel modo già visto la stretta aderenza della normativa granducale ai principî del diritto comune, i giudici respinsero senz'altro la domanda: osservando che i beni dei privati « *non debent expensis communitatis conservari* » <sup>(38)</sup>, quali potessero essere i doveri degli enti territoriali in ordine alla cura dei collegamenti viarî.

Questa pronuncia, d'altra parte, nell'atto in cui fece salvo il principio-base di questo ramo d'amministrazione, lasciò del tutto impregiudicato il problema della misura del contributo comunitativo ai lavori idrici. Nello stesso caso citato, per esempio, la Rota accettò che ben due terzi della spesa venissero comunque messi in conto al Vicariato. Nel corso dei decenni successivi, tale questione divenne uno dei punti più dolenti dei già tesi rapporti tra i Nove e i Capitani di Parte: questi ultimi accusati sempre più insistentemente di utilizzare il pretesto della manutenzione viaria per scaricare sulle

---

<sup>(37)</sup> All'origine di questa pronuncia sta una rottura degli argini del fiume Sieve all'altezza di Borgo San Lorenzo, con seria minaccia per la statica di un ponte e per l'agibilità della strada parallela al fiume, entrambi a carico del Vicariato di Scarperia. Avendo i periti della Parte suggerito di ripartire la spesa per due terzi sul Vicariato e per un terzo sui « *possessores bonorum, quae sunt sub eadem via* », questi ultimi si rifiutarono di pagare alcunchè, e ricorsero al principe stesso, che delegò la cognizione della causa alla Rota (come si evince da una copia della sentenza allegata a un fascicolo successivo, in ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1089, c. 60 ss.).

<sup>(38)</sup> Dec. cit., n. 6, p. 374.

casse comunali il costo di opere di puro interesse privato <sup>(39)</sup>. Con gli anni Ottanta del Seicento, il tentativo di riforma dei Nove allora avviato divenne un'occasione importante per denunciare al principe stesso l'impegno esorbitante delle comunità sul fronte delle regimazioni idriche e per reclamare drastiche contromisure. È mai possibile — si chiedeva il Magistrato tutorio — che « per una strada di poche braccia una comunità concurr[a] a centinaia di scudi » sul costo di un'opera di arginatura, quando i privati che pure ne sono i veri beneficiarî se la cavano pagando la metà del prezzo dei lavori <sup>(40)</sup>? La risposta del sovrano venne di lì a poco, sotto forma di una commissione conferita alla Rota affinché dichiarasse i « buoni fondamenti di ragione » delle contribuzioni idriche, e sostituisse così una « regola certa » all'arbitrio di cui avevano goduto fino ad allora gli ingegneri della Parte. Su parere degli auditori Angeli e Marini fu dunque formalizzata, con un rescritto del 1684, la regola per cui le comunità avrebbero potuto essere tassate, al pari dei privati, solo in rapporto alla superficie delle loro proprietà fondiarie direttamente interessate dagli interventi. E questo fu il principio che regolò la materia per tutto il resto dell'età moderna (con l'unica, successiva precisazione che nel calcolo dei fondi comunali contribuenti si sarebbe dovuto comprendere all'occorrenza anche il suolo stradale eventualmente protetto dalle opere <sup>(41)</sup>). L'« agger » — ripeterà instancabilmente la giurisprudenza — « principaliter non fit ad viae utilitatem, sed praediorum adiacentium, quae ab aquarum incursione tueri oportet » <sup>(42)</sup>. Il che resta provato confrontando il danno assai contingente di un temporaneo allagamento della strada con gli effetti ben più disastrosi che un cedimento dell'arginatura può avere

---

<sup>(39)</sup> Su questo conflitto e sugli sviluppi correlativi di cui si fa cenno nel testo, cfr. ampiamente VIVOLI, *I lavori pubblici sotto Cosimo III*, cit.

<sup>(40)</sup> Così la già più volte citata relazione dei Nove riformati al sovrano della fine del 1685, in ASF, *Carte Bardi*, serie III, f. 154, c. 174r. e v.

<sup>(41)</sup> Quest'ultimo correttivo fu introdotto da una nuova commissione di giuristi convocata *ad hoc*, il cui responso fu approvato dal Granduca con un rescritto del 1694 (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 873, ins. 30).

<sup>(42)</sup> Così l'auditore Sebastiano Marini, pronunciandosi alcuni anni dopo per conto della Parte su di una controversia tra un gruppo di proprietari e la comunità di Campi Bisenzio (Th., t. III, dec. 20, 1 aprile 1689, n. 5, p. 147), con espresso richiamo ai due rescritti su citati.

sulle coltivazioni dei fondi circostanti. Anche nel caso, perciò, di una strada pubblica che corra sul muro dell'argine, costringere la comunità a contribuire alla 'refectio' di quest'ultimo equivarrebbe ad imporre al padrone delle merci trasportate di partecipare alla riparazione della nave su cui esse viaggiano.

Conseguenza evidente del netto primato istituzionale che i Nove sono riusciti ad acquisire nel corso del Seicento sui Capitani di Parte, questa decisa svolta giurisprudenziale ubbidisce certamente anche all'esigenza di non gravare le popolazioni locali con spese travalicanti i loro immediati interessi — e ciò di contro alla prassi altrove seguita di servirsi delle comunità come di veri e propri strumenti di governo idrico, a tutto vantaggio dei grandi proprietari e di quei ceti privilegiati che più facilmente si sottraevano al pagamento delle imposte estimali<sup>(43)</sup>. In questo senso, la difesa della regola di diritto comune da parte della Rota risponde ad un'evidente ispirazione equitativa e rivela un'indubbia capacità di resistenza degli apparati centrali alle pressioni esercitate dai più abbienti. È anche vero, tuttavia, che questa scelta va in senso contrario rispetto allo sviluppo di un forte impegno statale sul fronte idrogeologico, quale si era profilato per un breve momento sotto Cosimo I. La decisione di non coinvolgere i pubblici contribuenti in questo tipo di attività implica di circoscrivere gli obiettivi del centro alla gestione di opere di prevalente interesse fondiario, rinviando gli interventi regimativi di più ampio respiro all'inizio dell'età contemporanea.

### 3. *Le tecniche amministrative della regimazione idrica.*

Il rilievo squisitamente privatistico delle infrastrutture idriche si coniuga d'altra parte, nel sistema toscano, con un rigoroso centra-

---

<sup>(43)</sup> Com'è stato rilevato, per es., con riferimento alla situazione della Romagna pontificia (G. TOCCI, *Tra Santerno e Lamone: acque, terre e uomini nella Bassa Romagna tra Cinque e Settecento*, C. CASANOVA, *Governo di comunità e poteri del feudatario nello Stato pontificio del '700: il caso delle Alfonsine*, entrambi in AA.VV., *L'emergere di una comunità: le Alfonsine nel Settecento*, Ravenna, 1981, risp. p. 20 ss., p. 35 ss.). Più in generale, cfr. le osservazioni di TOCCI, *Introduzione a Le comunità*, cit., pp. 35-37, che proprio movendo dal caso romagnolo individua la categoria generale delle 'comunità idrauliche', create od utilizzate prevalentemente dal potere centrale nel quadro della propria politica idrogeologica.

lismo nella loro progettazione e realizzazione: a tal punto che ai presunti interessati di regola non resta altro che pagare le spese di ciò che viene disposto ed amministrato in tutt'altra sede.

Un risultato così dissonante rispetto alle premesse formali del sistema si spiega rilevando in primo luogo come nel Granducato mancasse del tutto qualcosa di simile all'odierno consorzio idrico: ovvero una struttura corporativa capace di consentire agli interessati di provvedere autonomamente — ancorchè sotto la vigilanza pubblica — alla cura ed allo sviluppo delle opere loro assegnate. Fino alle riforme di Pietro Leopoldo una soluzione del genere non riesce a prender consistenza (tutt'al più, come vedremo, di essa si può percepire qualche vago presentimento). Di fronte all'incombente minaccia delle acque, ed alla difficoltà di accordarsi sulle misure necessarie, è al centro che i singoli naturalmente si rivolgono per chiedere l'adozione dei provvedimenti del caso. Ed il centro, per parte sua, accetta con pari naturalezza questo ruolo protagonista, in quanto unico titolare del demanio idrico pubblico (44). Per tutta l'età medicea ed oltre, quindi, i proprietari non compaiono nelle vicende regimative altro che in veste di puri e semplici assegnatari di oneri, senza essere in alcun modo stimolati ad autoorganizzarsi per soddisfare da soli le proprie necessità. Di qui, un sistema d'amministrazione assai complesso, che concentra sul magistrato edilizio la responsabilità pressochè totale di coordinare i bisogni spesso confliggenti di migliaia di soggetti individuali e di ripartire tra loro i costi talora elevatissimi delle opere.

L'iniziativa dei lavori, nella maggioranza dei casi, era pubblica. In particolare, la *Provvisione concernente la iurisdizione, et obbligo delli Ufficiali de' Fiumi, et loro Ministri*, pubblicata il 9 luglio 1574

---

(44) La cura delle rive e degli argini puramente privati, invece, non aveva carattere obbligatorio, ed era lasciata alla facoltà dei proprietari rivieraschi con l'unico limite di non nuocere ai fondi vicini, e sempre salva l'autorizzazione preventiva del Magistrato dei Fiumi. Come spiega la giurisprudenza (RDR 2a serie, t. I, dec. 12, cit.) l'argine è pubblico quando è stato costruito « per pubblica sottoscrizione » (il che si presume sempre): nel qual caso ogni successivo intervento non può che esser fatto « per pubblica (e non per privata) autorità ». È privato, invece, quando è stato eretto a spese esclusive del proprietario della riva, ed in questo caso non è assunto in cura dalla Parte.

e poi rinnovata a varie riprese <sup>(45)</sup>, prevedeva a questo effetto che i due Ufficiali dei Fiumi di Firenze, accompagnati dal Provveditore della Parte, fossero tenuti ogni anno a visitare tutti i principali corsi d'acqua compresi nella giurisdizione del Magistrato. E disposizioni strettamente analoghe si trovano anche negli statuti degli altri *Magistrati viarum* dell'epoca, variamente coadiuvati in questa funzione vigilatrice da un certo numero di guardie e famigli, nonchè dai soliti capomastri e ingegneri sempre in giro per il territorio <sup>(46)</sup>. Per l'Arno esisteva invece un apposito « ministro », incaricato esclusivamente della continua vigilanza sul principale corso d'acqua dello Stato. Consapevole del carattere piuttosto rudimentale di questo sistema di polizia idrica, e non contento di avervi coinvolto le comunità locali assegnando analoghi compiti ispettivi ai loro viarî e sindaci dei malefizi, il centro aveva del resto imposto anche ai proprietari rivieraschi di segnalare prontamente al magistrato « guasti » e « rotte » degli argini, a pena di dover sopportare integralmente il costo delle riparazioni conseguenti, senza il concorso degli altri interessati <sup>(47)</sup>.

Ricevuta dunque, tramite questa rete informativa, la segnalazione della necessità di un intervento, le cose si svolgevano più o meno nello stesso modo che per i lavori stradali. Un tecnico della Parte, recatosi sul posto, indicava in un 'rapporto' i lavori da eseguire, li 'prezzava', predisponendo una proposta di riparto della spesa tra i gravati ed inviava il tutto a Firenze; ove, a seconda del costo stimato delle opere, il rapporto veniva o approvato autonomamente dal Magistrato o sottoposto al *placet* del principe. Si iniziavano quindi i lavori per lo più attingendo alla cassa dei Capitani o prendendo a cambio le somme necessarie, che venivano poi rimborsate tramite la levata di un'imposizione ad intervento ese-

---

<sup>(45)</sup> Il testo dell'originaria provvisione del '74 si può vedere in *Leggi*, classe III. Cantini ne ha poi pubblicate due successive rinnovazioni (l'una del 1581 e l'altra del 1716, rispettivamente in vol. X, pp. 182-193 e vol. XXII, pp. 216-228), ambedue senza indicazione di giorno e di mese, contenenti alcune variazioni di cui si dirà rispetto alla prima versione.

<sup>(46)</sup> Cfr. il cap. 60 della Riforma del 1587 dell'Ufficio dei Fossi e il cap. 34 dell'Ufficio dei Fiumi e Strade di Pistoia.

<sup>(47)</sup> Così il già citato bando 29 novembre 1561, a p. 229.

guito. Rispetto alle manutenzioni stradali, però, la faccenda era qui più complessa, in quanto non vi era — almeno in origine — alcun criterio automatico per individuare gli obbligati effettivi e per stabilire la misura del contributo a carico di ciascuno. Tutto dipendeva infatti dal *commodum* effettivo che l'opera era ritenuta arrecare ad ogni proprietario. Il tecnico della Parte, perciò, doveva di volta in volta rilevare una 'pianta' della zona, comprensiva di tutte le proprietà circoscrivibili, e distribuire l'imposizione « avendo rispetto a chi ne riceva maggiore, o minore utilità ». Com'è facile immaginare, il sistema, fondato tutto su valutazioni di carattere tecnico-discrezionale, dava luogo ad un inestinguibile pozzo di contenzioso.

Rispetto a questo procedimento, la posizione del gravato era quella di un puro e semplice suddito. Sebbene tutti i lavori fossero eseguiti formalmente nel suo interesse e dovessero essere pagati integralmente da lui, la sua volontà era formalmente irrilevante sia nel deciderli che nell'amministrarli. L'unica risorsa a sua disposizione consisteva nell'opporsi in giudizio alla decisione del Magistrato o nel ricorrere al principe in via di supplica contro di essa.

Niente vietava, con ciò, che un privato potesse eseguire per suo conto e a proprie spese interventi regimativi a cui avesse un personale interesse; ma anche in questo caso era obbligatorio l'intervento di un capomastro della Parte a stabilire con un « disegno » quali opere potessero essere eseguite, ed una specifica licenza del Magistrato (48).

Per razionalizzare il riparto degli oneri, nel corso del Seicento i Capitani cercarono, per ogni corso d'acqua di una certa importanza, di formalizzare un elenco permanente dei fondi attigui al fiume che risultassero obiettivamente favoriti dalle opere di regimazione, in modo da poter contare su di un gruppo ordinario di contribuenti a carico dei quali ascrivere la manutenzione. Ciascun gruppo — o 'Imposizione' — fu poi distinto al suo interno in varie 'circonferenze' o 'classi', a seconda del diverso grado di beneficio che ciascuna derivava dall'esistenza degli argini; e ad ognuna di esse si fece corrispondere, caso per caso, un certo coefficiente fisso da

---

(48) Il progetto del tecnico centrale era obbligatorio per tutti gli interventi sui corsi d'acqua maggiori, elencati nel bando suddetto; mentre « per gli altri fiumi o fiumicelli » si prevedeva che la licenza potesse esser concessa dagli Ufficiali.

applicare in sede di riparto (49). Da puri e semplici circondari contribuzionali, questi comprensori assunsero, con l'andar del tempo, qualche tratto caratteristico della persona giuridica (50) (fu consentito loro, per esempio, di nominarsi dei 'deputati' per seguire i lavori ordinati dalla Parte e manifestare al Magistrato i desiderata dei proprietari circondariali; a tali deputati fu assegnata una cassa per riscuotere le imposizioni levate dal centro — il che semplificava enormemente all'ufficio l'esazione dei crediti correlativi —; e furono riconosciuti loro anche certi privilegi fiscali, come l'ipoteca legale sui beni del debitore, in quanto riscuotevano per conto del Magistrato). Con tutto ciò, fino a Pietro Leopoldo essi rimasero del tutto privi della capacità di perseguire da soli le finalità per cui pure esistevano. Dalla verifica della necessità degli interventi alla approvazione dei progetti, dalla stima delle spese al loro riparto tra i gravati, dalla direzione e gestione dei lavori fino al loro collaudo, tutta l'attività amministrativa concernente il governo delle acque rimase di esclusiva competenza delle magistrature centrali, secondo il dettato delle antiche leggi cinquecentesche (51). Come ebbe a scrivere in seguito Gianni, le « centinaia d'imposizioni » dello Stato granducale « non erano altro, che tante distinte Amministrazioni maneggiate sino agli ultimi dettagli dal Governo... per conto dei privati interessati nelle operazioni, che si intendeva di fare a salute e beneficio delli loro rispettivi terreni » (52).

I riformatori leopoldini dipingeranno retrospettivamente un

---

(49) Un esempio classico è offerto dalla costituzione delle « circonferenze » contribuzionali del Valdarno tra Firenze e Signa, realizzate con la già ricordata provvisione del 1681, comprensive di tutti i « soggetti a venir dannificati da esso fiume » e distinte in una quantità di sottoclassi, ciascuna indicata da un determinato colore, secondo un sistema che all'epoca era già ampiamente sperimentato.

(50) Tanto che le imposizioni idriche venivano correntemente incluse dai pratici nella categoria degli enti di pubblico rilievo, accanto alle comunità ed ai luoghi pii (così per es. Benedetto Mormorai nel suo *Discorso storico sulla Camera delle Comunità*, cit., offrendo una retrospettiva delle istituzioni territoriali prima delle riforme).

(51) Eloquente, nel rimarcare questa loro posizione subordinata, la provvisione del 1681: la quale, nell'atto di istituire la nuova imposizione del Valdarno, prescrive che essa sarà tenuta a concorrere a tutte le spese « senza poter mai contrariar, ed opporsi alle proposizioni, che verranno fatte de' lavori di qualunque sorta » (n. 5).

(52) *Parere del Senator Gianni sopra le ispezioni affidate ai giudicanti sopra i lavori dei fiumi*, 30 ottobre 1788, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 108, ins. 12.

quadro probabilmente fin troppo rovinoso di questo sistema di gestione. Nella stessa memoria ora citata, Gianni constatava che, « dopo l'invenzione di dirigere l'acque con l'autorità suprema, nulla si è ottenuto di soddisfacente a tutti, poco di vera utilità momentanea per alcuni, ed ogni operazione di Governo in questa materia è stata sempre mista di lamentanze abbondanti che non potevano nascere senza una causa dolorosa, che le eccitasse ». Tanto che « l'istoria dell'Ufficio della Parte, dell'Ufficio dei Fossi di Pisa, dell'Ufficio di Pistoia, ... non somministra intervallo di successi »<sup>(53)</sup>. Anche ammesso, in effetti, che i proprietari circonvicini ai corsi d'acqua nutrissero un interesse effettivo alla loro regimazione pari a quello legalmente presunto, il fatto di trovarsi del tutto esclusi dall'amministrazione dei lavori li rendeva generalmente apatici. Consapevoli che la responsabilità di tenerli all'asciutto gravava interamente sul centro, la loro principale preoccupazione consisteva nel cercare di spendere il meno possibile, opponendosi spesso in giudizio ai lavori decisi dalle magistrature edilizie. Questa tattica dava di solito buoni risultati, poiché, trattandosi di opere d'interesse privato, il Magistrato in genere non si sentiva di dare inizio ai lavori progettati prima di veder risolte le controversie relative alla ripartizione degli oneri o alla stessa utilità delle opere. Data l'estrema complessità di questo tipo di accertamenti, che si giocavano su perizie tecniche largamente discretime, i procedimenti mandavano « così in lungo i negozi — come si esprime il Provveditore della Parte appunto a proposito di uno di questi casi — da fare i presenti danni irrimediabili, se non con spese grandissime »<sup>(54)</sup>. Anche una

---

<sup>(53)</sup> *Ibidem*.

<sup>(54)</sup> Così in una lettera al sovrano del 10 giugno 1672, con cui si segnalava la necessità di alcuni grossi interventi nel Valdarno « sotto Firenze » (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1619, carte sciolte). Nel corso del Settecento, l'insofferenza per questi limiti strutturali del sistema si fa via via più acuta. Diversamente dalla « pratica di molte nazioni — rileva per es. l'Auditore Paolo Filippo Baldigiani nel 1764, riferendo al Granduca il suo voto su una intricatissima controversia contributiva nata in margine ai lavori del Bagnolo — ove a nessuno vien impedito di riparare ai danni dei propri beni; [ciò] per vari riflessi non vien permesso in Toscana in quei luoghi, ove sono stabilite le imposizioni, nei quali devono praticarsi le preventive relazioni dei periti, gli esami delle opposizioni, le sentenze da proferirsi dal Magistrato, le deputazioni dei periti esecutori, le distribuzioni, e reparti delle spese » e via dicendo: fino ad assorbire talora, tra costi

volta avviati i lavori, il recupero dei capitali anticipati dalle casse centrali era lentissimo: tanto da scoraggiare l'intrapresa delle opere più serie e da far prediligere spesso interventi di puro tamponamento, che col tempo finivano per costare anche di più, aumentando l'insoddisfazione e la sfiducia e creando nuovi motivi di resistenza. Sintomo palese delle carenze del sistema era il fatto che spesso le opere più urgenti venivano eseguite alla meglio dai proprietari più direttamente minacciati dalle inondazioni, riservandosi di far valere in un secondo momento le loro ragioni verso gli altri interessati.

Una radicale revisione di questo plurisecolare ordinamento fu affrontata, com'è noto, nella prima metà degli anni Settanta del Settecento, contestualmente all'elaborazione delle riforma comunitativa.

La soluzione prescelta fu quella, in questo caso, di prendere in parola la giurisprudenza, che da sempre aveva considerato la regolazione idrica come un interesse di natura esclusivamente privatistico-fondiarìa. L'impianto giuridico precedente, perciò, nelle sue grandi linee fu mantenuto. Da un lato si confermò l'irresponsabilità di principio dell'erario rispetto a questo tipo di compiti, che continuarono ad essere qualificati come del tutto estranei rispetto alla sfera degli interessi 'universali'. E parallelamente si ribadì che nemmeno le comunità (pur trasformate ora in 'società di possessori' con una marcata connotazione privatistica) si sarebbero dovute far carico di tale impegno, dato che le loro circoscrizioni non potevano rappresentare l'interesse dei proprietari specificamente minacciati dalle acque. Il soggetto istituzionale naturalmente vocato a svolgere queste funzioni restò dunque la vecchia 'imposizione' idraulica. La novità della riforma consistette allora nel trasformare questo antico arnese del governo mediceo in un ente amministrato liberamente dagli interessati, sopprimendo qualsiasi forma di 'ingerenza' del centro nella gestione dei suoi affari. In questo modo, come scrive ancora Gianni, si veniva a conferire « alla particolare direzione dell'interessi privati immediatamente pressati a sfuggire i danni delle acque alle sottoposte campagne » la cura di quasi tutte

---

procedurali e maggiori spese dovute ai ritardi negli interventi, « il valore stesso dei beni imposti » (Th., t. I, dec. 38, 16 ottobre 1764, p. 514).

le opere idrauliche <sup>(55)</sup>, conformemente alle premesse dottrinali a cui da sempre si era ispirata questa materia.

La riforma — di cui si fece una prima prova autonomizzando nel 1772 l'Imposizione del fiume Bagnolo, e che, dopo una serie di altri esperimenti parziali, fu generalizzata col motuproprio del 2 luglio 1774 <sup>(56)</sup> — seguiva la medesima logica ispiratrice dei coevi interventi sulle comunità <sup>(57)</sup>. Tutte le « Aziende » idriche furono erette in altrettante amministrazioni autonome, gestite dai diretti interessati tramite appositi 'deputati', responsabili dei lavori. Parallelamente, venne reintrodotta il diritto di ogni proprietario rivierasco di provvedere per suo conto ai 'ripari' ritenuti più opportuni, senza bisogno di licenza e con l'unico limite di non invadere l'alveo del fiume. Tutto il sistema delle 'visite' periodiche, dei rapporti degli ingegneri, delle approvazioni del Magistrato e dei lavori finanziati in via ordinaria attraverso anticipazioni erariali fu completamente smantellato. Mentre lo Stato si trovò così sgravato dalla cura di questo tipo di opere, i privati si riappropriarono del loro 'naturale' diritto di provvedervi da soli: dato che da sempre erano stati tenuti, infatti, a « soffrire le spese, pareva giusto che potessero anche determinarle » <sup>(58)</sup>.

Ispirato ad un liberismo molto dottrinale (« non v'è impulso tanto efficace all'azione degli uomini quanto l'interesse proprio — declamava ancora Gianni nel suo progetto di riforma dell'Ufficio dei Fossi del 1774 — e il proprio diritto esercibile sopra del compagno; sicchè con la riunione di queste operazioni private tra i particolari o corpi d'interessati deve aversi per necessaria conseguenza il risultato di un tutto bene assistito, e servito ne' lavori necessari, e con molto miglior successo di quello che sia da sperarsi dall'amministrazione

<sup>(55)</sup> *Parere del Senator Gianni*, cit.

<sup>(56)</sup> CANTINI, vol. 32, p. 96 ss.

<sup>(57)</sup> Per una ricostruzione della vicenda ed un esame della filosofia che l'ispirò, SORDI, *L'amministrazione illuminata*, cit., p. 242 ss.. Il rilascio della 'libera amministrazione' agli interessati fu concesso per tutte le imposizioni idriche dello Stato, ad eccezione di quelle relative al Canale Maestro della Val di Chiana. Le controversie fluviali, che nel sistema previgente erano di esclusiva competenza della Parte, furono assegnate in primo grado ai giudicanti locali ed in appello alla Camera delle Comunità, al pari di quelle comunitative.

<sup>(58)</sup> *Parere del Senator Gianni*, cit.

della potestà pubblica » (59)), il nuovo modello, in realtà, fece fatica a decollare. Sia che molte imposizioni fossero troppo piccole per consentire una gestione razionale dei loro interessi, sia che la natura facoltativa dei consorzi (da cui era ammesso il libero recesso) ne indebolisse la capacità operativa, già nel 1786 il principe dovette constatare che « diversi alvei e recipienti di acque... non sono tenuti dalle rispettive masse degli interessati... in quel buon grado che richiede l'interesse universale ». Furono perciò reintrodotte le visite periodiche dei giudicenti, con correlativa loro facoltà di imporre d'autorità i lavori necessari (60). Ciò sembrò dar ragione in qualcosa a quegli oppositori della riforma che a suo tempo avevano fatto notare come, se perfino la ripulitura delle fossette a lato delle strade doveva essere controllata in continuazione per venir eseguita in modo appena passabile dai frontisti, ben difficilmente i privati sarebbero riusciti ad assicurare da soli il funzionamento di un sistema idrico tanto complesso e costoso (61).

È chiaro che anche in questo campo la riforma si incamminò lungo un sentiero assai distante da quelli che sarebbero stati i moduli classici della futura amministrazione ottocentesca. Riponendo una fiducia incondizionata nel principio fisiocratico dell'autosufficienza

---

(59) *Progetto del Senator Gianni per la riforma dell'Ufficio dei Fossi ordinata dal Granduca Pietro Leopoldo l'anno 1775*, in ASPI, *Fiumi e fossi*, f. 5, ins. 1. Il progetto, redatto da Gianni in occasione di una sua ispezione presso il Magistrato dei Fossi avente in origine come scopo il semplice riassetto della sua situazione finanziaria, fu sostanzialmente recepito con la riforma del successivo 19 giugno 1775, che completò la ristrutturazione delle magistrature idriche nell'ambito dello Stato Vecchio (il motuproprio del 2 luglio 1774 non riguardava infatti il Contado pisano, ma la sola giurisdizione della Parte). Con la nuova riforma, furono assegnate all'amministrazione diretta dell'Ufficio le opere considerate di interesse universale; mentre gli scoli e i fossi già per l'avanti a carico dei privati vennero rilasciati alla gestione dei rispettivi « corpi di interessati », costituiti per l'occasione.

(60) *Bandi e Ordini*, vol. XII, n. 58. I giudicenti, assistiti dal Provveditore di Strade del Comune o da altro perito, dovevano intimare ai Deputati delle varie imposizioni di « resarcire i danni » alle opere di regimazione entro un termine certo, levando sugli interessati le collette volta volta necessarie. È appunto a questo motuproprio che si riferisce il parere di Gianni già più volte citato redatto nel 1788 su richiesta del principe, ove egli riafferma la sua fiducia nella linea 'liberista' del 1774.

(61) Così un anonimo memoriale, indirizzato al Granduca ed ai Priori della città di Pisa da alcuni cittadini nel dicembre del 1774, come replica al progetto di Gianni (ASPI, *Fiumi e fossi*, f. 5, ins. 9).

degli interessi privati, essa si preoccupò esclusivamente di smantellare le sovrastrutture autoritarie e tutelari costruite dal governo mediceo, e di alleggerire così il centro da una serie di impegni amministrativi ritenuti incongrui rispetto alle sue naturali funzioni. Qui più che altrove, quindi, sembra difficile vedere nelle soluzioni leopoldine un univoco preludio di quel secolo XIX che farà della bonifica delle aree paludose una « missione civilizzatrice » a cui il sovrano è tenuto per suo preciso dovere istituzionale <sup>(62)</sup>. Tali soluzioni, tuttavia, contrapponendosi pur sempre in modo radicale a quelle praticate per l'avanti, rendono meglio visibile, per contrasto, quale fosse stata la logica funzionale dell'antico sistema.

Nel Granducato mediceo le opere idriche erano state amministrate esattamente secondo lo stesso schema che aveva presieduto alla gestione di tutti gli altri servizi periferici: dissociando del tutto, cioè, la responsabilità economica dalla capacità amministrativa. Le imposizioni fluviali avevano assolto, in questo contesto, un ruolo analogo a quello svolto dalle comunità rispetto agli altri comparti del governo territoriale: fungendo da centri d'imputazione di una responsabilità collettiva che lo Stato faceva valere a sua discrezione. A differenza, però, dagli enti comunitativi, storicamente e giuridicamente preesistenti rispetto allo Stato regionale, le imposizioni furono create artificialmente, col fine specifico di consentire una distribuzione ed un'esazione più spedita di tutto quel complicato sistema di oneri necessario per combattere la « guerra delle acque ». Questo settore d'amministrazione offre dunque una conferma ulteriore della stretta complementarità esistente nella Toscana d'antico regime tra centralismo amministrativo e pluralismo istituzionale: giacché le possibilità del centro di governare efficacemente il proprio territorio erano legate anche qui all'esistenza di un vasto sostrato di corpi intermedi capaci di raccogliergli gli impulsi. Se per un verso, quindi, il complicato reticolo delle imposizioni idriche, sovrapponendosi a tutte le altre segmentazioni del territorio toscano, accresce senza dubbio l'aspetto arcaico della carta amministrativa del Gran-

---

<sup>(62)</sup> Su questa ideologia nella Toscana dell'Ottocento, D. BARSANTI, *Caratteri e problemi della bonifica maremmana da Pietro Leopoldo al Governo provvisorio toscano*, in AA.VV., *Agricoltura e società nella Maremma grossetana dell'Ottocento*, Firenze, 1980, p. 56 ss.

ducato, esso è anche il segno di una indubbia volontà modernizzante, pur iscritta tutta entro lo schema concettuale dello Statotutore. Che poi i risultati di questo sforzo siano stati mediocri rispetto ai livelli di efficienza di un'amministrazione di oggi, ciò è altrettanto palese: ma c'è da chiedersi ancora una volta fino a che punto (almeno prima del Settecento maturo) i contemporanei percepissero come un fenomeno patologico quelle macchinosità e quegli sperperi che erano in certo modo impliciti nella costituzione stessa dello Stato corporativo.

PARTE QUARTA

**LE FUNZIONI DEL POTERE CENTRALE  
TRA GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE**



## CAPITOLO DODICESIMO

### POTERE DEL PRINCIPE E POTERE DEGLI APPARATI

1. Il problema: la qualificazione dell'uso del potere tra medioevo ed età moderna. —
2. 'Potestas principis' e 'potestas magistratus': significato ed effetti di una dicotomia funzionale.

1. *Il problema: la qualificazione dell'uso del potere tra medioevo ed età moderna.*

La rassegna dei compiti che l'ordinamento mediceo si assegnava e l'esame delle tecniche amministrative impiegate per realizzarli non esaurisce ancora l'ambito dell'indagine che ci siamo proposti. Per offrire un'idea compiuta del rapporto centro-periferia delineato dal pensiero giuridico premoderno, si richiede almeno un cenno alla tipologia delle *funzioni pubbliche* mediante le quali quel rapporto veniva governato.

Parlando di 'pubbliche funzioni' il linguaggio legale di oggi si riferisce di solito alle differenti modalità giuridiche con cui un certo soggetto istituzionale provvede alla cura di quegli interessi che l'ordinamento gli affida. Nello Stato 'moderno' — identificato con quello contemporaneo — si ritiene che queste modalità siano sempre riducibili in qualche modo alle tre tipologie del legiferare, del giudicare e dell'amministrare: corrispondenti ciascuna ad uno dei 'poteri' che concorrono ad integrare l'organismo statale complessivo. Ogni funzione è assegnataria di un fine specifico, che viene perseguito mediante l'emanazione di un atto tipico, prodotto mediante un'altrettanto individuata procedura.

Una teoria funzionale a suo modo non meno rigorosa ed armonica — benchè fondata su opposte premesse — era quella che la cultura giuridica basso-medievale aveva confezionato a profitto

degli ordinamenti ad essa coevi. Astrazione fatta per la sfera di governo 'esterna', comprensiva dello *ius belli* e degli altri poteri eccezionali del monarca (c.d. 'gubernaculum' (1)), tutto il resto dell'attività pubblica veniva percepito come uno spazio omogeneo. Invece che istituire decisive differenze qualitative tra le diverse forme d'esercizio dell'autorità, i giuristi due-trecenteschi le avevano ricondotte tutte entro l'alveo di quella funzione unitaria, indicata col vocabolo di 'iurisdictio', che tante volte abbiamo incontrato nel corso del nostro cammino e che nel linguaggio della dottrina classica coincideva senza residui con l'idea stessa di 'potestas publica' (2). A sorreggere questa costruzione stava il convincimento che l'autorità politica non fosse tanto chiamata a formare ed attuare un comune progetto di convivenza, ma a mantenere un assetto storicamente dato attraverso la ricerca di un giusto equilibrio tra le varie parti dell'ordinamento. Dal che si ricavava appunto non esistere alcuna difformità radicale tra l'attività del 'princeps' e quella dell'ultimo dei suoi baglivi, posto che ad entrambi era assegnato lo stesso compito di comporre i conflitti sociali tramite il richiamo di diritti e doveri già iscritti nell'ordine obbiettivo del mondo. Il potere era sì suscettibile di essere graduato per intensità in una scala corrispondente alla diversa dignità dei suoi titolari; ma nella propria 'substantia rei' esso restava qualcosa di sempre identico a se stesso (3).

Nei cinque secoli circa che separano tra loro queste due siste-

---

(1) Su questa nozione, che nel lessico giuspublicistico medievale si contrappone dialetticamente a 'iurisdictio', vd. C.H. McILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, trad. it. Bologna, 1956, pp. 97-98.

(2) Basti rinviare alla notissima definizione della Glossa ordinaria («est enim iurisdictio potestas de iure publico introducta cum necessitate iuris dicendi et aequitatis statuendae»: glo. *Potest*, ad l. *Ius dicentis officium*, ff. *De iurisdictione omnium iudicum* (D. 2,1,1), modellata a sua volta su una lunga tradizione risalente fino ad Irnerio, e confermata in pieno, nella sua formale pretesa di esclusività, dai giuristi del Commento («iurisdictio et potestas idem sunt, ut dixi, et est potestas iuris, ergo est iurisdictio»: BARTOLO, *In primam Digesti veteris*, cit., ad l. *Imperium*, ff. *De iurisdictione omnium iudicum* (D. 2,1,3), n. 4).

(3) COSTA, 'Iurisdictio', cit., p. 101 ss., nonché A.M. HESPANHA, *Représentation dogmatique et projets de pouvoir. Les outils conceptuels des juristes de ius commune dans le domaine de l'administration*, in *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime, Europäische Ansichten*, a cura di E.V. HEYEN, *Ius Commune*, Sonderhefte XX, Frankfurt am Main, 1984, p. 1 ss.

mazioni dai contorni così definiti, il pensiero giuridico non riesce a proporre alcuna sintesi concettuale altrettanto efficace e generalmente condivisa. Ciò non toglie che anche l'età moderna abbia avuto i suoi modelli di rappresentazione funzionale, messi a punto essenzialmente attraverso un ripensamento dell'antico costruito medievale, verso il quale si cominciò ad avvertire fin dagli inizi un forte moto di rigetto.

Già ben prima della fine del medioevo, in effetti, un clima culturale sempre più imbevuto di elementi volontaristici tende a mettere in questione il riduzionismo funzionale proprio della dottrina più antica: suggerendo quantomeno di scorporare dalla sfera di riferimento di ' iurisdictio ' le funzioni di rilievo costituzionale spettanti al principe (4). L'erudizione cinquecentesca farà il resto, dimostrando che l'idea stessa di un potere pubblico unicamente proteso ad applicare il diritto preesistente non trovava alcun fondamento nel testo romano, e che i Digesti proponevano anzi un organigramma magistratuale estremamente variegato per compiti ed attività. Rilievi, questi, che trovarono subito una vasta eco anche tra i pratici, risultando in perfetta sintonia con quella progressiva dilatazione degli interessi dello Stato avvertibile appunto a partire dagli inizi dell'età moderna (5).

L'accantonamento del vecchio modello ' bartolista ', tuttavia,

---

(4) Cfr. per tutti il commento baldiano alla *l.Cui iurisdictio, ff. De iurisdictione omnium iudicum*, (D. 2,1,2), n. 6: in cui si distingue un « merum imperium absolutum », composto da un fascio di sedici diritti di sovranità e spettante esclusivamente al principe, da quell'« imperium a iure limitatum » che costituiva tradizionalmente una delle ' species ' interne di ' iurisdictio ' e che corrispondeva sostanzialmente all'esercizio della funzione repressiva criminale. Più in generale, sulla « trasformazione dell'opera ermeneutica del principe in attività legislativa » cfr. CORTESE, *La norma giuridica*, cit., vol. II, p. 361 ss., nonché ancora COSTA, ' *Iurisdictio* ', cit., pp. 167-177.

(5) Come ho cercato di dimostrare nella prima parte di un saggio precedente (L. MANNORI, *Per una preistoria della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX (1990), pp. 345-415), in cui si ricostruiscono le linee del grande dibattito umanistico sul tema ' iurisdictio ': ' imperium ': ad esso si rinvia per ogni ulteriore approfondimento del quadro generale di cui, nelle pagine seguenti, richiameremo qualche tratto essenziale. Sempre utile, per una sintesi sul tema, anche la parte conclusiva di M.P. GILMORE, *Arguments from roman law in political thought (1200-1600)*, New York, 1941.

non coincise affatto col passaggio da una ' gestione giudiziaria ' ad una ' gestione esecutiva ' dello Stato <sup>(6)</sup> (passaggio che si verificò soltanto nei più avanzati ordinamenti assolutistici sei-settecenteschi, ed anche là quasi sempre in forme variamente compromissorie e contrastate). Qualcosa — e qualcosa di assolutamente essenziale — dell'antica rappresentazione giustiziale del potere continuò in realtà a sopravvivere per tutto il corso dell'età moderna, convivendo senza alcun problema con il processo di crescita amministrativa caratteristico di questi secoli, ed anzi accompagnandolo passo passo con il proprio supporto dogmatico <sup>(7)</sup>.

Scopo delle prossime pagine è appunto quello di comprendere meglio la logica interna di questa perdurante osmosi tra ' amministrazione ' e ' giustizia ' attraverso l'esame di una prassi medica che sotto questo profilo può considerarsi certamente rappresentativa di molte altre esperienze coeve.

2. ' *Potestas principis* ' e ' *potestas magistratus* ': significato ed effetti di una dicotomia funzionale.

L'effetto più notevole della critica cinquecentesca alla teoria funzionale del medioevo classico fu — come s'è accennato — l'aprirsi di un largo e definitivo fossato tra le funzioni riservate al ' princeps ' e quelle proprie dei suoi apparati. La rappresentazione del potere pubblico caratteristica dell'età moderna si costruisce tutta lungo il discrimine tra un vertice costituzionale che, per il suo stesso statuto di *superiorem non recognoscens*, è abilitato a derogare a proprio libito al diritto oggettivo (nonchè ai diritti soggettivi che su di esso si innestano) ed una gerarchia di *inferiores* relegati invece entro la cornice di un ordine giuridico sottratto alla loro disponibilità.

---

<sup>(6)</sup> Mutuiamo queste espressioni da M. ANTOINE, *La monarchie absolue*, in AA.VV., *The political culture of the Old Regime*, cit., p. 3 ss., che indica appunto in questa evoluzione il contributo forse più caratterizzante dell'assolutismo francese alla modernizzazione istituzionale.

<sup>(7)</sup> Per un recente ripensamento generale di questo fenomeno, A. DE BENEDICTIS, *Giustizia, società e corpi in età moderna: alcuni spunti di riflessione*, come introduzione a AA.VV., *Giustizia, potere e corpo sociale*, cit., p. 11 ss.

Naturalmente, già la dottrina medievale era stata ben consapevole del fatto che il sovrano, in quanto *solutus a legibus*, presentava un profilo assai diverso rispetto a qualsiasi altro titolare di pubblica autorità (8). Solo che, immaginando la stessa attività legislativa più come un processo recettivo di norme già iscritte nell'ordine naturale che non come la creazione di nuovi assetti positivi, la distanza tra legge e sentenza finiva per ridursi di molto (9): e l'*auctoritas principis* poteva essere riassorbita senza sforzo all'interno di quel contenitore onnivale che era appunto 'iurisdiction'. Notoriamente diverso l'atteggiamento della coscienza moderna: che, pur senza abbandonare l'« esigenza legalitaria » già alla base della dottrina legislativa del medioevo, vede nella deroga al diritto preesistente « la nota essenziale della sovranità stessa, la sua peculiarità specifica » (10).

Ciò, beninteso, non implica affatto di postulare una volontà sovrana sottratta ad ogni controllo; né tantomeno di individuare in essa la fonte essenziale del diritto nell'ambito dello Stato. In realtà, ben prima che a riscrivere l'ordinamento secondo un proprio progetto, la 'absolutio' serve al principe per regolarne il quotidiano travaglio da una posizione preminente: come testimonia il fatto stesso che nella generalità degli Stati premoderni la gran maggioranza dei suoi atti non rivestono la forma della legge generale o del motuproprio, bensì quella del rescritto emanato « alle preci dei particolari » o alle « rappresentanze dei magistrati » (11). La grande

---

(8) Sulle origini medievali della 'solutio a legibus' basti rinviare alla sintesi di CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medievale*, cit., soprattutto cap. IV.

(9) L'attività normativa del sovrano, infatti, per il giurista medievale « non ha una presunzione di legittimità: essa presuppone, come quella giudiziaria, una 'notitia facti' accanto ad una 'notitia iuris': anche in questo caso il fatto deve essere sottoposto alla verifica del contraddittorio. Ogni giudizio che si basa su affermazioni unilaterali si risolve in una manipolazione dei fatti, e pertanto costituisce una *perversio ordinis* » (A. GIULIANI, *Prova (diritto intermedio), ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, 1988, p. 519).

(10) Così, a proposito di Bodin, M. ISNARDI PARENTE, *Introduzione a I sei libri dello Stato* di JEAN BODIN, Torino, 1988, p. 43. Concordemente, D. QUAGLIONI, 'Les bornes sacrées de la loi de Dieu et de nature'. *La procedura del controllo degli atti normativi del principe nella République di Jean Bodin e nelle sue fonti*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento*, XIV (1988), p. 95 ss.

(11) Per usare le espressioni con cui Pompeo Neri descrive i tre « metodi » seguiti

fortuna del rescritto — che nella Toscana medicea serve al sovrano anche ad attuare un continuo controllo sulle magistrature ‘ repubblicane ’ mediante un’amplissima disponibilità ad esaminare le lagnanze dei sudditi contro il loro operato <sup>(12)</sup> — è legata alla stessa struttura particolaristica e composita dell’ordinamento. Naturalmente refrattario alla vocazione uniformizzante e livellatrice propria dell’atto legislativo, esso guarda invece al centro come ad un’istanza di mediazione tra le esigenze confliggenti delle sue singole cellule costitutive. Ben più che per mezzo di leggi, le varie periferie territoriali o istituzionali si rimodellano tramite la continua emanazione di rescritti emanati dietro loro stessa richiesta — si tratti di aprire nuovi mercati o di ritoccare circoscrizioni gabellari, di avviare interventi regimativi o di redistribuire forze di polizia, di modificare distretti giudiziari o di autorizzare diverse suddivisioni di carichi fiscali. In casi del genere, il sovrano pone il proprio ‘ imperium absolutum ’ al servizio di interessi settoriali, dietro specifica domanda di singoli corpi o persone: assumendo una posizione non poi molto diversa da quella del giudice a cui ricorriamo per ottenere soddisfazione di una qualche pretesa. La ‘ grazia ’ certo, va *oltre* la giustizia, in quanto consiste proprio nell’attribuire al suddito qualcosa che non gli è giuridicamente dovuto <sup>(13)</sup>; ma il fine che essa persegue è sempre legato all’appagamento di un interesse particolare. Naturale, perciò, che il primo a preoccuparsi di rendere legalmente controllabile questo potere sia il principe stesso: consentendo volentieri a deferire ai tribunali l’esame dei propri atti (altrimenti insindacabili) quando essi abbiano recato danno a qualche terzo <sup>(14)</sup>. Di qui, la consolidazione e l’ulteriore sviluppo, nel corso

---

nel Granducato per « pubblicare in forma autentica la volontà dell’istesso principe » (*Relazione sulle magistrature*, ed. cit. p. 629).

<sup>(12)</sup> Da ultimo, G. PANSINI, *Potere politico ed amministrazione al tempo della Reggenza lorenese*, in AA.VV., *Pompeo Neri*, cit., p. 29 ss.

<sup>(13)</sup> HESPAÑA, *Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução*, cit., pp. 140-141.

<sup>(14)</sup> In assenza di un qualche organismo appositamente deputato al sindacato degli atti del sovrano, era il Granduca che, di volta in volta, commetteva la decisione della causa a questo o quel giudice, in relazione alla materia o alle circostanze del caso. Il che non impedì il formarsi di una giurisprudenza sul rescritto abbondante ed organica, come testimoniano le varie raccolte di materiale giudiziario a stampa.

dell'età moderna, dell'antica teoria medievale circa i limiti di diritto naturale alla 'potestas absoluta', e la contestuale estensione al rescritto di una serie di principî caratteristici del processo e dell'atto giudiziario (dalla necessità che la sua emanazione sia preceduta dalla citazione dei controinteressati <sup>(15)</sup> alla sua non-estensibilità oltre il caso specificamente regolato <sup>(16)</sup>).

---

<sup>(15)</sup> Cfr., per tutti, il trattato del nostro G. B. ASINIO, *Ad Statutum florentinum De modo procedendi in civilibus interpretatio*, Florentiae, 1571, § VII, n. 36, p. 154. Com'è facile immaginare, la regola è poi circoscritta da tutto un castello di limitazioni, che consentono al sovrano di non tenerne conto quando egli abbia un interesse diretto a mantenere comunque il proprio atto (a partire da quella che lo esonera dall'obbligo di citare quando la sua volontà sia così determinata « ut adversarius praesens eam mutare non possit »). E tuttavia la prassi appare talvolta scrupolosamente attenta al rispetto di questa formalità. Si ricordi solo il caso, esaminato nel cap. X, della autorizzazione alle comunità del Distretto a tassare la proprietà fiorentina: autorizzazione che non venne data, come sappiamo, tramite legge generale, ma accogliendo via via le suppliche proposte a questo effetto dai Comuni interessati. Orbene, il meccanismo prevedeva che i Nove facessero citare nominativamente tutti i proprietari fiorentini potenzialmente soggetti alle imposizioni di ciascuna comunità supplicante e ne esaminassero le ragioni in una o più udienze, a cui doveva intervenire pure il segretario del principe Iacopo Dani. In questo modo si finirono per istituire spesso dei veri e propri processi, con tanto di « allegazioni di dottori », presentazioni di memorie ed esibizione di precedenti giurisprudenziali. Ed anche quando fu a tutti chiaro che l'orientamento del sovrano era a tal punto irremovibile su questa materia da rendere del tutto inutili esercizi del genere, la regola della citazione preventiva continuò ad essere religiosamente osservata fino al 1635.

<sup>(16)</sup> Tale regola, comunemente recepita in dottrina, nel Granducato si trova ribadita anche da una celebre legge cosimiana « sopra la interpretatione et vigore de' Rescritti di S. E. I. » del 29 luglio 1561 (CANTINI, vol. IV, p. 181); la quale vieta ancora di attribuire carattere derogatorio ai rescritti non muniti della clausola ' non obstante ', che è quella con cui il principe certifica la sua volontà di usare la *potestas absoluta*. Infine, la naturale analogia rescritto-sentenza è sottolineata dall'ampiezza del suo campo di applicazione. Diversamente dalla legge, che per la propria stessa generalità deve trovare la sua ' causa ' nella realizzazione di un pur indiretto vantaggio pubblico, il rescritto può benissimo essere esplicitamente mirato alla soddisfazione di una ' privata utilitas ', quando essa non riesca a trovare adeguata tutela nel diritto positivo. Un assioma antico, che la Rota fiorentina difende ancora appassionatamente negli anni della Reggenza sostenendo la validità di un rescritto di Gian Gastone modificativo del testamento di un grande patrizio fiorentino a richiesta dei suoi eredi, nonostante l'evidente perplessità dei nuovi sovrani ed un autorevolissimo, contrario parere di Heineck emanato proprio su questo caso (28 aprile 1752, a relazione di Giuseppe Bizzarrini, in Th., dec. 43-44, p. 553 ss.).

Con tutto ciò, resta il fatto che l' 'actus principis' si caratterizza sicuramente, a partire dal Cinquecento, per una 'libertà dal diritto' che la coscienza giuridica medievale stentava a riconoscergli. Ma proprio per questo, il particolarissimo statuto funzionale del sovrano non era per definizione comunicabile alle altre persone pubbliche, che continuavano a collocarsi in una posizione di totale subordine sia rispetto alla sua legge, sia a quello *ius receptum* di cui tutto quanto l'ordinamento era cointessuto.

Come si esprimeva nel 1652 la città di Arezzo in una sua supplica contro la pretesa dei Nove di prorogare tacitamente il commissariamento di un luogo pio comunitativo oltre il termine stabilito dal sovrano: « i magistrati del nostro tempo non hanno altra giurisdizione, che quella che da statuti loro è concessa, e se pure hanno l'arbitrio e la potestà sopra il buon governo..., non però possono gli ordini consueti mutare, e privare altrui delle proprie ragioni » (17). L'autorità degli apparati, pur derivando ovviamente dal sovrano, non si identifica affatto con la sua, ma si definisce anzi 'per differenza specifica' rispetto alla 'potestas principis', risultando strutturalmente circoscritta dalla cornice legale dell'ordinamento. Come le righe appena richiamate lasciano intravedere, la dottrina tradizionale non nega che in un più o meno remoto passato le cose si fossero potute presentare diversamente. Secondo un diffuso convincimento, anzi, « quando populus olim gubernabantur sine certa lege... et nondum inventae erant actiones », tutti gli interessi sociali « regebantur manu regia », cioè dal monarca stesso o in prima persona o per mezzo di suoi commissari immediati. Con la conseguenza che anche nella vita di tutti i giorni i governati si trovavano continuamente a contatto con un'autorità capace di comprimere indefinitamente i loro diritti quesiti. Ma tale assetto risale appunto all'infanzia del mondo: « inde auctoritate regia sublata extitit iudicibus, et illa sola remansit penes Reges et principes supremos », scrive Ortensio Cavalcanti, fratello di Borgnino ed

---

(17) ASF, *Pratica Segreta*, f. 175, cc. non num.: il passo citato è alla p. 15 dell'inserto. A sostegno della tesi, l'estensore richiama tra l'altro il commento bartoliano alla *l.ambitiosa*, ff. *De decretis ab ordine faciendis* (D. 50,9,4), in cui si precisano i limiti del potere arbitrario dei decurioni e dei giudici cittadini (*In secundam Digesti novi partem*, Venetiis, 1585, f. 226r.).

autore di alcuni fortunati trattati legali (18). Il cammino verso la civiltà coincide con l'istituzione di una serie di magistrature delegate che si collocano in posizione intermedia tra il principe e i sudditi, e che essendo destinate non a derogare ma a custodire e a difendere il diritto hanno una vocazione schiettamente giurisdizionale. Né le cose cambiano — precisa ancora l'anonimo avvocato aretino — quando il compito essenziale del magistrato non sia quello di amministrare la giustizia, ma piuttosto di curare il « buon governo » dello Stato, come accade appunto per i Nove. Il fatto che la « giurisdizione » sia concessa ad un simile scopo non ne muta la natura, né vale ad attribuire al suo titolare una libertà dispositiva maggiore di quella espressamente conferitagli dai suoi statuti. E neppure rileva che quegli stessi statuti gli conferiscano un potere 'arbitrario' — come accade per un'infinità di magistrature d'antico regime —, dato che « in quell'arbitrio, che dà la legge, non vi ha alcuna parte immaginabile la volontà » (19). L'esercizio dell'arbitrio degli inferiori, infatti, si risolve interamente in una mera libertà dell'intelletto e del giudizio, a cui il suo titolare può ricorrere quando le norme che deve applicare siano particolarmente generiche o lacunose. Egli potrà, al massimo, « proferre sententiam » secondo « quod sentiat iure, ratione ac aequitate animi sui », ma non

---

(18) O. CAVALCANI, *Tractatus de brachio regio, sive de libera, ampla et absoluta potestate iudicis supremi in prosequendo, iudicando et exequendo*, Venetiis, 1608, pt. I, n. 38, p. 9. Tale sequenza, ripresa di peso da un frammento di Pomponio (D. 1,2,2), gode di grande popolarità tra i giuristi. Lo stesso Bodin, per esempio, manifesta il convincimento che le « commissions » siano cronologicamente antecedenti agli « offices » — cioè alle magistrature stabilmente delegate — proprio in quanto le prime Repubbliche erano governate « par main souveraine sans loy »; e siccome l'istituzione delle magistrature richiede per definizione una « loy expresse », è chiaro che quegli ordinamenti primitivi dovevano essere retti soltanto da commissari demandati volta a volta dal re (*Les six livres de la République*, L. III, cap. III, ed. cit. p. 393).

(19) DE LUCA, *Il Dottor Volgare*, cit., L. XV, pt. I, cap. IV, p. 54: essendo l'arbitrium 'magistratuale tutt'altra cosa da quello (« supremum ») spettante al sovrano, « nullo iure certo, forma, tempore aut ordine restricto, ... cuncta regens vel naturalis rationis dictamine, vel effreni libidine de fortunis statuens et vita hominum » (così ancora CAVALCANI, *Tractatus*, cit., p. 6). Un utile chiarimento sulla nozione, offerto a partire da alcune pagine di Toschi, in ASCHERI, *Le Practicae conclusiones*, cit., pp. 43-46.

cesserà per questo di trovarsi formalmente sottomesso ad una legge che lo sovrasta e di cui anzi è lo strumento attuativo <sup>(20)</sup>.

Ciò che si constata, dunque, è una netta discrasia funzionale tra le prerogative della burocrazia subordinata e quelle del vertice politico. Discrasia a sua volta derivante dalla diversa natura dell'apparato dello Stato regionale rispetto alle 'moderne' amministrazioni statali. Lungi dal presentarsi come un immediato strumento operativo nelle mani del sovrano, questo apparato è istituzionalmente autonomo rispetto a lui: non lo rappresenta, non agisce in vece sua, non ne costituisce quella specie di appendice organica che già saranno invece i funzionari commissariali franco-tedeschi durante i secoli XVII-XVIII. Esso vive, rispetto al principe, in un rapporto di separatezza, non di identificazione <sup>(21)</sup> (come peraltro si verifica per tutte le magistrature delegate d'antico regime); e appunto perciò, non ne condivide neppure lo specifico statuto operativo.

Individuato, dunque, in questa strutturale limitatezza il primo carattere delle funzioni subordinate, si tratta di vedere ora quali ne siano i contenuti e le concrete finalizzazioni. E qui registriamo una seconda, e per noi ancor più rilevante differenza tra la concezione medievale del pubblico potere e quella che tende a prender forma nel corso del Cinquecento.

Di contro, infatti, ad una dottrina classica del diritto comune che aveva indicato nell'amministrazione della giustizia civile e penale l'unica attività giuridicamente 'visibile' degli *inferiores a principe*, i 'moderni' scoprono invece nelle pagine dei Digesti tutto un mondo di figure istituzionali addette ai compiti più disparati, e guarda caso (lo si è visto anche nel corso del nostro itinerario) perfettamente corrispondenti a tutti quegli organismi di natura fiscal-amministrativa che stanno assumendo un rilievo sempre maggiore nell'ambito degli apparati statali dell'epoca. Di qui, la critica sempre più serrata

---

<sup>(20)</sup> Così, tra i tanti, MENOCHIO, *De arbitrariis iudicium quaestionibus*, cit., L. I, q.6, f. 6v. Naturalmente, non si può escludere che il principe possa talvolta anche trasmettere ad altri un potere più ampio, « consistens in sola iudicis voluntate » e quindi nel « quod placuerit statuere.. remoto iure ratione, et aequitate » (*ibidem*): ma la titolarità di questo « arbitrium plenum » non è mai da presumersi e deve essere specificamente comprovata dall'atto di delega.

<sup>(21)</sup> In questo senso vd. ancora PANSINI, *Potere politico ed amministrazione*, cit., in part. pp. 29-32.

a cui viene sottoposta la vecchia teorica ‘ bartolista ’ della giurisdizione come ‘ genus generalissimum ’ delle pubbliche funzioni; e la diffusa tendenza ad identificare « la marque principale du Magistrat » nella titolarità di quel potere di comando indicato dalle fonti classiche col vocabolo di ‘ imperium ’ (22).

Tuttavia, se consideriamo i risultati complessivi del dibattito umanistico in materia, si ricava facilmente che esso non pervenne affatto a degradare la giurisdizione al rango di una qualsiasi delle tante attività dei pubblici apparati, ma finì piuttosto per riconoscere una sorta di necessaria complementarità tra il potere di giudicare e le altre funzioni autoritative loro affidate. Un esito, questo, dietro al quale non sta solo il radicato spirito legalistico di una dottrina poco propensa a concepire forme di potere non correlate allo ‘ ius dicere ’ (23). Il fatto è che la stessa morfologia istituzionale dello Stato premoderno continua a fondarsi su una strutturale commistione tra amministrazione e giustizia, della quale i giuristi sono fedeli testimoni. Come ci viene confermato, per quanto riguarda l’ordinamento toscano, da una nitidissima pagina della *Relazione* sulle magistrature fiorentine di Pompeo Neri (24).

---

(22) Così, da ultimo, Bodin (*Les six livres de la République*, cit., L. III, cap. II, p. 444), tirando le somme di un serrato dibattito apertosi a partire dalla pubblicazione dei *Paradoxorum libri* di Alciato, nel 1518. Nella costruzione medievale-classica — come già si è accennato alla nota 3 — l’ ‘ imperium ’ magistratuale era invece degradato al rango di una delle *species* interne di ‘ iurisdictio ’. E lo stesso vocabolo ‘ imperium ’, riferito alle funzioni dei subordinati, aveva assunto un univoco significato tecnico-processuale, indicando semplicemente quelle attività che lo ‘ iudex ’ espletava ‘ ex officio nobili ’, indipendentemente dall’esercizio di un’azione e con una relativa discrezionalità (quali l’amministrazione della giustizia penale, molta parte della giurisdizione volontaria civile e la giurisdizione equitativa in genere). Bodin, al contrario, traduce ‘ imperium ’ con « commandement », restituendo così all’espressione una latitudine semantica certamente inedita rispetto al linguaggio sclerotizzato della vecchia dottrina.

(23) Che cosa potrebbe mai essere — si chiedeva per es. Iacopo Menochio, nell’atto stesso in cui prendeva le distanze dal vecchio costruito medievale — un ‘ imperium ’ magistratuale assolutamente sganciato dal dovere di ‘ ius dicere ’, cioè non finalizzato alla sanzione del diritto e alla difesa della giustizia? Evidentemente, un potere prevaricatore e tirannico, il cui titolare « esset enim potius executor, et carnifex, quam Magistratus » (I. MENOCHIO, *De iurisdictione, imperio et potestate ecclesiastica et saeculari*, Venetiis, 1609, L. I, cap. II, p. 7: si tratta di un disagio abbastanza comune, soprattutto tra i giuristi italiani).

(24) Si tratta del breve capitolo XII del celebre testo neriano del 1745 (« Dei

« Tutti i magistrati della Città di Firenze — rileva il nostro Auditore — si possono comodamente dividere in tre classi, perché alcuni sono destinati unicamente alla giustizia civile e criminale, altri sono principalmente destinati alla esazione della finanza, ed è accompagnato il loro ufficio dalla giurisdizione similmente civile e criminale sopra tutti gli affari che vi hanno rapporto; ed altri finalmente sono principalmente destinati al buon governo, ma per l'esercizio delle loro incombenze sono muniti nell'istesso modo della giurisdizione. Tutti i magistrati adunque esercitano giurisdizione civile e quasi tutti la criminale e la distinzione si forma dall'oggetto principale della loro destinazione. Vi sono inoltre molti ufiziali del principe destinati a qualche incombenza, ma che non hanno giurisdizione, i quali non vengono considerati nel numero dei magistrati, perché chi non ha giurisdizione non è magistrato, onde di questi non sarà luogo parlare nella presente relazione » (25).

A dispetto del suo tono puramente descrittivo, questo passo è costruito seguendo un impianto ordinatorio estremamente preciso: che è poi quello uscito vincente dal dibattito cinquecentesco attorno alla nozione dell' "imperium" magistratuale e che viene impiegato un po' da tutta la dottrina di tradizione romanistica per rappresentare la struttura degli apparati. Com'è evidente, esso muove da un radicale superamento dello schema medievale secondo il quale gli "inferiores" si differenziavano tra di loro solo per la loro maggiore o minore capacità di giudicare. I magistrati centrali dell'ordinamento mediceo si distinguono invece innanzitutto per le distinte sfere attribuzionali che si vedono assegnate. Accanto ad alcuni — come la Rota, gli Otto o la Mercanzia — aventi competenze meramente giudiziarie (26), ve ne sono altri addetti al riparto o alla riscossione delle « gravezze » (27) ed altri ancora al buon

---

magistrati della città di Firenze in generale»). Finalizzate a contrastare il progetto di riforma radicalmente demolitore vagheggiato da Richécourt, queste pagine non hanno alcun valore propositivo immediato, ma tendono a fornire un'immagine razionalizzata dell'antico sistema istituzionale mediceo, a cui (almeno in questa fase) va ancora la sostanziale adesione di Neri (VERGA, *Da ' cittadini ' a ' nobili '* , cit., p. 206 ss.).

(25) Ed. cit., p. 639.

(26) Ad essi è dedicato il successivo cap. XIII della relazione.

(27) Dagli Ufficiali delle Decime ai Provveditori di Dogana, dalla Congregazione

governo <sup>(28)</sup> (nozione non definita da Neri, ma molto vicina a ciò che oltralpe si qualificava come 'police' e 'polizei': intendendo un'attività diretta alla cura di interessi pubblico-collettivi).

Nell'atto stesso, però, in cui Neri constata questa fondamentale settorializzazione, egli aggiunge subito che anche i magistrati addetti a compiti diversi dalla giustizia sono ugualmente titolari di quella certa quota di giurisdizione che è indispensabile « per l'esercizio delle loro incombenze ». Ecco che il quadro, che per un momento è sembrato sul punto di riflettere un'immagine quasi 'moderna' degli apparati granducali, torna a presentare un panorama funzionale molto lontano da quello a noi familiare. Nuove funzioni sono venute alla luce; ma esse si cumulano in capo agli stessi soggetti incaricati di giudicare, dando luogo ad una vasta raggiera di giudici-amministratori specializzati per materie. Non solo: ma lo stesso Neri, lungi dal limitarsi a prendere atto di questa 'confusione di poteri' e magari dallo stigmatizzarla, mostra di considerarla invece come un tratto connaturale all'edificio pubblico, in stretta sintonia con la generalità della dottrina giuridica corrente. Il suo stesso schema qualificatorio, anzi, non fa che ricalcare quello proposto per l'antica Roma dagli eruditi del Cinquecento: i quali avevano sì individuato, accanto a figure unicamente assegnatarie di compiti giudiziari (come i vari pretori urbani o peregrini), una folla di altri magistrati « qui censui, aerario, vigilibus potissimum praeficiebantur: *sed adiuncta iurisdictione quae ad id munus tuendum necessaria videbatur* » <sup>(29)</sup>. Ed è ancora sulle orme dei romanisti che il nostro Neri avverte come sia proprio la titolarità della giurisdizione a fare di tutti questi ufficiali dei veri e propri 'magistrati' <sup>(30)</sup>. Tale ultimo rilievo ha un'impor-

---

delle Farine a quella del Sale, fino ai vari uffici preposti alla amministrazione dei Monti, di cui si tratta diffusamente nel cap. XIV.

<sup>(28)</sup> Come gli Ufficiali di Sanità, l'Abbondanza, la Grascia, la Parte ed i Nove (cap. XV).

<sup>(29)</sup> Così, per tutti, Ugo DONELLO, *Commentarii de iure civili* (1596), L. XVII, cap. VII, n. 6, in *Opera omnia*, Lucae, 1762-1777, vol. IV, col. 1102 (corsivo nostro).

<sup>(30)</sup> Conformemente alla generalità di una dottrina che aveva messo in minoranza la proposta bodiniana di configurare magistrati 'avec commandement' e 'sans jurisdiction', per definire invece univocamente il magistrato come un « praefectus publice iurisdicundi muneris » (per tutti, S. GENTILI, *De iurisdictione libri tres* (1603), Neapoli, 1613, L. II, cap. II, p. 185).

tanza capitale giacchè, nel linguaggio del diritto comune, ‘magistratus’ è la sola persona pubblica per antonomasia capace di ‘edicere’, ‘iubere’, ‘vetare’, ‘prehendere’, coercire e punire — in una parola, di esercitare sugli altri quella autorità potestativa «qua privatus vacat»<sup>(31)</sup>. L’univoco senso del discorso neriano, dunque, è che nell’organigramma mediceo solo chi ha il potere di giudicare si vede riconosciuto il potere di comandare e di curare pubblici interessi mediante atti d’imperio: esattamente come accadeva in quel mondo classico che continua a rappresentare il modello di riferimento obbligato per ogni tentativo di *mise en ordre* della realtà contemporanea<sup>(32)</sup>.

L’apparato centrale del Granducato, beninteso, comprendeva da sempre una quantità di ufficiali che pur non essendo titolari di alcuna giurisdizione in senso proprio esercitavano funzioni anche di primissimo piano, come Neri stesso ci segnala nella sua relazione. Solo che alcuni di essi avevano competenze di natura squisitamente tecnico-gestionale e non autoritativa (come per esempio il Depositario generale del Duca, la cui carica «fu sempre ristretta alla disposizione del denaro, alla contabilità e revisione delle amministrazioni regie»<sup>(33)</sup>); mentre altri si limitavano formalmente a

---

<sup>(31)</sup> Così, ancora per tutti, J. PERION, *De magistratibus romanorum et graecorum* (1560), Argentorati, 1608, p. 201.

<sup>(32)</sup> Si cfr., per un esempio d’impiego del medesimo modello ricostruttivo, la sistemazione delle pubbliche funzioni della monarchia francese proposta da Jean Domat. Individuati in ‘justice’, ‘police’ e ‘finance’ i tre compiti fondamentali della burocrazia del suo tempo, Domat rileva che: «il y a des charges dont les fonctions sont mêlées de justice et de police, d’autres qui n’ont que des fonctions de justice sans police; et il y en a aussi dont les fonctions sont mêlées de justice et de finance, et d’autres, qui avec quelques fonctions de justice et de finance ont aussi quelques fonctions de police, et d’autres n’ont que des fonctions de finance sans administration de justice, ni fonctions de police; mais il n’y en a point qui ayent la direction de la police sans quelques administrations de justice, car les reglemens de la police ne peuvent s’observer sans le ministère de l’autorité propre à la justice» (*Le droit public, suite des Loix civiles dans leur ordre naturel* (1697), Paris, 1756, L. II, tit. I, sect. I, n. 15). Gli unici amministratori del tutto sprovvisti di giurisdizione sono dei semplici contabili od esattori, le cui funzioni «sont bornées...à recevoir les deniers de leurs charges, et à rendre compte».

<sup>(33)</sup> *Relazione*, cit., p. 622. Tra gli organismi di livello inferiore, una posizione di questo tipo è occupata ancora dallo Scrittoio delle Fortezze, che «era semplicemente un ministero d’azienda» affidato a qualche fiduciario del principe incaricato di vettova-

svolgere un'attività istruttoria o consultiva rispetto alla persona del sovrano, imputando sempre ad esso i propri atti (si pensi alla Consulta, costituente il supremo consiglio di grazia e giustizia del principe, incaricato di esaminare per conto suo le suppliche contro le sentenze inappellabili degli altri magistrati <sup>(34)</sup>; o ancora alle varie Segreterie, che avevano il compito di preparare e controfirmare ogni provvedimento del Granduca <sup>(35)</sup>).

Tutte le autorità, al contrario, investite di una qualche *potestas publica* stabilmente delegata risultano sempre assegnatarie di una certa giurisdizione, anche quando il loro compito essenziale abbia natura materialmente amministrativa. Le attribuzioni dei Nove, per esempio, secondo la definizione offertane da Serrati, riguardano rispettivamente « il buon governo delle università di questi felicissimi Stati fuori della Città di Firenze, e la sua giurisdizione negli affari contenziosi » ad esse pertinenti in primo ed ultimo grado <sup>(36)</sup>. Mentre la Legge dell'Unione attribuisce ai Capitani di Parte ogni autorità « tanto nelle cose di giustizia, quanto per gli altri maneggi alla loro cura, governo e reggimento commessi » <sup>(37)</sup>. Così pure, lo statuto del Magistrato senese dei Quattro, se da una parte gli fa obbligo di « mantenere » le entrate comunali, di « invigilare » sulla loro gestione e di « ingegnarsi » che tutti i « negozj » comunitativi siano regolarmente spediti, prescrive dall'altra che « alla cognizione

---

gliare i forti dello Stato, e che dal punto di vista giurisdizionale si appoggiava alla Parte (*ibidem*, p. 672).

<sup>(34)</sup> E che, nonostante tale posizione apicale, non aveva « giurisdizione in nome proprio nè luogo nella magistratura » (*ibidem*, p. 623). Sulle competenze di questo organismo, creato nel 1550, cfr. CONTI, *De claris iudicibus civitatis Florentiae*, in *Decisiones*, cit., t. II, pt. I, p. LXXXI ss..

<sup>(35)</sup> Sulle quali cfr. G. PANSINI, *Le Segreterie del Principato mediceo*, in *Carteggio universale di Cosimo I de' Medici*, a cura di A. BELLINAZZI, C. LAMIONI, Firenze, 1982, vol. I, p. IX ss.; F. ANGIOLINI, *Dai segretari alle 'segreterie': uomini ed apparati di governo nella Toscana medicea (metà XVI secolo-metà XVII secolo)*, in *Società e storia*, XV (1992), p. 701 ss.. Si tratta, insomma, di tutte quelle figure « sine imperio et iurisdictione », ma « cum dignitate » che il lessico romanistico cinquecentesco indicava per lo più (seguendo il celebre frammento di Callistrato in D. 50,4,14) con la qualifica di « honores » (cfr. per tutti V. I. COMPARATO, *Sulla teoria della funzione pubblica nella 'République'*, in AA.VV., in *Il pensiero politico*, XIV (1981), pp. 197-209).

<sup>(36)</sup> *Manuale*, p. 14r.

<sup>(37)</sup> CANTINI, vol. II, p. 101.

sua sola si aspettino tutte le cause tanto civili quanto criminali o miste ... sopra l'amministrazione o il Governo di dette Comunità, loro beni e ministri » (38). E uno stesso discorso vale per le varie Grasse e Abbondanze (39), per i Provveditori alle decime (40) o alle differenti specie di gabelle (41), per la Congregazione delle Farine (42), per l'Ufficio dei Fossi di Pisa (43) e via dicendo. L'autorità risulta distribuita tra tutti questi soggetti solo in base ad un criterio materiale, ignorando le diverse forme giuridiche in cui essa si manifesta.

Certo: fin dalle origini del Principato, com'è notissimo, nell'ambito di ciascuna di queste magistrature si determina una sorta di specializzazione funzionale interna, che sembra prefigurare in qualche modo la separazione tra un ' amministrare ' e un ' giudicare '. Al magistrato collegiale, il cui accesso è riservato a titolo onorario ai cittadini *pleno iure* delle dominanti, vengono infatti affiancati altri due uffici, coperti entrambi da professionisti a tempo pieno di

(38) Così appunto la già più volte citata riforma del 1588, al suo n. 2.

(39) Le cui funzioni (qui riassunte con riferimento alla magistratura annonaria di Firenze) sono « di due sorte. La prima... dipende dalla giurisdizione, che gli è stata delegata per invigilare all'osservanza delle leggi sopra tal materia, e che essa... esercita per tutte le materie attenenti al suo oggetto, come estrazioni, incette, vendite di grani, trasgressioni delle leggi e degli ordini... La seconda... consiste in un'amministrazione economica di alcune rendite e capitali che gli sono assegnati per provvedere annualmente i grani e distribuirgli a' fornai del Distretto fiorentino » (ASF, *Miscellanea di finanze, Abbondanza II*, relazione anonima del 1758).

(40) Che oltre a provvedere alla « esazione di questa imposta », « rendono ragione nelle cause di volture di beni, che giornalmente occorrono da un possessore nell'altro, e in tutte le cause che si promuovono contro i debitori dell'ufficio » (ancora NERI, *Relazione delle magistrature*, pp. 655-656).

(41) Vd. in breve G. PRUNAI, *Acta italica. Piani particolari di pubblicazione. Firenze, Milano, 1967*, p. 83.

(42) Stabilizzata definitivamente col 1678 per quanto riguardava le sue incombenze d'accertamento e d'esazione, essa si vide attribuire, una decina d'anni dopo, l'esclusiva « giurisdizione ed autorità in qualsiasi causa, lite et controversia, tanto civile che criminale dependente in qualsivoglia modo dalla suddetta tassa privatamente quoad alios » (ASF, *Ufficio delle Farine*, f. 54, n. 198).

(43) Il quale, oltre a tutta le attività amministrative ed ispettive di cui già si è detto, era esclusivamente competente su « tutte le cause concernenti, e dependenti da acque, fossi, confini e simili » (così la legge del 24 aprile 1587, cap. I, in ASPI, *Fiumi e fossi*, f. 3), oltre che — a partire dal 1603 — sul contenzioso comunitativo scorporato dalla giurisdizione dei Nove a seguito della sua ' surroga ' a questo magistrato.

nomina sovrana. Il primo di essi è costituito da quell'organo monocratico (Provveditore o Soprassindaco) incaricato di sovrintendere all'attività propriamente amministrativa, di riferire su di essa direttamente al sovrano e di dirigere gli impiegati esecutivi assegnati ad ogni apparato. E l'altro è rappresentato da quell'assessore a cui viene rimessa la decisione delle cause contenziose quando le parti ne facciano istanza, ed al quale si ricorre inoltre per pareri legali nelle più varie occorrenze (44). « Incatenato » dalla presenza di queste appendici professionali « perpetue » (45), il collegio — che pur resta l'unico organo con rilevanza esterna di ognuno di questi apparati — finisce spesso per limitarsi alla ratifica di decisioni già assunte altrove, sulle quali ha una scarsa capacità d'incidere. E ciò soprattutto a causa della brevità del mandato dei suoi componenti, per lo più semestrale o annuale. Nella vita quotidiana dei Nove, per esempio, tutti gli affari « economici » (in senso aristotelico, cioè amministrativi) « sono di privata cognizione del Soprassindaco, che gli esamina e passa il suo sentimento al Magistrato, che lo convalida con suo decreto », in modo di solito quasi automatico (46). Più ampia invece la competenza propria del collegio nelle materie contenziose: giacchè esso restava libero (almeno nel civile) di decidere ' pettoral-

---

(44) In certi casi, questo ufficio legale poteva risultare più numeroso (i Nove, per es., disponevano di due assessori, uno per il civile l'altro per il criminale, ed in più di un ' consultore ' a cui si ricorreva negli affari da trattarsi d'ufficio). In altre situazioni, un singolo assessore poteva essere utilizzato da più magistrati. Così, per es., quello della Parte serviva anche i Conservatori di Legge; mentre a Siena le funzioni di assessore dei Quattro erano svolte dal Giudice Ordinario della città, ed a Pistoia quelle dell'Ufficio dei fiumi e strade dal giudice del Commissario o dal Fiscale. Questo modo di amministrare la giustizia per interposta persona (pure non peculiare alla sola esperienza toscana) non mancava di suscitare perplessità negli osservatori stranieri, abituati ad una più compiuta professionalizzazione della funzione giudiziaria. « La plupart des magistrats — notava ad es. un lorenese pur ben disposto verso le vecchie istituzioni medicee, come Bagard de Béthanges — ne sont point institués pour juger les parties... mais seulement pour leur donner des juges », esattamente come nel sistema romano-classico (*Mémoire sur le gouvernement ancien et moderne de Toscane*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 658, cc. non num.).

(45) L'espressione è ancora neriana, tratta da quella *Relazione seconda sopra gli articoli principali della magistratura e governo di Firenze* redatta nel 1763, sempre in appendice a VERGA, *Da ' cittadini ' a ' nobili '*, p. 677.

(46) BARBOLANI, *Memorie*, cit., c. 12r.; ma vd. pure FASANO GUARINI, *Potere centrale e comunità soggette*, cit., p. 497.

mente ' le controversie incoate davanti a lui finché i litiganti non ne avessero chiesto espressamente il deferimento all'assessore — accettando però, in questo caso, di pagare tutte le sportule correlative <sup>(47)</sup> —. Anche ad una simile richiesta delle parti, peraltro, sembra che il Magistrato non fosse tenuto a consentire necessariamente: dovendo essere lui stesso, in definitiva, a dichiarare quali fossero gli « articoli di ragione » da devolvere al dottore e quali invece quelli di puro fatto, destinati a rimanere di sua privata competenza <sup>(48)</sup>. Senza contare che i Nove non erano neppure obbligati a recepire il voto assessorile e a dargli esecuzione (anche se questa libertà, è vero, costituiva un'eccezione nel panorama complessivo delle magistrature fiorentine <sup>(49)</sup>). È plausibile, insomma, che un po' per motivi di economia, un po' per gli ostacoli che il collegio poteva frapporre ad adire il ' giudice legale ', le parti finissero spesso per accontentarsi della giustizia direttamente impartita dai Nove. Certo è, comunque, che per chi disponeva di mezzi adeguati ed era deciso a farsi giudicare da un professionista non doveva essere difficile raggiungere il seggio assessorile o addirittura il tribunale rotale, giacché ogni

---

<sup>(47)</sup> Così il cap. 34 del *Manuale* serratiano; che pur non esclude, parallelamente, una spontanea devoluzione della controversia al giudice togato da parte dei Nove stessi (pp. 139-140); ma vedi anche per es., nello stesso senso, il cap. 59 della riforma dell'Ufficio dei Fossi di Pisa del 1587. In termini generali, sul rapporto tra ' iudices pectorales ' e loro ' assessores ', puntuali osservazioni in G. GORLA, *Appunti sui ' Tribunalia ' o ' Magistratus ' con funzioni amministrative e giudiziarie operanti fra i secoli XVI e XVIII nello Stato Pontificio e nel Granducato di Toscana (con qualche traccia per altri Stati)*, in AA.VV., *Studi per il centenario della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Roma, 1989, vol. I, spec. pp. 17-19.

<sup>(48)</sup> Così, per es., nel 1723, avendo i Nove somministrato anni addietro alle comunità del Capitanato di Fivizzano certe granaglie in epoca di carestia per conto dell'Abbondanza, ed essendo sorta controversia tra i ' popoli ' e la cassa del Magistrato circa le modalità di restituzione di queste somme, i Nove si rifiutano di « commettere la causa nelle solite forme davanti a loro », secondo la richiesta delle comunità. Soltanto indirizzandosi al sovrano in via di supplica il Capitanato otterrà che il Magistrato, « sentite le parti, dichiari quello che stimi convenirsi per buona giustizia secondo il voto del suo assessore » (rescr. 24 maggio 1728: ASF, *Nove Conservatori*, f. 3218, ins. 314).

<sup>(49)</sup> Lo rimarca Conti (*Decisiones florentinae*, cit., dec. 83, 11 aprile 1714, n. 20), in margine appunto ad un voto assessorile che il Magistrato si era rifiutato di far proprio, ottenendo dal principe che la causa fosse rimessa alla Rota. Neppure per i Nove, comunque, era possibile respingere il voto della Rota, come viene rilevato dall'autore nel medesimo luogo.

diniego opposto dal Magistrato poteva essere sempre superato ricorrendo in via di supplica al sovrano.

A livello di mera analisi politica, dunque, si potrebbe ritenere che già alle origini il sistema istituzionale toscano avesse intravisto la strada di un'articolazione funzionale di tipo 'moderno'; senza però riuscire a percorrerla fino in fondo in quanto la conservazione delle antiche strutture magistratuali onnivaleenti — « inutili e vani simulacri » di un'età comunale tramontata da secoli <sup>(50)</sup> — costituiva uno dei pedaggi che le élites cittadine avevano imposto alla monarchia nell'atto di consegnarle il potere.

La semplice constatazione, tuttavia, che questa 'confusione' attribuzionale costituisce un denominatore comune a tutti quanti gli ordinamenti del tempo — anche a quelli che non hanno niente a che vedere con la tradizione istituzionale cittadina — induce a ritenere che essa dipenda da motivi ben più profondi, legati alla natura stessa del potere pubblico in questa fase di sviluppo storico.

Il fatto è che — come sappiamo — lo Stato premoderno risolve senza residui la propria attività di governo in un 'disciplinamento' sempre più articolato del suo spazio politico <sup>(51)</sup>. In questo quadro, a cui resta del tutto estranea l'idea di un'offerta ai sudditi di prestazioni di qualunque genere, l'amministrazione tende per forza di cose a presentarsi come una progressiva espansione della giurisdizione, chiamata ora a far osservare una crescente congerie di obblighi 'pubblici' ed a risolvere i conflitti che sorgono in margine alla loro attuazione. La vocazione amministrativa degli apparati si sviluppa perciò da una costola della loro più antica funzione giustiziale, assumendo la forma di una giurisdizione specializzata in ordine a particolari tipi di materie (fiscali, annonarie, edilizie e via dicendo). Per tornare alla nostra Toscana, ricordato come il sistema medico si fondasse tutto sul sistematico accollo degli oneri di

---

<sup>(50)</sup> Così ancora il Neri della *Relazione seconda* del 1763, ormai assai più critico nei confronti del sistema tradizionale di quanto non lo fosse stato nel 1745: ed. cit., p. 677.

<sup>(51)</sup> Sul significato di questa espressione cfr. da ultimo i vari interventi pubblicati in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento*, XVI (1992), e segnatamente i due contributi di P. SCHIERA, *Disciplina, disciplinamento*, p. 315 ss., e di W. SCHULZE, *Il concetto di « disciplinamento sociale nella prima età moderna » di Gerhard Oestreich*, p. 371 ss.

governo agli enti soggetti, è naturale che una gran parte della 'funzione amministrativa' centrale si riducesse alla risoluzione del contenzioso intercomunitativo sorto in margine alla distribuzione ed all'assolvimento di questi doveri.

Naturalmente, i nostri apparati non si limitano a svolgere questa attività puramente repressiva o contenziosa, ma adempiono ad una quantità di altre mansioni che con la giustizia vera e propria hanno ormai poco a che fare e che già li avvicinano, anzi, alle amministrazioni di oggi. A ben guardare, però, anche questa sfera del loro operato resta concettualmente legata ad una potestà di tipo giudiziario. Del tutto sprovvisti di quella irresistibile capacità dispositiva che è caratteristica del solo sovrano, i magistrati delegati possono riuscire ad imporre la propria volontà sui governati solo certificandone l'obbiettiva conformità al diritto — all'occorrenza nelle forme caratteristiche di un vero e proprio processo. La giurisdizione, quindi, non costituisce mai, per essi, l'appendice relativamente fortuita di un *altro* tipo di potere, già di per sé autosufficiente, ma si pone piuttosto come il fondamento legittimante di quel potere stesso. Secondo ciò che cercheremo di mostrare nel corso del successivo capitolo.

CAPITOLO TREDICESIMO  
'ECONOMICO' E 'GIURISDIZIONALE'

1. Le due funzioni dell'apparato. — 2. Profili di un'amministrazione giustiziale. —
3. 'Economia' e 'giurisdizione' negli anni delle riforme.

1. *Le due funzioni dell'apparato.*

Che la sensibilità dei pratici avvertisse l'irriducibilità delle funzioni magistratuali alla pura e semplice amministrazione della giustizia è provato dal fatto che il loro linguaggio aveva messo a punto un'espressione specifica — quella di governo 'economico' — destinata appunto ad abbracciare tutte le attività degli apparati a carattere non-giurisdizionale. Si tratta di un lessema che, pur evocando in primo luogo l'amministrazione domestica, già nelle fonti classiche abbracciava anche quella sfera del governo civile relativa all'auto-sostentamento del sovrano o della *polis*; e che in questa accezione si era guadagnato un posto ormai consolidato nel lessico politico tardo-medievale e moderno <sup>(1)</sup>.

Definire allora le funzioni dell'apparato granducale equivale a metter a fuoco il significato assunto da queste due espressioni complementari — 'giurisdizionale' ed 'economico' — nel vocabolario dei contemporanei; verificando soprattutto l'esatto punto di discriminazione tra l'una e l'altra.

All'atto pratico, la ricerca non è facile. Visto che le attribuzioni dei vari apparati erano infatti distribuite seguendo un criterio di

---

<sup>(1)</sup> Cfr. ARISTOTELE, *Oeconomica*, in *Opera*, Paris, 1848, vol. I, p. 639 ss.; nonchè, per un esempio desunto dalla trattatistica moderna, il già citato FRAGOSO, *Regimen Reipublicae*, p. 5, che accanto ad un' "oconomica privata" ne indica anche una 'regia', una 'praefectoria' ed una 'politica'.

carattere materiale e non funzionale, i giuristi non ebbero mai particolare motivo di occuparsi di questa distinzione. I pur continui conflitti di competenza intermagistratuali non si combattevano quasi mai lungo la linea economia-giurisdizione, che attraversava allo stesso modo tutte quante le magistrature, ma piuttosto su quella dei diversi compiti statutari propri di ciascuna di esse (2). Ecco perché queste due categorie, pur evocate continuamente dai pratici, conservano un profilo estremamente incerto almeno fino all'età lorenese; quando, in corrispondenza con i primi tentativi di riorganizzazione dell'apparato, si comincia a trovare qualche testimonianza più puntuale circa la loro fisionomia.

La nostra indagine può trovare un suo punto d'avvio in un altro testo neriano, antecedente di alcuni anni rispetto a quello citato al capitolo precedente, ed abbastanza famoso proprio perché da esso inizia quel processo di separazione effettiva tra 'economia' e 'giurisdizione' che produrrà poi tutti i suoi frutti nel corso degli anni Settanta-Ottanta del Settecento. Ci riferiamo alla « Relazione della visita fatta all'Ufficio dei Fossi di Pisa l'anno 1740 », ed indirizzata a Francesco Stefano per ragguagliarlo sui possibili miglioramenti istituzionali da introdurre in questo importante magistrato periferico (3). A conclusione della sua analisi, in effetti, Neri propone tra l'altro di sottrarre del tutto al Magistrato la soprintendenza all'« economico », per assegnarla « privatamente » al solo Provveditore dell'Ufficio (4). Si tratta quindi di un primissimo spiraglio aperto verso la costruzione di una burocrazia esecutiva: nel quadro di una

---

(2) Ad un dibattito sulla scorporabilità o meno delle due funzioni fa un breve cenno solo Serrati, in margine al diritto o meno dei Nove a conoscere delle cause dei luoghi pii: diritto che nessun testo legale attribuiva espressamente al Magistrato, ma che, secondo una prassi consolidata, ineriva implicitamente alla sua competenza di approvare i loro partiti di spesa. A tale orientamento, pur contrastato da una parte della giurisprudenza, aderisce con convinzione il nostro cancelliere, sostenendo « non essere adottabile la distinzione che suol farsi infra l'amministrazione e governo e la giurisdizione » e rivendicando la sostanziale unitarietà del potere magistratuale (*Manuale*, pp. 174-175).

(3) Sulla 'visita' pisana di Neri cfr. FIASCHI, *Le magistrature pisane delle acque*, cit., p. 259 ss.. La relazione fu completata tre anni dopo l'ispezione suddetta.

(4) Cfr. il cap. IV della parte III della relazione, in ASPI, *Fiumi e fossi*, f. 3681, cc. 196-202.

politica della Reggenza preoccupata di restituire un po' d'efficienza alla farragginosa macchina medicea.

Sotto un altro profilo, però, questa pagina costituisce ancora una testimonianza eloquente di quella scienza di governo tradizionale di cui Neri è per tanti versi uno degli ultimi esponenti. E ciò precisamente laddove egli definisce gli oggetti da separare secondo criteri radicalmente estranei alla logica che ci è oggi familiare.

Neri muove infatti dalla considerazione che la « giurisdizione » risulta da sempre « ottimamente collocata » presso il Magistrato collegiale, e che per nulla al mondo si deve pensare a sottrargliela. Tale funzione viene fatta consistere ne « la cura dell'osservanza delle leggi » e nella « soprintendenza universale alla quotidiana esecuzione di tutti gli ordini » (5). Di conseguenza, non può esservi dubbio che, « dovendo il Magistrato seguitare nell'esercizio della sua solita giurisdizione », gli debba ancora « essere raccomandato con tutta la premura l'invigilare all'osservanza delle leggi dalle quali dipende tutta la salute di quella Provincia » (6). 'Giurisdizione' sta quindi per esercizio dell'autorità pubblica *tout court*, ed esplicitamente per 'esecuzione di legge'. Ciò che invece bisogna sottrarre al collegio è « la parte che riguarda la soprintendenza all'amministrazione, all'economia ed ai lavori che in qualunque modo sogliono cadere sotto la direzione dell'Ufficio » (7): in una parola, la gestione dell'« azzienza » dell'Ufficio stesso, comprensiva di quel complesso di beni e mezzi patrimoniali « [il] quale ha bisogno di una più speciale vigilanza di quella che puole prestarli » un organo collegiale, per sua natura troppo rigido e lento. Così facendo — ribadisce il nostro autore quasi a voler tranquillizzare il sovrano — non si toglie al Magistrato nessuno dei suoi poteri, ma si prende semplicemente atto che « l'amministrazione di un grosso patrimonio » come quello che l'Ufficio si trova a gestire può essere meglio espletata affidandola ad un soggetto distinto piuttosto che cumulandola con l'esercizio delle potestà propriamente pubbliche (8).

Nella prima parte della sua trattazione, in particolare, l'esten-

---

(5) *Relazione*, cit., c. 202r.

(6) *Ibidem*.

(7) *Ibidem*, c. 197r.

(8) *Ibidem*, c. 10v.

sore si era soffermato brevemente a descrivere le competenze dell'Ufficio: rilevando che, « siccome molte leggi e ordinazioni col progresso de' tempi sono state fatte sì per regolare le dette operazioni [cioè il deflusso delle acque, la polizia urbana, le opere pubbliche eccetera], sì per custodire e tenere vive l'entrate destinate loro per dote; sì per il giusto e facile reparto delle imposizioni, così l'esecuzione delle leggi rimane commessa alla cura di questo Magistrato, il quale ha privativa cognizione e giurisdizione in tutte le cause sì civili che criminali, che alle dette ordinazioni hanno rapporto, con piena facoltà di comandare quanto per l'esercizio delle sue incombenze stimerà opportuno, e di forzare ciascuno all'esecuzione » (9). Ora, la proposta neriana di rearticolazione delle competenze non vuole scalfire in niente l'attribuzione al Magistrato di queste funzioni essenziali. 'Imporre' prestazioni di danaro, 'eseguire' leggi, 'conoscere' delle contestazioni, 'comandare' e 'forzare' i sudditi al rispetto delle norme — tutto ciò resta ancora 'giurisdizione', e perciò continua a spettare all'organo collegiale.

Ecco dunque che la distinzione tra 'economia' e 'giurisdizione' offerta all'inizio degli anni Quaranta del Settecento dalla cultura istituzionale avanzata (che è poi quella più interessata a distinguere) sembra coincidere — diremmo oggi — con quella tra attività di diritto pubblico e attività di diritto privato. Confermando la sua fedeltà ad un modello di schietta derivazione medievale, Neri ingloba ancora nel concetto di giurisdizione tutto ciò che ha un qualche sapore di 'potestas publica', e che come tale rinvia ad un rapporto ineguale di supremazia-sudditanza. Mentre nelle categorie della 'economia' e della 'amministrazione' senza aggettivi egli pare includere una semplice gestione di beni patrimoniali per conto terzi, non implicante l'esercizio di alcun potere a carattere autoritativo.

È fuor di dubbio, tuttavia, che per quanto il 'giurisdizionale' conservi ancora un suo indiscutibile primato, la sfera dell'"economico" sia divenuta più ampia di quella di una pura e semplice amministrazione privata. Come ben sappiamo, infatti, l'apparato centrale non si limita ad amministrare solo i beni ed i redditi del principe, ma anche quelli di moltissimi altri soggetti, per varie ragioni considerati non pienamente capaci di provvedere alla cura

---

(9) *Ibidem*, c. 5r.

delle loro sostanze. La 'oikos' da gestire non è più soltanto quella del sovrano o della città dominante: ad essa si sono aggiunte una quantità di altre 'case' o 'aziende' (comunitative e corporative) che, pur avendo già i loro amministratori ed una propria individualità giuridica, sono state sottoposte a tutela nel loro stesso interesse. Come Casaregi ci ha spiegato in quella sua lucida sentenza del 1717 che il lettore certo ricorderà, la 'oeconomica potestas' del Granduca si estende ad una costellazione di « civitates, Respublicae, municipia, opera, universitates, viae, piae operae et huiusmodi »<sup>(10)</sup>. E gli apparati preposti a vigilare sugli interessi di tutti questi enti « assimilantur legalibus administratoribus, nempe tutoribus, curatoribus et economis, qui habent a lege administrationem cum libera »<sup>(11)</sup>.

Quando, allora, Pompeo Neri propone per la prima volta la scorporazione delle competenze 'economiche' dalle altre attribuzioni del Magistrato dei Fossi, egli intende sottrarre ad esso qualcosa di più che non la semplice gestione delle entrate dell'Ufficio ed i lavori da esso direttamente curati. Il « grosso patrimonio » che si tratta di assegnare all'amministrazione esclusiva del Provveditore comprende infatti non solo la dotazione propria dell'ente, ma anche tutti i patrimoni comunitativi la cui tutela era stata fino a quel momento riservata al Magistrato, nella sua qualità di « surrogato » dei Nove per il Contado pisano. Una volta ribadita infatti l'intangibilità delle competenze propriamente giurisdizionali in capo al collegio, egli trova perfettamente « coerente a questa visione che quello a cui è raccomandata la soprintendenza attuale dell'economico dell'Ufficio dei Fossi, soprintenda ancora all'economico delle medesime comunità all'Ufficio dei Fossi sottoposte »<sup>(12)</sup>.

Pur continuando, dunque, a presentare un profilo esterno puramente privatistico, l'attività 'economica' si è caricata di un contenuto sostanzialmente autoritativo, in quanto ha assunto stabilmente ad oggetto la cura d'interessi patrimoniali appartenenti a soggetti *diversi* dal titolare della funzione. L'« oeconomus » contratta, transige, paga e riscuote, destina redditi e risorse — compie, in-

---

(10) RDR 1a serie, t. V, dec. 515, p. 243.

(11) *Ibidem*.

(12) *Relazione*, cit., c. 202.

somma, atti del tutto accessibili a qualunque privato; ma lo fa, per così dire, sulla pelle degli altri, imputando gli effetti delle sue scelte in capo ad enti che son costretti a subirle in quanto presuntivamente incapaci di autogestirsi. Il modello del governo paterno, senza sconfessare per nulla il proprio ètimo, ha dilatato così il suo ambito di riferimento ben oltre i confini del *fiscus principis*, inglobando un buon numero di altre amministrazioni.

Ecco che una parte considerevole dell'autorità delle magistrature di cui ci siamo occupati in questa trattazione si colloca fuori dal raggio della giurisdizione vera e propria. O forse — per meglio dire — essa si iscriveva in origine nell'ambito di quella giurisdizione volontaria che nella sistemazione medievale aveva una latitudine infinitamente più ampia di quella che oggi le attribuiamo, comprendendo ogni sorta di atti autorizzatori od omologativi, tra i quali in primo luogo quelli attinenti all'esercizio dei poteri tutori. Tali atti, non implicando l'osservanza delle formalità processuali proprio perché resi al di fuori di un dibattito contenzioso (non « in invitos », ma « inter volentes tantum », secondo la definizione della glossa<sup>(13)</sup>), hanno poi finito per autonomizzarsi anche linguisticamente dal genere stesso 'giurisdizione', per entrare a far parte della categoria dei provvedimenti d'amministrazione domestica. Approvazioni di 'partiti' comunali, 'elezioni' di stipendiati, nulla osta alla alienazione di beni comunitativi e simili sono assunti infatti dal magistrato tutorio come se riguardassero il suo stesso patrimonio. E l'unico rimedio esperibile contro di essi (pur ampiamente utilizzato da comunità e luoghi pii) consiste nel ricorso in via di supplica al sovrano.

Dato l'oggetto del nostro studio, incentrato sul tema dei rapporti centro-periferia, possiamo interrompere qui l'analisi lessicale del termine 'economia': anche se si può esser certi che, estendendo la ricerca ad altri ambiti, verificheremmo che esso ha acquistato una portata ancora più vasta. Una volta accettato, infatti, di allargare i confini ideali della 'oikos' pubblica oltre i suoi limiti primitivi, la cinta delle sue mura può raggiungere un'ampiezza tendenzialmente

---

(13) « Contentiosa [iurisdiction] dicitur quae redditur in invitum... Voluntaria vero, quae inter volentes tantum »: *glo. Contentiosam, ad l. Omnes proconsules, ff. De officio proconsulis et legati* (D. 1,16,2).

indefinita: fino a postulare l'esistenza di un tipo di autorità coattiva esercibile su tutti quanti i sudditi e del tutto omologa a quella del 'pater in filios' — come certa dottrina straniera esplicitamente teorizza <sup>(14)</sup> —. Ben prima delle riforme leopoldine in materia di polizia, per esempio, pare sicuro che già i giudicenti medicei si ritenessero pienamente legittimati ad irrogare in via breve certe sanzioni, qualificate come 'economiche' proprio per la loro natura del tutto stragiudiziale. I limiti di questo potere correzionale, fondato più sulla prassi che sulla legge, restano ancora ignoti, e probabilmente erano molto fluidi anche per i contemporanei. Sembra, comunque, che alla 'potestas paterna' si ricorresse soprattutto nei confronti di soggetti socialmente marginali, a cui (un po' come alle comunità 'pupille') non si riconosceva un'assoluta pienezza di diritti <sup>(15)</sup>.

Appena fuori, in ogni caso, da questo luogo metaforico che è la 'casa' del principe, il suddito riacquista una sua piena dignità; e può essere costretto dal magistrato a fare, non fare o sopportare qualche cosa solo per mezzo di un atto formale che attesti la conformità al diritto del sacrificio richiestogli. Cioè mediante la pronuncia di una sentenza o di un provvedimento che comunque ne surrogò gli effetti secondo il diritto processuale.

---

<sup>(14)</sup> Cfr. il già cit. giurista aragonese CRESPI DA VALDAURA, *De usu et exercitio oeconomicae et politicae potestatis*, p. 70, secondo il quale l'«oeconomica» «non criminum punctionem, sed preservationem continet, ad quam non plena est necessaria probatio. Non iudicialis citatio, sed viae facti executio. Atque ita plura, quae contentiosa iurisdictione iniusta forent: potestate oeconomica fieri non prohibentur, et acquissime imo, et in qualibet bene constituta Republica necessaria sunt». I riferimenti a questa 'economica' in senso forte, intesa come potestà limitativa della libertà personale, sono comuni soprattutto nell'ambito della letteratura spagnola, che dibatte lungamente sulla sua ammissibilità (anche se riferendosi, in realtà, soprattutto ad una fattispecie molto specifica, che è quella della coercibilità del chierico esente dalla giurisdizione secolare ma potenzialmente soggetto a questo diverso tipo di autorità non correlato ad una vera dichiarazione del diritto: cfr. per es. F. SALGADO DE SOMOZA, *Tractatus de regia protectione*, Lugduni, 1627, pt. I, cap. II, n. 279; A. DIANA, *Tractatus de immunitate ecclesiastica*, in ID., *Resolutiones morales*, Lugduni, 1634, resol. 17, pp. 23-24; G. PEREIRA DE CASTRO, *Tractatus de manu regia* (1622), Lugduni, 1673, cap. VI, p. 30).

<sup>(15)</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di MANGIO, *La polizia toscana*, cit., pp. 18-21: il quale indica, tra i rari casi di potestà economico-repressiva conferita per atto normativo, quello di un bando del 1743 relativo all'espulsione dei «forestieri vagabondi e birboni» dai confini dello Stato.

Come si esprime ancora nel 1772 l'auditore Pompeo Baldasseroni, segretario della Consulta di Siena, una semplice « provvisione economica » magistratuale — com'era stata, nel caso, un editto della Biccherna recante un aggiornamento di quote contributive per la manutenzione di un acquedotto —, non preceduta « né da libello, né da atti, né da tutte quelle parti necessarie a formare un giudizio », non ha alcun effetto rispetto ai suoi presunti destinatari quando costoro non vi consentano <sup>(16)</sup>. Per piegare la volontà dei suoi amministrati, l'« inferior a principe » deve necessariamente conferire al proprio atto la forma di un provvedimento giudiziario: presentandolo come l'enunciazione di un diritto *che già c'è* e confezionandolo nel rispetto dei principî fondamentali della 'tela iudiciaria'.

Ciò non significa, beninteso, che ogni qual volta vi fosse da realizzare un interesse collettivo o fiscale a scapito di qualche suddito, il magistrato premoderno cominciasse davvero col costruire un processo in piena regola, citando formalmente i potenziali danneggiati ed ammettendoli a dedurre e controdedurre a loro piacere. Un simile *modus operandi* sarebbe stato impensabile allora più di oggi, se si tien conto dell'estrema macchinosità del processo di diritto comune e degli infiniti espedienti dilatori che esso consentiva al convenuto. Basta uno sguardo alla prassi, del resto, per constatare come gli apparati d'antico regime adottassero modalità assai spicce per conseguire gli obbiettivi che loro stavano a cuore. Mentre la dottrina stessa, che pur in astratto condannava il c. d. « *praeceptum ex abrupto* » come « *nullum et iniquum* » <sup>(17)</sup>, finiva poi per am-

---

<sup>(16)</sup> Così in una causa delegata dal principe su supplica degli interessati, e decisa con relazione del 27 agosto 1772 dallo stesso Baldasseroni e dall'auditore rotale Giovan Pietro Bertini (DARF, t. 88, dec. 10, p. 10). Con l'editto in questione, la Biccherna aveva ripartito in modo diverso da quanto era stato praticato in occasioni precedenti gli oneri di manutenzione dei condotti idrici dell'acquedotto urbano di Fontebranda; e la sentenza dichiara appunto l'illegittimità di tale atto, riconoscendo che il Magistrato non aveva alcuna capacità di colpire, tramite un semplice atto stragiudiziale, coloro che, « mercè la mancanza di una contraria consuetudine, godevano del diritto di ragion comune di non soffrir quest'aggravio ».

<sup>(17)</sup> « *Praeceptum iudicis ex abrupto, et causa non cognita factum, non tenet, et numquam transit in remiudicatam* », « *praeceptum factum ab executore vel iudice sine causae cognitione et parte non citata dicitur nullum et iniquum* », recita ancora la repertoristica d'età moderna (G. BERTACHINI, *Repertorium*, Venetiis, 1574, § 'Praeceptum', pt. IV, f. 137r.; TOSCHI, *Practicae conclusiones*, cit., t. IV, concl. 482, p. 342),

metterne generosamente l'impiego ogni qual volta vi fosse la necessità di realizzare finalità di pubblico rilievo<sup>(18)</sup>. Se guardiamo alla sostanza delle cose, perciò, non v'è dubbio che i nostri magistrati già operassero comunemente mediante atti molto simili ai 'provvedimenti amministrativi' di oggi, in quanto dotati di immediata esecutorietà e non subordinati all'osservanza di particolari formalità o garanzie.

Il punto è, però, che tutti gli ordini di questo tipo continuavano ad appartenere anima e corpo alla sfera del diritto processuale. Fratello minore della sentenza, il 'nudum praeceptum' si configura come una specie di provvedimento cautelare civile. E benchè alla sua emanazione non debba necessariamente seguire un processo, tale eventualità è iscritta nel suo stesso corredo genetico. Appunto perché diverso da una sentenza e non contenente alcun accertamento giuridico formale « ab eo semper licite appellatur », dicono i giuristi<sup>(19)</sup>: facendo pienamente salvo il diritto del suddito a veder esaminate e difese in un regolare giudizio quelle ragioni che il giudice ha frettolosamente delibato in sede stragiudiziale. Il fatto, poi, che nel loro agire quotidiano magistrati come i Nove, i Fossi o la Parte fossero ben più occupati ad emanare ordini, regolamenti o ingiunzioni che non a risolvere cause e a pronunciar sentenze, non infirma per nulla la natura intimamente 'giustiziale' del loro potere.

---

consegnando in questi brocardi il senso di una tradizione plurisecolare (vd. tipicam. I. D'ARENA, *De praeceptis iudicum*, in AA.VV., *Tractatus universi iuris*, cit., t. III, pt. II, nn. 1-5, ff. 34v.-35r.: ove si enuncia il principio della necessaria priorità della sentenza rispetto a qualsiasi ordine magistratuale).

<sup>(18)</sup> Rinviamo, per un'esposizione più dettagliata, al già citato lavoro *Per una 'preistoria' della funzione*, pp. 475-487 ss., basti qui ricordare che già la processualistica medievale aveva da sempre ammesso la legittimità degli ordini di carcerazione preventiva, dei mandati « de manutenendo » e delle ingiunzioni dirette a « compellere subditos ad pacem » (che pur non contenevano alcuna statuizione sui diritti delle parti): trovando conforto in certi luoghi del Testo (come per es. la *l. De pupillo*, § *Meminisse*, ff. *De operis novae nuntiatione* (D. 39,1,5, § 10)) che mostravano come il Pretore avesse l'autorità di emanare certi ordini immediatamente esecutori al fine di non pregiudicare le eventuali ragioni delle parti fino al loro definitivo accertamento. Allargando quest'area di tolleranza, si arrivò ad affermare genericamente che « praeceptis iudicum etiam sine ordine, et causae cognitione factis, parendum est, si spectant ad eorum officium » (così di nuovo BERTACHINI, *Repertorium*, loc. ult. cit., f. 137v.).

<sup>(19)</sup> TOSCHI, *Practicae conclusiones*, loc. ult. cit.

Chi si trovava colpito da una qualunque ingiunzione magistratuale, infatti, nella maggioranza dei casi vi sottostava senza replicare, sia perché consapevole del carattere obbiettivamente dovuto della prestazione impostagli, sia perché scoraggiato dai costi, dai tempi e dalla complessità della giustizia d'antico regime. Il provvedimento non impugnato, perciò, a dispetto della sua formale fragilità, restava indefinitamente in vigore senza aprire alcun episodio contenzioso. E tuttavia, il suo fondamento continuava ad essere inscindibilmente connesso con la potestà di giudicare di colui che l'aveva emanato: giacché esso attingeva la propria legittimità dalla garanzia di poter essere sempre sostituito, a richiesta del gravato, con una dichiarazione della regola di diritto resa nelle forme dell' "ordo iudiciorum".

Della fondatezza di questi rilievi ci si può facilmente sincerare considerando il *modus procedendi* delle magistrature granducali a noi note, col corredo di alcune osservazioni giurisprudenziali a margine.

## 2. *Profili di un'amministrazione giustiziale.*

Cominciamo dall'esame di una fattispecie assai semplice: com'è quella corrispondente a tutti quegli ordini di polizia pubblica che i nostri magistrati emanavano quotidianamente nelle più varie materie e che, a giudicare dal volume che essi occupano negli archivi, li dovevano tenere impegnati per buona parte del loro tempo.

Dal nostro punto di vista, per esempio, sono assai istruttivi i precetti concernenti la polizia dei beni pubblici, attraverso i quali i vari *Magistrati viarum et fluminum* degli Stati medicei ordinavano — di regola senz'alcun contraddittorio — la demolizione dell'opera illecitamente costruita sul suolo pubblico, la rimozione della frana dalla strada, il puntellamento dell'edificio minacciante rovina, lo 'spurgo' della fossa stradale o del letto del fiume, la chiusura della derivazione d'acqua pubblica non autorizzata e così via. In simili casi, l'organismo competente, su segnalazione di un pubblico ufficiale o su istanza di un privato, invitava il giudicante della circoscrizione interessata a notificare al responsabile un'ingiunzione penalmente clausolata di cessare, di restituire in pristino o di eseguire le prestazioni a suo carico; avvertendolo che, in mancanza, si

sarebbe proceduto d'ufficio a sue spese. Di fronte all'inerzia dell'ingiunto, compiuti gli interventi del caso, il giudicante procedeva al recupero delle spese « con mano regia », in virtù dei privilegi fiscali che assistevano i crediti dei magistrati <sup>(20)</sup>.

Ora, nonostante le apparenze, tutti questi ordini, più che ad atti d'amministrazione di tipo odierno, somigliano più a dei « decreti provvisionali, facilmente revocabili » non appena gli interessati ne chiedano una verifica — come rileva l'assessore della Parte nel 1644, in un consulto circa il modo più corretto per assicurare la praticabilità di una strada di cui è incerta la natura pubblica o privata <sup>(21)</sup> —. Sia che ingiunzioni del genere rechino una clausola espressa, rivolta ai destinatari, « che sentendosi gravati... ricorrino al Magistrato loro per il compimento di buona giustizia, e frattanto obbediscino a detto precetto alle pene suddette »; sia che abbiano una struttura formalmente incondizionata, essi non sono mai preclusivi di una approfondita *causae cognitio*. A seguito dell'impugnativa, si apre un normale processo di fronte al Magistrato o al suo assessore, in contraddittorio ora con eventuali controinteressati, ora con un procuratore dell'Ufficio stesso quando siano in questione immediati interessi pubblici (e la presenza di quest'ultima figura costituisce la prova migliore del carattere formalmente 'imparziale' assunto dalla procedura in tale seconda fase <sup>(22)</sup>). Da notare che giudizi di questo

---

<sup>(20)</sup> Un campionario vastissimo di questi procedimenti è offerto dalle filze della Congregazione delle Strade e Ponti di Firenze (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1698-1705 cit); per la polizia urbana ed idrica abbondanti esempi nelle ff. 1286-1295 dello stesso fondo.

<sup>(21)</sup> ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1055, c. 208 ss.. Il « magistrato nostro » — si legge nella relazione — ha « due uffici, uno di suprema autorità per procedere manu regia al mantenimento delle strade pubbliche, l'altro per procedere con ben ordinato giudizio o criminale o civile come sia espediente ». Con il primo tipo di autorità, i Capitani possono, « riservando alle parti interessate le ragioni tali quali da sperimentarsi in giudizio ordinario petitorio..., fa[re] un decreto, e comand[are] che [il tratto stradale in oggetto] sia mantenuto ad uso di strada pubblica ». Ma con ciò essi si limitano ad anticipare in via breve i possibili effetti di un processo di cui gli ingiunti possono provocare in ogni momento l'apertura, semplicemente rifiutando di prestare acquiescenza all'ordine che li ha colpiti.

<sup>(22)</sup> Eloquenti, in casi del genere, le intestazioni delle sentenze e degli altri atti processuali, che si aprono con formule del tipo: « nella causa vertente davanti al

tipo, destinati a chiudersi con regolare sentenza, non si svolgono come quello che oggi diremmo un ' processo all'atto ', in cui ci si limita ad indagare sul modo in cui è stato esercitato un potere già esaurito, ma vertono invece sul merito dei diritti e sull'opportunità delle misure adottate per soddisfare l'interesse pubblico, conformemente alla natura del tutto provvisoria del decreto iniziale <sup>(23)</sup>. E si rilevi ancora che per quanto il carattere cautelare di questi provvedimenti dovesse precludere all'opposizione ogni efficacia sospensiva, su questo punto restarono sempre ampi margini di incertezza. Nei primi decenni del Settecento, per esempio, il Provveditore della Parte tenta a più riprese di ' terminare ' il letto del fiume Bisenzio, facendo ordinare per decreto ai proprietari latitanti di rimuovere le piantate e le colture con cui l'hanno illegalmente occupato; ma in tutti questi casi la tempestiva opposizione degli ingiunti basta a convincere il Magistrato a disporre la sospensione del decreto, in base alla semplice constatazione che esso è « seguito senza alcuna citazione dei maggiori interessati » <sup>(24)</sup>. Mentre altre volte sono gli statuti stessi a garantire all'ingiunto una certa possibilità di difesa prima dell'esecuzione del precetto, omologando quest'ultimo ad un ordine monitoriale (si vedano ad esempio i *Capitoli* pistoiesi di acque e strade, che in molti casi subordinano le ingiunzioni di sgombero o ripristino all'inutile spirare di un termine durante il quale l'interessato è ammesso ad opporsi e ad aprire così una pur sommaria fase di cognizione <sup>(25)</sup>).

---

Magistrato loro illustrissimo infra l'illustrissimo Sig. X da una, e M. Avvocato Y come Procuratore del loro Ufficio, e Tribunale, dall'altra... ».

<sup>(23)</sup> Cfr. per es. i capp. 47-48 della Riforma dell'Ufficio dei Fossi di Pisa del 1587, relativi agli « appelli » contro i « referti » stragiudiziali dei tecnici dell'Ufficio recanti l'accertamento di qualunque trasgressione: su di essi si pronuncia l'assessore del Magistrato, che — « bisognando » — procede ad ispezioni sul luogo della controversia, acquisisce prove testimoniali e fa eseguire nuove perizie « da un altro Capo Maestro non sospetto alle parti », prima di riferire il suo parere al collegio per l'emanazione della sentenza (ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 3).

<sup>(24)</sup> « Però — concludevano i Capitani — non si può procedere ad esecuzione alcuna fino a che non siano viste ed esaminate le loro ragioni » (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1286, *Federigo de' Ricci e consorti v. Imposizione del Bisenzio*).

<sup>(25)</sup> *Capitoli*, cit., cap. III. L'ordine monitoriale — ricordiamo —, antesignano dell'attuale decreto ingiuntivo e diffusissimo nella prassi civile dell'età intermedia, era un'ingiunzione emanata senza la partecipazione del suo destinatario, ma recante una

L'esigenza di una 'processualizzazione' del comando si fa ancora più acuta quando, dalla emanazione di semplici ordini conformativi, si passi alla produzione di provvedimenti costitutivi di situazioni giuridiche nuove.

Come s'è visto fin dal principio, i limiti strutturali del potere del magistrato — « *minister legum* » e preposto all'attuazione del diritto — escludono senz'altro che esso possa disporre unilateralmente delle posizioni soggettive dei sudditi in mancanza di una specifica commissione del sovrano. Ciò non toglie che qualche volta sia il diritto stesso ad imporre ai sudditi determinati sacrifici, quando ricorrano certi presupposti (magari anche molto generici) che il magistrato è chiamato ad accertare. Si prenda il caso dell'espropriazione per pubblica utilità. Sfornito di una capacità espropriativa generale e diretta omologa a quella del principe, il magistrato premoderno si auto-investe, di fatto, di un'autorità molto vicina ad essa interpretando estensivamente i numerosi passi del *Corpus Iuris* recanti obblighi di contrarre a carico di particolari soggetti — passi su cui una dottrina plurisecolare ha costruito pezzo a pezzo una colossale casistica di negozi obbligatori (26). Si pensi soltanto alla celebre norma interdittale che impone al proprietario del fondo di concedere l'*iter ad sepulcrum* a chi non possa altrimenti raggiungere un luogo di sepoltura (27). « La disposizione di questo testo — rileva l'Auditore Villani, commentando questo passo in una sentenza del 1736 — s'è di poi con più di ragione adattata da' nostri Dottori, non solo a favore de' sacri templi, de' monasteri, e di altri luoghi, ne' quali solo remotamente si può considerare il diritto della religione,

---

clausola di stile che abilitava quest'ultimo, « *si senserit se gravatum* », ad opporsi all'atto stesso entro un termine certo. Se l'ingiunto si costituiva in giudizio, il decreto perdeva ogni efficacia esecutoria, producendo soltanto l'effetto di una citazione con la quale si avviava una comune vertenza civilistica; mentre, in caso contrario, alla scadenza del termine esso si trasformava in una vera e propria sentenza di condanna (per tutti, Q. MANDOSIO, *De monitoriis*, in AA.VV., *Tractatus universi iuris*, cit., t. III, pt. II, f. 59 ss.).

(26) Una rassegna molto ampia in P. M. CORRADINI, *Tractatus de iure praelationis* (1688), Venetiis, 1700, q. 48 e q. 50, p. 208 ss.

(27) L. *Si quis sepulcrum*, ff. *De religiosis et sumptibus funerum* (D. 11,7,12). Sull'importanza di questo testo in materia espropriativa, dopo NICOLINI, *Il principe*, cit., p. 238 ss., ha richiamato l'attenzione J. L. MESTRE, *Du régime seigneurial au droit administratif: l'expropriation dans le droit français*, in AA.VV., *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*, cit., p. 29 ss.

ma ancora è stata estesa all'ampliamento de' seminari, e delle scuole, e delle carceri, e similmente per rendere più comode le strade, ed i pubblici edifizii; e per contribuire al più vago ornamento delle città, è luogo ad occupare gli altrui beni, mediante l'ufficio del giudice » (28).

Ogni giudice, dunque, è potenzialmente in grado di disporre *iure proprio* dei beni dei sudditi per una pubblica causa: ma ciò in base allo stesso diritto che lo legittima a dichiarare espropriazioni d'utilità privata in occasione di qualsiasi vertenza civilistica (29). Né il fatto che a chiedere l'esproprio possano essere magari i tecnici dello stesso magistrato 'edilizio' chiamato a pronunciarlo altera in niente la natura intimamente 'giudiziale' di questo potere: come i sudditi spesso ricordano alle magistrature centrali, nel tentativo di ottenere l'adozione di procedure più garantiste. Nel 1680, per esempio, avendo deciso gli ingegneri della Parte, dopo una lunga indagine, di deviare il letto di un torrente sui fondi di un privato senza però citarlo preventivamente davanti ai Capitani « a dir quanto gli occorra », costui ricorre al loro foro non solo opponendosi all'operazione, ma chiedendo l'annullamento di tutti gli atti già compiuti per difetto di contraddittorio. Siccome, infatti, « l'esserci o non esserci [l'] utilità o necessità pubblica che sia bastante a forzare [i proprietari] a prestar pazienza [all'esproprio] è materia nella quale il magistrato procede con la sua iurisdizione ordinaria », è inammissibile che questa valutazione abbia luogo al di fuori di un regolare processo, in cui il diretto interessato possa far valere le sue

---

(28) Th., t. XII, dec. 37, 24 settembre 1736, nn. 50-51, pp. 369-370. Tutto questo discorso serve al relatore — che si pronuncia qui, dietro commissione specifica del sovrano, su una richiesta del Comune di Sinalunga tendente ad ottenere la deviazione di un corso d'acqua su suolo privato al fine di rimettere in funzione il mulino comunitativo — proprio per giustificare meglio quell'esproprio a favore del Comune che egli dichiara nel suo dispositivo. Visto a fronte di quali finalità, infatti, si ritiene comunemente sacrificabile la proprietà privata in sede giudiziaria — conclude l'estensore — « molto più dunque dee ciò ammettersi per salvare un mulino al miglior uso d'un territorio, perché finalmente ... non mancavano luoghi dove i Romani collocar potessero i loro cadaveri senza obbligar il vicino a dar la strada per il proprio suolo; dove non concedendosi lo scolo all'acque stagnanti, o restando inutile un tal edifizio, ne rimane senz'altro pregiudicato il diritto alla pubblica abbondanza ».

(29) Come già rilevava giustamente NICOLINI, *Il principe*, cit., p. 218 ss.

ragioni nelle forme di rito <sup>(30)</sup>. Sospesa la procedura e istruita la causa davanti all'assessore della Parte, costui dichiarò infondata la pretesa del ricorrente, osservando che l'omissione della citazione non bastava ad invalidare l'esproprio ogni qual volta i proprietari successivamente oppostisi non avessero « prodotto cosa alcuna rilevante da rimuovere il loro magistrato da quello... che con maturità è stato risoluto » <sup>(31)</sup>. Massima, quest'ultima, che sembra abbia segnato un punto fermo nella giurisprudenza della Parte. Da notare, peraltro, che essa non presenta alcuna specificità 'pubblicistica', ma appartiene a quelle eccezioni al principio del contraddittorio che la processualistica aveva da sempre riconosciuto <sup>(32)</sup>. Mentre anche in seguito, pur negando carattere di per sé sospensivo al ricorso degli espropriati, si continuò a ritenere che costoro potessero contestare anche con perizie tecniche ed altri mezzi di prova la sussistenza effettiva della pubblica utilità, in contraddittorio con i rappresentanti dell'Ufficio <sup>(33)</sup>.

Un discorso analogo vale per l'attività impositiva magistratuale. Anche qui, è fuori discussione che gli apparati non risultano titolari di un'autonoma potestà di « imporre alcune nuove collette, né di aumentare le solite » senza « un ordine speciale del sovrano » <sup>(34)</sup>, a cui è riservato lo 'ius onera imponendi'. È però altrettanto certo che i magistrati sono continuamente chiamati ad intervenire in questa materia « ratione iurisdictionis civilis et ordinariae » <sup>(35)</sup>: cioè per far osservare ai sudditi quegli obblighi fiscali che già il diritto obbiettivo o la volontà del sovrano hanno introdotto a loro carico. In tale veste, essi svolgono a favore del fisco un'attività del tutto

<sup>(30)</sup> ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1092, ins.116.

<sup>(31)</sup> Relazione 7 ottobre 1680, a firma di Giuseppe Orceoli, *ibidem*.

<sup>(32)</sup> Cfr. per es. ASINIO, *Ad statutum florentinum De modo procedendi*, cit., § VII, n. 43, p. 157: che ammette il diritto del giudicante di « incipere ab executione » ogni qual volta « qui citandus esset, actui qui fit contradicere non potest ».

<sup>(33)</sup> Un buon esempio, successivo di una cinquantina d'anni, è offerto dal tentativo dei Capitani di espropriare un fondo per aprirvi una cava di pietre a beneficio dell'amministrazione dei lastrici di Firenze. In questo caso, i privati riescono ad ottenere una sospensiva ricorrendo in via di supplica al sovrano, ed aprendo una causa di cognizione davanti ad un giudice delegato (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1291, *Ufficio della Parte v. Lorenzo Strozzi e Matteo Pancani*).

<sup>(34)</sup> Così ancora la citata sentenza senese del 1772 in DARF, vol. 88, n. 10, p. 14.

<sup>(35)</sup> Così, per tutti, KLOCK, *De contributionibus*, cit., cap. III, n. 176, p. 76.

omologa a quella diretta ad assicurare la soddisfazione di un creditore privato. Con l'unica specificità che, risultando chiaramente impensabile avviare un processo in piena regola contro ogni contribuente moroso, la dottrina ha fin dalle origini riconosciuto *ex iure communi* ai crediti fiscali il privilegio della *executio parata*, che permette di posporre l'esame di ogni eccezione rispetto alla pretesa del pagamento <sup>(36)</sup>.

Con ciò stesso, però, la cultura giuridica conferma l'intimo nesso tra giurisdizione e potestà esattiva, in quanto il precetto esecutorio di pagamento è a tutti gli effetti un atto provvisorio di natura giudiziaria, non solo non preclusivo di ogni ulteriore accertamento, ma nemmeno scindibile dalla potestà di dichiarare in un formale processo gli obblighi contributivi dei sudditi. Il fatto, quindi, che anche nella Toscana granducale — come nella generalità degli ordinamenti coevi — « tutti i magistrati che presedevano alla esazione delle regie finanze si trova[ssero] muniti della giurisdizione civile e criminale, quantunque il principale motivo della loro creazione non [fosse] la detta giurisdizione, ma l'esazione » <sup>(37)</sup>, non costituiva affatto una gratuita fantasia del sistema, ma un suo tratto necessario.

La conseguenza di questo assetto era un contenzioso fiscale di notevole volume e di discreta raffinatezza giuridica, posto che le controversie tra fisco e privati erano considerate del tutto omologhe a comuni vertenze civilistiche. Non solo: ma la stessa facoltà di anticipare l'esecuzione rispetto alla cognizione era costruita esplicitamente come una eccezione ai principii generali del processo, e perciò ritenuta applicabile in modo veramente pacifico solo ai crediti fiscali già perfetti in virtù delle loro leggi istitutive o dell'atto del principe (come accadeva, ad es., per tutte le imposte indirette, per le decime e per buona parte degli stessi oneri di ripartizione). Quando

---

<sup>(36)</sup> Ciò soprattutto richiamandosi ad alcuni luoghi del Codex (come per es. C. 10,19,20, ove si ammette il pubblico esattore ad accedere direttamente al patrimonio del debitore fiscale, pur vietandone l'incarcerazione *ex abrupto*; oppure una costituzione giustiniana (Nov. 8,10,2) in cui la « *fiscalium exactio* » viene definita « *inevitabilis* », « *quia militares expensae et hostium insecutiones multa egent diligentia, et non possunt citra pecunias agi* »). Per la dottrina toscana cfr. ancora ASINIO, *Ad statutum florentinum De modo procedendi in civilibus*, cit., § VII, n. 33, p. 153.

<sup>(37)</sup> Così ancora il Neri della *Relazione* sulle magistrature, ed. cit. p. 655.

invece — come capitava spesso — la norma impositiva subordinava il sorgere dell’obbligazione al verificarsi di presupposti che era il magistrato percettore a dover accertare di volta in volta, e magari con notevole discrezionalità, si riproponeva puntualmente il problema di un qualche coinvolgimento preventivo dei potenziali gravati.

Si pensi di nuovo alle nostre magistrature edilizie: a cui le leggi sui lavori pubblici lasciavano ampia facoltà di dichiarare quando ricorresse la necessità di certi interventi, nonchè il compito di ripartirne le spese tra i presunti beneficiari. In situazioni del genere, era abbastanza normale che la confezione dell’atto impositivo avvenisse utilizzando procedure di tipo paragiurisdizionale.

Nell’ambito della giurisdizione della Parte, per esempio, benchè di regola le imposizioni per ‘acconcimi’ di strade e ponti fossero levate con atti stragiudiziali, la partecipazione del Cancelliere e dei rappresentanti comunitativi alle ‘visite’ degli agenti stradali era ritenuta una condizione necessaria per la validità delle spese ordinate in tali occasioni. Così, nel 1694, l’assessore della Parte accoglieva la domanda di un gruppo di contribuenti appartenenti al Comune di Montopoli volta a far dichiarare la nullità della relazione di un agente di strade in quanto «al disegno, et impositione contenuta in detta relatione non vi è intervenuta persona che rappresentasse la Comunità di Montopoli e inclusivamente i detti interessati, e che nemmeno alla approvazione della stessa impositione [da parte del Magistrato] non era presente la Comunità di Montopoli»<sup>(38)</sup>. Mentre per gli interventi di maggior rilievo finanziario gli ordini di pagamento venivano spesso emanati con assegnazione di termine a comparire nel caso che la comunità si ritenesse ingiustamente aggravata<sup>(39)</sup>. È significativo che questa tecnica ve-

---

(38) ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1698, c. 3 ss.: il dispositivo, in effetti, dichiara «nulla, e di nessun valore» la relazione dell’agente, vietando, per conseguenza, di «procedere ad esecuzione reale contro detti signori interessati».

(39) Cfr., a titolo d’esempio, la comparsa presentata davanti alla Parte nel 1619 dalla Comunità della Rocca San Casciano: la quale fa appunto presente che «dall’Uffitale [cioè dal rettore del luogo] è stato fatto comandare alla detta comunità et huomini di essa a petizione del Capo Maestro che si deva spendere per detta comunità lire 100 per rassettare di strade in più luoghi, come in detto precetto chiaramente consta. E che infra sei giorni devano comparire avanti al Magistrato vostro sentendosi aggravata la

nisse regolarmente applicata anche nello Stato della Chiesa per i lavori pubblici del medesimo genere disposti dalla Camera Apostolica (40): a testimonianza di una sensibilità non fortuita per i diritti dei gravati in questa materia.

Beninteso, dato che nell'abituale silenzio della legge le modalità di queste procedure si definivano tutte in via di prassi, risulta pressochè impossibile fornirne una mappatura soddisfacente — ed è anzi probabile che i loro confini fossero strutturalmente incerti, seguendo il mobile profilo degli interessi sociali di volta in volta in gioco. A fronte di certi *stylus* più 'garantistici', così, se ne trovano altri assai più disinvolti. I Nove, ad esempio, per redistribuire i carichi contributivi intercomunali pare si servissero di semplici decreti incondizionati, limitandosi tutt'al più a clausolarli con l'invito alle comunità insoddisfatte di « sperimentare le loro ragioni davanti al Magistrato » in ordinario contenzioso (41). E negli stessi

---

detta comunità et huomini d'essa a dire quel tanto che sopra di ciò occorre ». Esaminato il contenuto della memoria, che segnala il grave stato di disagio finanziario in cui versa la comunità, la Parte dimezza effettivamente l'ammontare dell'imposizione (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1030, c. 190). Nel caso che l'intervento fosse stato deciso « con partecipazione di S.A.S. » (condizione, questa, da osservarsi necessariamente ogni volta che l'ammontare della spesa dovesse essere anticipato dalla cassa dei Nove), la procedura era la stessa, ma sulle eventuali opposizioni si pronunciava definitivamente il principe stesso con proprio rescritto, su informativa del Magistrato (per qualche caso del genere ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 784, cc. 207, 208, 211, 227).

(40) Cfr. G. B. FENZONI, *Annotationes in Statuta, sive ius municipale Romanae Urbis*, Romae, 1665, p. 573 ss., nonché BRUGIOTTI, *Epitome*, cit., cap. IV, p. 65 ss. « Confecta solita epistula circularis » e notificata « omnibus communitatibus contribuere debentibus », a queste ultime veniva assegnato un termine breve « ut deducerent si quid in contrario haberent; alias dicto termine elapso » la Presidenza delle Strade avrebbe posto mano « ad conficienda laboreria ab architecto designanda ». In caso di ricorso, invece, le eccezioni potevano essere esaminate in un regolare giudizio davanti ad un auditore designato dal Preside stesso (per qualche esempio del genere cfr. Archivio di Stato di Roma, *Tribunale delle acque e strade*, Busta 322 (1a Ufficio fiscale)).

(41) Un caso tipico è quello — nel 1742 — dell'accollo alle comunità di Pietrabuona e Vellano delle spese di mantenimento della via Francesca, che per l'avanti era sempre stata « risarcita » a cura di tutto quanto il Vicariato di Pescia. Nonostante il suo dichiarato carattere provvisorio, il decreto in questione rischia di arrecare un pregiudizio definitivo alle due comunità precettate: le quali, essendo molto povere, si trovano in seria difficoltà a sostenere un costoso giudizio contro il Vicariato davanti ai Nove. Proprio adducendo tale motivo, esse supplicano il principe di revocare di moto

repertori di cancelleria della Parte si trovano codificati principî volti a giustificare l'elisione di ogni partecipazione preventiva del gravato — come quello per cui l'eventuale difetto della citazione a veder approvare le relazioni di capomastri e ingegneri da parte del Magistrato verrebbe sempre sanato dalla successiva comparizione dell'ingunto: facendo così salva in ogni caso l'efficacia di un precetto pur formalmente invalido (42).

Almeno in un settore, però, — che è quello delle bonifiche e delle regimazioni idriche — sembra che la 'processualizzazione' dell'attività impositiva sia stata osservata con una particolare attenzione.

Come sappiamo, questo tipo di contribuzioni si consideravano formalmente imposte per soddisfare all'interesse 'privato' dei gravati stessi: il che già costituiva un'ipoteca psicologica ad applicarle mediante una tecnica omologa a quella del giudizio civile. Per giunta, esse gravavano essenzialmente su proprietari fondiari, e non su enti o corpi istituzionali. Avere a che fare con un grosso possidente, magari cittadino della dominante o di qualche altro centro di rilievo, non era proprio la stessa cosa che trattare con un impersonale soggetto collettivo. E siccome capitava spesso di dover mettere in conto a questo signore delle cifre notevoli a fronte di lavori dall'esito talvolta assai incerto, era logico che si cercasse di muoversi con la maggior prudenza possibile. La procedura prescelta, perciò, era di tipo rigidamente monitoriale; nel senso che si escludeva il compimento di qualsiasi atto esecutivo prima che fosse scaduto il termine assegnato al precettato per opporsi in giudizio ed avviare un eventuale processo di cognizione.

Questo procedimento si trova dettagliatamente regolato dalla legge « sui ripari dei fiumi » del 1581, valida per tutta la giurisdizione della Parte; è riproposto in termini analoghi dai capitoli

---

proprio il decreto, liberandole dal nuovo gravame (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1704).

(42) ASF, *Capitani di Parte*, numeri bianchi, f. 25, c. 24r.: « ... in ogni caso la citazione si convalida per la comparizione del nullamente citato ancorchè sia comparso solamente per dire di nullità della citazione », con rinvio ad una sentenza dell'auditore Cavalcanti dell'anno 1700.

dell'Ufficio dei Fiumi di Pistoia <sup>(43)</sup>; ed è seguito in pratica anche dall'Ufficio dei Fossi di Pisa, il quale pure non lo trova formalizzato espressamente nei suoi statuti <sup>(44)</sup>. L'*iter* — che può iniziare, al solito, o su istanza di un privato o su iniziativa di un ministro dell'ufficio — si apre sempre con la 'visita' di un tecnico sul luogo in cui si manifesta l'esigenza di un qualche intervento (visita che deve essere preavvisata per pubblici bandi a cura dei rettori dei luoghi, « acciò li vicini, e gl'interessati possino essere uditi, e intesi in sul fatto » <sup>(45)</sup>). Esso prosegue con la redazione di una perizia circa i lavori necessari, alla quale si allega l'indicazione della spesa stimata ed il correlativo progetto di riparto tra i proprietari; e culmina con la notifica a ciascuno di essi di tutto quanto il documento, che è stato frattanto approvato dal magistrato competente. Agli interessati viene assegnato un termine breve « a potere reclamare, e ricorrere al Magistrato », attivando così un processo di cognizione; mentre in caso di mancata opposizione « s'intende l'approvazione di detti Ufficiali passata in cosa giudicata, e imposto a ciascuno perpetuo silenzio » <sup>(46)</sup>.

Come la giurisprudenza della Parte sottolinea con forza, questo meccanismo « supplisce » compiutamente all'assenza di quel diritto alla citazione « a ciascheduno dovut[o] tanto di ragione divina che naturale », giacchè « l'assegnazione del termine ad opporre...; se ben toglie la citazione all'approvazione della relazione, non toglie la difesa, che è il principale oggetto della necessità della citazione » <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> In part. dal cap. V (« Modo di repartire la spesa per li risarcimenti di rotta, o pericoli di rotta, o per altri lavori »).

<sup>(44)</sup> Così testimonia, almeno, la *Relazione* neriana del 1743: secondo la quale l'Ufficio procede ai lavori idrici « d'interesse dei particolari » ogni qual volta « il lavoro richiesto non [è] contraddetto, o la contraddizione riconosciuta irragionevole » (c. 48).

<sup>(45)</sup> Così la legge del 1581, in CANTINI, vol. X, p. 183.

<sup>(46)</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>(47)</sup> Così l'Auditore Angeli, in un voto approvato il 14 gennaio 1693 (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1095, ins. n. 89). Nel caso di specie, la Comunità di Prato, chiamata a rifondere ad un privato una parte delle spese da questi sostenute per certi lavori urgenti sulle rive del Bisenzio, aveva opposto di non dovere niente per non essere stata citata al momento in cui l'ingegnere della Parte aveva liquidato e ripartito la spesa nell'ambito dell'imposizione. Argomento insussistente — rileva Angeli — proprio

Un'occhiata alla prassi ed alla giurisprudenza — quest'ultima abbondantissima in tale materia — rivela come questo metodo si applicasse indistintamente ai più routinari « risarcimenti » come a lavori di arginatura o bonifica che potevano coinvolgere centinaia di proprietari e molti enti territoriali <sup>(48)</sup>. In ogni caso, l'opposizione tempestivamente proposta legittimava i gravati a dimostrare con ogni mezzo di prova (ed in particolare con nuove perizie) l'inutilità o l'inadeguatezza dei lavori, nonchè l'incongruenza del riparto in

---

perché la successiva « assegnazione di termine ad opporre avanti l'approvazione è remedio sufficiente, e supplisce per la citazione ».

<sup>(48)</sup> Due casi per tutti, a titolo esemplificativo, di interventi di grande rilievo. a) *Regimazione del corso dell'Arno a sud di Firenze, 1672-74*, (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1619). Il Provveditore della Parte, verificata nel 1672 la precaria tenuta delle sponde d'Arno tra Firenze e Signa, propone al principe di procedere ad una ristrutturazione completa degli argini. Il principe approva. La Parte nomina due periti ingegneri, incaricandoli di predisporre un progetto generale ed una stima dei costi. Tale relazione, stilata dopo aver sentito i rappresentanti delle varie comunità, viene notificata individualmente a tutti i proprietari compresi nella 'circonferenza' contributiva, con assegnazione di dieci giorni per « dedurre quanto può occorrere » davanti al magistrato: decorso il qual termine « s'averanno per consenzienti e si procederà all'approvazione della relazione la loro contumacia non ostando ». Entro i dieci giorni assegnati si costituiscono in effetti moltissimi proprietari ed un buon numero di enti comunitativi chiamati a contribuire in relazione al suolo stradale da essi curato. Tutte le eccezioni vengono esaminate dal Magistrato, il quale si pronuncia su di esse modificando in parte il progetto originario. b) *Allargamento del Canale Maestro delle Chiane, 1702-1705* (ASF, *Capitani di Parte*, numeri neri, f. 1599). Il principe, continuando a ricevere suppliche da parte degli abitanti e delle comunità della Val di Chiana affinché si provveda a migliorare lo scolo delle acque stagnanti tramite idonei interventi sul grande canale collettore, ordina che sia predisposto a tal fine un progetto, e delega il Soprassindaco dei Nove a risolvere sommariamente tutto il contenzioso derivante dall'operazione, in deroga alla giurisdizione di ogni altro magistrato. Nominati gli ingegneri e predisposta nel 1703 una relazione tecnica, essa viene approvata dal Soprassindaco l'anno successivo, dopo aver acquisito il parere favorevole dei rappresentanti della Comunità di Arezzo, dei cancellieri di molte comunità chianigiane e di parecchi grandi proprietari. Notificata a tutti gli interessati con termine a ricorrere, la relazione provoca l'opposizione del Magistrato dei Quattro Conservatori di Siena, in nome e per conto delle comunità collettate appartenenti allo Stato senese. Nella causa che così si apre intervengono, a favore del progetto e contro gli opposenti, vari altri proprietari ed enti interessati, che risulterebbero pregiudicati da un eventuale sgravio delle comunità senesi. Dopo una lunga istruttoria, ad un anno circa dalla predisposizione del rapporto, il Soprassindaco si pronuncia con sentenza, respingendo tutte le eccezioni sollevate contro di esso, approvandolo in via definitiva ed ordinandone l'immediata esecuzione.

rapporto ai vantaggi effettivamente ricavabili da ciascuno. Ai processi potevano partecipare sia il solito procuratore in rappresentanza dell'Ufficio, sia altri interessati a sostegno dell'una o dell'altra parte. Le cause — che a dispetto dei brevi termini prescritti per la loro definizione <sup>(49)</sup> erano talvolta interminabili — si chiudevano con una sentenza che accertava definitivamente quali lavori dovessero essere eseguiti, fissando le quote contributive degli oppositori ovvero assolvendoli da ogni responsabilità. Una volta proposto il ricorso, comunque, nessun atto esecutivo poteva essere compiuto fino all'accertamento definitivo, salvo motivi di particolare urgenza.

Nonostante i pesanti inconvenienti che questa tecnica comportava <sup>(50)</sup>, la prassi toscana vi si mantenne fedele fino alla 'liberalizzazione' delle amministrazioni idriche realizzata da Pietro Leopoldo, quando venne soppressa, come sappiamo, la stessa necessità dell'intervento magistratuale a decidere i lavori in via autoritativa. Fino a questo momento, la garanzia di poter attivare preventivamente un processo in piena regola servì a compensare la posizione di passività in cui gli interessati venivano a trovarsi di fronte al centro in questo settore. Garanzia di fatto riservata ai più abbienti: ma era appunto la posizione di costoro che l'ordinamento voleva tutelare, permettendo frattanto alle magistrature centrali di provvedersi rapidamente di un titolo esecutivo nei confronti di tutti gli altri sudditi.

Un ultimo esempio facilmente segnalabile di procedimento fiscale più o meno processualizzato è costituito dalla redazione degli estimi comunali. Per quanto confezionati dalle amministrazioni comunitative — come si sa —, per divenire esecutivi essi richiedevano l'omologazione centrale <sup>(51)</sup>. E tale omologazione, in confor-

---

<sup>(49)</sup> Dieci giorni, in particolare, per i giudizi davanti alla Parte, quarantacinque per quelli davanti all'Ufficio dei Fossi e trenta per quelli di competenza del Magistrato pistoiese.

<sup>(50)</sup> E di cui anche il legislatore era consapevole, se è vero che nel 1681 vietò per es. ogni notifica preventiva delle spese e dei lavori nell'ambito delle riorganizzate imposizioni idriche del Valdarno inferiore (*Provisione... sopra le imposizioni... d'Arno da Firenze a Signa*, cit., proemio e n. 22). Il divieto restò comunque un caso isolato.

<sup>(51)</sup> Una volta « redactus in aestimo », in effetti, il contribuente diveniva immediatamente escutibile da parte degli esattori comunali per qualunque somma che gli fosse stata addebitata in rapporto alla propria accertata capacità (« nam faciendo aestimum

mità ai dettami generali della dottrina <sup>(52)</sup>, veniva loro conferita mediante una procedura paragiurisdizionale. Nel Distretto fiorentino, in particolare, gli ‘stimatori’ locali, non appena definite le prime valutazioni degli effetti tassabili, erano tenuti a notificarle a tutti gli interessati con un termine di trenta giorni ad opporvisi, ed a correggere quindi le cifre contestate con l’assistenza del cancelliere. Contro questa « seconda stima » — che veniva resa pubblica mediante un bando — era poi possibile ricorrere al Magistrato dei Nove, aprendo un regolare giudizio di merito in contraddittorio con gli eventuali stimati favorevoli invece a mantenere la valutazione degli ufficiali municipali <sup>(53)</sup>. Anche qui, dunque, un’attività che oggi consideriamo di carattere squisitamente amministrativo, poteva risolversi in una sequenza di atti giudiziari. Come avrebbe rilevato più tardi Francesco Pagnini <sup>(54)</sup>, si trattava di un meccanismo addirittura ipergarantistico: che pur non offrendo autentiche assicurazioni di una corretta valutazione (data la totale assenza di parametri obiettivi di apprezzamento del reddito), consentiva a chi avesse avuto i mezzi e la pazienza di ricorrere ampie possibilità di ottenere sgravi, a scapito del resto della collettività. Tutta l’attenzione del sistema — aggiunge ancora Pagnini — si concentra sulla tutela dei singoli possessori, mentre « non vi è nessuno che invigili a favore del Pubblico, e procuri di preservarlo dalle stime troppo basse ». L’osservazione, *mutatis mutandis*, potrebbe applicarsi benissimo a tutto quanto questo sistema d’amministrazione giustiziale, tagliato su misura per uno Stato-*societas* che non mira a realizzare un disegno complessivo di convivenza, bensì ad assicurare una soddisfacente tutela dei diritti quesiti dei singoli.

Questa esemplificazione, pur necessariamente episodica, può

---

videtur professus se soluturum collectas ..., adeo ut nisi doceat de solutione non audiat », come scrive per tutti il fiscalista milanese A. S. GARONI, *Commentaria in tit. De oneribus Nov. Const. Mediol. Lib. IV, tit. IX*, Mediolani, 1632, cap. 10, p. 35): di qui, la necessità giuridica di una approvazione preventiva degli estimi da parte del potere centrale.

<sup>(52)</sup> Cfr. per tutti FESTASIO, *De aestimo et collectis*, cap. I, n. 26, f. 174r.: sec. il quale « unicuique descripto licet conqueri, si plus debito se esse gravatum afferat in perequatione illa, si eam iniquam infra annum scientiae improbat ».

<sup>(53)</sup> Cfr. la solita *Istruzione ai Cancellieri* del 1636, nn. 127-128.

<sup>(54)</sup> ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 91, ins. 4, c. 49.

essere assunta come un campione significativo delle tecniche procedurali che stiamo esaminando. Per quanto la stragrande maggioranza dell'attività amministrativa dei nostri magistrati avesse carattere stragiudiziale, quasi tutti i loro provvedimenti volti a curare interessi pubblico-collettivi non avevano un fondamento diverso da quelli propriamente giudiziari. Essi derivavano infatti la loro forza dalla minaccia di tradursi in sentenze nel caso che il suddito vi si fosse opposto in sede contenziosa. Di qui, la necessaria contitolarità di compiti amministrativi e funzioni giurisdizionali da parte degli stessi soggetti, in quanto la capacità di anticipare in via breve l'effetto della sentenza poteva spettare solo a chi avesse il potere di emanare quest'ultima. E ciò spiega appunto la persistente centralità dei collegi nell'organizzazione delle magistrature centrali, come indispensabile *trait d'union* tra amministrazione e giustizia.

In secondo luogo, la nostra rassegna rivela come questo *modus procedendi* aderisca perfettamente ad un ordinamento di tipo pluralistico ed alla società fortemente stratificata che su di esso si incardina. Emanando *ex abrupto* i suoi decreti provvisori, il magistrato non fa altro che proporre una sua ipotesi di composizione degli interessi sociali atta a stimolare un successivo dibattito contenzioso tra i loro rispettivi portatori. Privo di qualunque definitività, l'atto iniziale non si propone di realizzare un interesse pubblico distinto dalla somma degli interessi privati con cui interferisce — secondo l'*habitus* che sarà proprio, invece, dell'odierno provvedimento d'amministrazione —, ma si limita formalmente a stimolare individui e corpi ad un confronto da cui possa emergere un giusto compromesso tra le ragioni di ognuno. Che se poi questo confronto non ha luogo, tanto meglio. Ciò significa che l'equilibrio inizialmente indicato ha incontrato l'approvazione degli interessati, o è comunque riuscito ad imporre loro quella sostanziale acquiescenza che equivale al consenso.

### 3. 'Economia' e 'giurisdizione' negli anni delle riforme.

Lungi dal costituire quindi un fenomeno casuale, l'osmosi tra giustizia e amministrazione si presenta come il prodotto di una precisa dogmatica: ed insieme come espressione di alcuni valori giuspolitici profondamente iscritti nella coscienza delle *élites*.

Una prova eloquente di questo radicamento ideologico ci è offerta da quel documento di notevole interesse che un gruppo di notabili pisani indirizza al Granduca Leopoldo nel 1774, per contrastare l'ultimo progetto di riforma dell'Ufficio dei Fossi proposto proprio in quell'anno da Francesco Maria Gianni (55).

Secondo gli anonimi estensori del memoriale, impegnati in una difesa ad oltranza della costituzione tradizionale del Magistrato, essa era quanto di meglio si potesse desiderare. Attribuendo infatti ad un organo collegiale ed onorario la titolarità di ogni funzione pubblica, si allontanava dai detentori del potere « ogni sospetto di parzialità, ogni ombra di seduzione e di corrompimento », garantendo così alla giustizia di « avere l'intero suo luogo ». Il carattere ' giurisdizionale ' dell'attività, d'altro canto, non costituiva affatto una remora all'efficienza. Diversamente da un semplice giudice civile, infatti, il Magistrato dei Fossi adempiva a tutti quanti i suoi compiti « ex officio », dato il rilievo pubblicistico di interessi quali la viabilità o le regimazioni idriche. Nel modo più naturale, esso definiva e disponeva i lavori necessari, sanzionava penalmente ogni sorta d'infrazioni ai propri statuti e risolveva le controversie nate in margine a quei lavori o a quelle infrazioni (56). Questa onnivalezza funzionale stimolava i privati a rivolgersi a lui con fiducia, sia per opporsi alle misure ordinate dai suoi ministri, sia per manifestargli nuovi bisogni, sia per denunciare gli illeciti commessi da altri sudditi. Ed il Magistrato si pronunciava su queste istanze e sulle liti correlative (per lo più di modesto rilievo economico) « pettoralmente... e con leggerissima spesa », « senza far atti giudiziali..., dopo la visita d'un semplice caporal d'argini ». Altrettanto facile e spedita riusciva l'esecuzione delle sentenze e dei deliberati, giacchè il collegio era il superiore diretto di tutti gli agenti ' economici ', ai quali poteva ordinare immediatamente di « render giustizia ai ricorrenti », « riconoscendo la verità o provvedendo senza indugio al bisogno ».

---

(55) ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 5, ins.9, cc. non num.

(56) L'Ufficio, in particolare, « in tutti gli affari contenziosi amministrava la giustizia, e regolava gli affari economici invigilando singolarmente che tutti i ministri soddisfacessero alle loro incombenze, al qual effetto procurava, che ciascun anno fossero visitati i bisogni delle campagne, e che a proporzione de' lavori più urgenti, e necessari, fossero imposte, e distribuite sull'estimo, ed incassate..., le somme da pagarsi dai particolari » (*ibidem*).

Questa paterna disponibilità verso gli amministrati comportava certo un contenzioso di notevole volume; ma solo a chi avesse voluto comprare « la quiete al prezzo della giustizia » ciò sarebbe potuto spiacere. Infine, cumulando le funzioni giurisdizionali con quelle economiche, il magistrato si garantiva il mezzo per far valere agevolmente le responsabilità degli apparati subalterni, che erano in ogni momento consapevoli di poter essere chiamati a rispondere dinanzi a lui a seguito dei reclami degli amministrati.

Tutti questi vantaggi sarebbero venuti meno nel momento in cui si fossero scorporate organicamente le attribuzioni amministrative da quelle giudiziarie. Ed era appunto a tale scorporazione che stavano lavorando i riformatori degli anni '70, impegnati a cancellare definitivamente il primato formale ancora goduto dai ceti cittadini sui burocrati di professione ed a sostituire al vecchio apparato ' per magistrature ' una nuova amministrazione unitaria e gerarchizzata, dipendente esclusivamente dal sovrano.

Non è questa la sede per ripercorrere la storia di questo grande tentativo di modernizzazione <sup>(57)</sup>. A noi basta qui soffermarci brevemente sul suo retroterra culturale; ed in particolare sulle notevoli difficoltà concettuali che i pionieri della separazione dei poteri incontrarono nei primi passi del loro cammino.

Accingendosi, in effetti, a spaccare il vecchio ceppo unitario del potere magistratuale, i riformatori leopoldini furono mossi da esigenze di ordine empirico, dettate per lo più dalla necessità di ovviare alle inefficienze ed alle duplicazioni più clamorose del sistema medico. Ciò che essi cercarono di fare, all'inizio, fu semplicemente di sottrarre del tutto ai vecchi organismi collegiali quelle attività d'ordine amministrativo che di fatto erano sempre state esercitate dai loro Provveditori, per restituire così una maggiore funzionalità al sistema: senza aver presente, però, alcun preciso schema teorico atto a ridisegnare esattamente i confini delle nuove competenze.

Il primo tentativo di scorporazione di questo tipo — quello proposto appunto a titolo sperimentale per i Fossi e Surrogati di Pisa nella relazione neriana del 1743 — come s'è visto è molto prudente. Movendo dal presupposto che l'organizzazione delle competenze è

---

<sup>(57)</sup> Sul quale basti rinviare ora a SORDI, *L'amministrazione illuminata*, soprattutto cap. I, § 2.

in generale accettabile, Neri rileva solo che « la soprintendenza all'amministrazione, all'economia ed ai lavori... ha di bisogno di una più speciale vigilanza di quella che possa prestarli un collegio di persone » che « non possono restare sempre adunate per esaminare e risolvere le cose occorrenti » (58). Protestando dunque di non voler sovvertire il tradizionale assetto delle attribuzioni, Neri suggerisce soltanto di eliminare l'approvazione del Magistrato su tutti gli affari 'economici' relativi « al patrimonio delle Comunità del territorio pisano » (59).

Questo progetto, per quanto approvato da Francesco Stefano e rimesso alla cancelleria dei Fossi per esservi osservato « come legge per il futuro » (60), sembra che non sia mai riuscito ad entrare pienamente in vigore. Esso, certo, deve aver avuto una qualche efficacia, se il già citato memoriale del 1774 faceva risalire appunto alla visita di Neri l'inizio della deprecata separazione tra 'economico' e 'giurisdizionale' nella vita istituzionale pisana. È un fatto, però, che si dovette attendere il nuovo « Regolamento ed istruzione da osservarsi dal Magistrato de' Fossi » dell'ottobre 1767 (61) per vedere formalmente affidata al Soprintendente la « privativa cognizione » di tutti gli affari economici, ed al Magistrato invece la sola « discussione, e... decisione di tutto ciò, che... interessi le Comunità del Pisano, ed involva una qualche ragionevole dubbiozza, che lo renda soggetto a controversie ». Il discrimine tra le due aree di attribuzioni era così trovato nel carattere contenzioso o meno degli interessi amministrati: ma si trattava ancora di una semplice indicazione empirica. Lo stesso testo ora citato, nell'atto in cui riservava al

---

(58) *Relazione*, cit., c. 196r.

(59) *Ibidem*, c. 200v.. A dispetto, comunque, della prudenza verbale usata da Neri, la sua relazione potenziò sicuramente in misura notevole l'autorità del Provveditore. Si pensi soltanto che, non contento di avergli trasferito in via esclusiva la titolarità della tutela sulle comunità, egli volle sopprimere anche la prassi, caratteristica del territorio pisano, della necessaria sottoscrizione dei lavori di strade da parte dei soprintendenti cittadini; investendolo quindi, in questa materia, di un potere assai meno condizionato di quello che era spettato al magistrato collegiale (il che concorse ad alimentare le future polemiche attorno alla sua figura istituzionale).

(60) Questa, è la formula che si legge appunto in calce all'esemplare della relazione conservato presso l'archivio del Magistrato.

(61) CANTINI, vol. XXIX, p. 79 ss.

Soprintendente il « reparto dei dazi » e l'approvazione della generalità delle spese straordinarie, riservava però al Magistrato l'esame dei maestri di scuola, la celebrazione degli incanti e l'approvazione di alcune delibere comunali più importanti. Ma a restar fluida era soprattutto la stessa categoria degli affari contenziosi. *Quid iuris*, infatti, nel caso che nell'ambito delle materie economiche spettanti al Soprintendente si fosse presentata « alcuna ragionevole opposizione » da parte dei governati? La nuova normativa, pur rifiutandosi di legittimare i sudditi a ricorrere al collegio contro gli atti dell'amministratore monocratico (il che avrebbe significato riproporre il vecchio assetto) non osò neppure recidere del tutto il cordone ombelicale che da sempre univa competenze economiche e giudiziarie; ed adottò una soluzione di compromesso, abilitando il Soprintendente a rimettere l'affare al collegio nel caso che lo riconoscesse meritevole di « una qualche giudicial discussione » (62). Pur marginalizzando nettamente la magistratura collegiale, il regolamento non definiva ancora cosa fosse contenzioso e cosa non (prova ne sia che quasi subito nacque un serio conflitto relativo a chi dovesse giudicare dei ricorsi in tema d'imborsazioni comunitative, materia tipicamente in bilico tra amministrazione e giustizia (63)).

Con tutti questi limiti, comunque, l'esperimento pisano segnò una tappa significativa, destinata a sviluppi importanti negli anni immediatamente seguenti. Dalla riorganizzazione dell'Ufficio dei Fossi e Coltivazioni di Grosseto, attuata seguendo lo schema del 'confratello' pisano, fino alla ristrutturazione dell'amministrazione centrale delle regie finanze progettata da Rosenberg valorizzando al massimo la figura di un unico ministro responsabile, la regola dell'amministrazione monocratica e della sua separazione dal 'giurisdizionale' sembrò avviarsi a divenire uno dei cardini della nuova struttura statale (64). Nell'ideologia dei riformatori, essa si associava ormai ad un nuovo modello di efficienza e di professionalità burocratica, in contrapposizione ad un'organizzazione precedente la cui polivalenza funzionale era sempre più avvertita come inammissibile confusione di poteri.

---

(62) *Ibidem*.

(63) SORDI, op. cit., pp. 62-63.

(64) *Ibidem*, pp. 65-75.

Si giunge così al celebre traguardo del 1769: quando Pietro Leopoldo, stimolato da Rosenberg, decide di ristrutturare completamente i due apparati costituenti il cuore pulsante del governo territoriale fiorentino — i Nove Conservatori e i Capitani di Parte. Di questa riforma, l'unificazione del magistrato tutorio con quello edilizio costituisce certo il profilo meno significativo (a Pisa questo matrimonio era già stato consumato nel 1603; mentre anche a Firenze nelle aree di maggior frizione tra i due organismi funzionavano da tempo certe articolazioni comuni, quali la Congregazione delle Strade). La vera novità fu invece costituita dalla soppressione del vecchio organismo collegiale e dalla redistribuzione delle sue attribuzioni tra un Soprassindaco — esemplato a un dipresso sul Soprintendente pisano, con competenza esclusiva sull'« economico » —, ed una 'Camera delle Comunità' composta di soli auditori legali e vocata a svolgere funzioni esclusivamente giudiziarie.

Ci troviamo di fronte ad una struttura che comincia a lasciar presagire qualcosa del futuro equilibrio ottocentesco tra giustizia e amministrazione. Eliminato il diaframma dei notabili cittadini, l'antica struttura è stata sostituita da un funzionariato professionale di duplice estrazione, giudiziaria ed amministrativa. « L'economico deve essere sempre separato dal contenzioso, ed essere in una persona sola, come anche il politico », scriverà lo stesso Pietro Leopoldo in calce ai pareri di Rosenberg sui progetti di riforma<sup>(65)</sup>; quasi anticipando di una trentina d'anni il celebre motto dei legislatori dell'anno VIII. Certo, il discrimine tra le due aree di competenze, precisato con un successivo motuproprio<sup>(66)</sup>, non andò esente da approssimazioni e sbavature. Come già per il Pisano, fu necessario specificare che il contenzioso materiale sorto in margine all'attività amministrativa non era tale da meritare l'intervento di un giudice, e perciò doveva esser risolto dal Soprassindaco stesso, salvo che egli ritenesse opportuno investire la Camera. In più, anche qui quest'ultima mantenne la propria competenza su alcune materie che oggi definiremmo di 'amministrazione attiva', ma che, involvendo una qualche « ispezione legale », i collabora-

<sup>(65)</sup> *Osservazioni sulla memoria di Pompeo Neri sull'unione della Parte e dei Nove*, in ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 107, c. 63.

<sup>(66)</sup> CANTINI, vol. XXIX, p. 313, motuproprio 27 dicembre 1769.

tori di Pietro Leopoldo non ritennero di poter abbandonare al funzionario monocratico (67). Non c'è dubbio, comunque, che la riforma formalizzò per la prima volta in modo chiarissimo l'esistenza di un tipo di funzione che, pur presentando un contenuto marcatamente autoritativo, si era del tutto autonomizzata dalla giustizia. L'ordinamento sembrava dunque avviato verso la progressiva strutturazione di quel 'potere amministrativo' destinato ad occupare una posizione centrale nei sistemi istituzionali del secolo successivo.

Com'è noto, l'esito dell'esperienza toscana non sarà poi esattamente questo. A partire dall'inizio degli anni Settanta, deviando dagli indirizzi tipici dell'era Rosenberg, il movimento riformatore imboccherà un binario certamente divergente rispetto a quello che conduceva verso la costruzione di uno 'Stato di Polizia', come quello che per esempio avrebbe preso corpo nella Lombardia giuseppina durante il decennio ancora successivo (68). Lungi dal costruire vasti apparati burocratici di tipo gerarchico-esecutivo tramite i quali amministrare direttamente il proprio territorio, Pietro Leopoldo scelse invece il modello fisiocratico di una società in grado di autogovernarsi quasi per intero a livello comunitativo, riducendo al minimo l'intervento centrale. Fidando nella naturale armonia degli interessi proprietari, i riformatori si accontentarono in sostanza

---

(67) Quali la approvazione delle riforme statutarie (trasferite dalla Pratica Segreta alla Camera e rimaste tra le sue attribuzioni fino al 1774), la concessione di certe licenze forestali, l'irrogazione delle « pene economiche senza formale processo », l'autorizzazione alle comunità a concludere contratti livellari, la concessione del privilegio fiscale dei dodici figli a chi ne avesse fatto richiesta e simili (cfr. la relazione preparatoria del motuproprio del 27 dicembre, a firma di Bizzarrini, Nelli, Salvetti, Scaramucci, presentata al sovrano il 5 di quello stesso mese, in ASF, *Segreteria di Finanze anteriore al 1788*, f. 881, ins.1769. Nella stessa filza, vd. pure il divergente parere di Giovanni Gianni, contrario a rimettere a dei giudici tutti quegli « affari che non siano trattati per la via giuridica », soprattutto per la « dilazione » che ciò inevitabilmente avrebbe comportato).

(68) Così B. SORDI, *Modelli di riforma istituzionale nella Toscana leopoldina*, in « Istituzioni e società in Toscana in età moderna », cit., in corso di stampa; puntualizzando conclusioni già contenute nella sua indagine sulla riforma comunitativa. Sul nuovo modello di governo lombardo, C. MOZZARELLI, *Le intendenze politiche della Lombardia austriaca (1786-1791)*, in AA.VV., *L'organizzazione dello Stato al tramonto dell'antico regime*, a cura di R. DE LORENZO, Milano, 1990, p. 61 ss.

di attribuire al centro quel significativo, ma pur circoscritto pacchetto di compiti propri di cui s'è detto nei capitoli precedenti; elidendo alla radice la necessità di consistenti trame funzionali. Lo stesso celeberrimo progetto neriano del '69 per l'unificazione dei Nove e della Parte <sup>(69)</sup>, così diverso nella sua filosofia dai disegni istituzionali degli anni della Reggenza, lasciava già intravedere un nuovo ideale di governo della periferia, in cui il centro avrebbe dovuto tenersi « indifferente nella figura di soprintendente e di giudice delle operazioni altrui... senza ingerirsi nella esecuzione che ad esso non conviene »: quasi a rilanciare in una nuova prospettiva il vecchio profilo dell'amministrazione giustiziale <sup>(70)</sup>. La proposta — si sa — allora non piacque affatto al sovrano, che preferì mantenersi fedele ai collaudati schemi organizzativi del periodo precedente <sup>(71)</sup>. Ma di lì a non molto la riforma comunitativa avrebbe restituito alle comunità un'ampia sfera di amministrazione autonoma, eliminando quell'« indiscreto dispotismo » amministrativo con cui lo Stato paterno aveva per secoli preteso di governare ciò che non gli spettava.

---

<sup>(69)</sup> Su cui, oltre a ANZILOTTI, *Decentramento amministrativo e riforma municipale in Toscana sotto Pietro Leopoldo*, Firenze, 1910, p. 65 ss., vd. SORDI, *L'amministrazione illuminata*, pp. 75-97, e V. BECAGLI, *Pompeo Neri e le riforme istituzionali della prima età leopoldina*, in AA.VV., *Pompeo Neri*, cit., pp. 354-361.

<sup>(70)</sup> ASF, *Segreteria di Gabinetto*, f. 107, *Riforma de' Magistrati della Parte e de' Nove, progetto di P. Neri*, cc. 9-10. In effetti, per quanto molto avanzato sul piano politico (Neri ipotizzava infatti la costituzione di un magistrato collegiale espresso dalle comunità, per « dare a quelli che pagano una giusta soddisfazione »), il progetto proponeva un'articolazione funzionale in apparenza assai fedele alla tradizione: visto che il collegio, presieduto da un « legale » di nomina governativa, avrebbe dovuto continuare ad esercitare promiscuamente ogni competenza sia contenziosa che economica, appoggiandosi a due auditori per la risoluzione del contenzioso e ad una triade di « ministri economici » « per l'esecuzione degl'ordini del Magistrato e direzione dell'Ufficio ». In più, Neri proponeva sorprendentemente di riunire, a livello periferico, le due figure del cancelliere comunitativo e del giudice locale nella persona di un unico funzionario, spingendo la commistione tra ruoli amministrativi e giudiziari ben oltre gli stessi limiti tradizionali del sistema mediceo.

<sup>(71)</sup> Per quanto stimolato dalla proposta neriana di liberare gli enti locali dai vincoli imposti loro dai vecchi magistrati centrali, Pietro Leopoldo qualificò come « ridicola » l'idea del « Presidente legale », perché « i legali nelle cose di finanza pubblica non ci intendono niente » ed impose che il Soprintendente avesse « autorità di fare anche senza il Magistrato » (*Osservazioni*, cit., cc. 25-26).

Ecco che il principio della ‘separazione dell’economico’, benchè iscritto a chiare lettere sul frontespizio dell’ordinamento leopoldino ed applicato con indubbio impegno nell’opera di riordino degli apparati durante gli anni Settanta-Ottanta, non partorì affatto, alla fine, un compiuto apparato di tipo intendentizio-ministeriale. Una volta adottato infatti il modello di una amministrazione municipale presuntivamente in grado di far fronte da sola alla grande maggioranza dei bisogni sociali, non restava più molto spazio per una vera macchina esecutiva statale. E se a livello centrale lo scorporo tra ‘amministratori’ e ‘giudici’ fu pian piano attuato quasi dappertutto, nella periferia continuarono a perpetuarsi assetti assai datati. Si pensi solo alla riforma della polizia della metà degli anni Ottanta: che pur istituendo, al centro, quella Presidenza del Buon Governo in cui la storiografia ha visto la prefigurazione di un moderno ‘ministero degli interni’ (72), sul territorio lasciò le funzioni di polizia in mano ai Vicari, distinguendole solo logicamente dalle loro attribuzioni giurisdizionali (73). Ben oltre le riforme leopoldine, in realtà, i giusdicenti toscani continuarono a riunire in un unico fascio « la qualità di giudici e di ministri politici » (74), nonché quella di informatori e di rappresentanti in genere del potere centrale; perpetuando di fatto l’antica polivalenza istituzionale dei loro antenati medicei fino al momento dell’annessione del Granducato all’Impero.

Pur con tutti questi limiti, che non consentono certo di identificare la Toscana delle riforme con una matura monarchia amministrativa, resta il fatto che l’età leopoldina formalizza l’esistenza di

---

(72) A. WANDRUSZKA, *Pietro Leopoldo Granduca di Toscana*, Firenze, 1968, p. 341. A questo nuovo organismo, come si sa, furono attribuite con la riforma del 22 aprile 1784 le funzioni poliziesche dell’antico Auditore Fiscale (consistenti nell’irrogazione stragiudiziale delle c. d. ‘pene economiche’, di cui si fissarono per la prima volta in maniera formale i contenuti); mentre le competenze propriamente giudiziarie della sua figura passarono ad un ‘Presidente del Supremo tribunale di Giustizia’ (MANGIO, *La polizia toscana*, cit., pp. 57-62). Per un’analisi recente di un’esperienza istituzionale analoga, G. ALESSI, *Giustizia e polizia, I, Il controllo di una capitale. Napoli, 1779-1803*, Napoli, 1992.

(73) MANGIO, op. ult. cit., p. 63.

(74) Come rileva Lorenzo Cantini, commentando l’*Istruzione* ai giusdicenti del 28 aprile 1781 (CANTINI, vol. XXX, p. 432).

una nuova forma di pubblico potere, concettualmente distinta (anche se non sempre organicamente separata) dall'attività di dichiarazione del diritto (75).

Ma quali fini, allora, e quali bisogni è chiamata a servire questa nuova autorità? Non più diretta a soddisfare interessi obbiettivati, agli occhi di chi ancora la osserva dalla sponda dell'antico regime essa presenta un aspetto a dir poco inquietante. Il memoriale pisano del '74 da cui abbiamo preso le mosse costituisce un documento esemplare di tale sconcerto. In queste pagine non ci si limita a dichiarare inammissibile la proposta — avanzata appunto da Gianni in quell'anno — di sopprimere senz'altro il Magistrato dei Fossi, sostituendolo con un semplice auditore competente a risolvere il contenzioso formale (esattamente com'era accaduto per i Nove e la Parte cinque anni prima (76)). Quel che si chiede è di rimettere in questione tutte le scelte già per l'avanti compiute e il principio stesso della separazione funzionale. Visto che il Soprintendente all'economico — rilevano in sostanza gli estensori — è ora per definizione l'esponente di un interesse specifico e ben individuato, qual è quello dell'Amministrazione dei Fossi, non dovrebbe essergli consentito di conoscere alcun contenzioso. La sua strutturale mancanza d'imparzialità lo rende infatti palesemente inidoneo a giocare come arbitro. Ma nel separare completamente 'economico' e 'giurisdizionale', come propongono i riformatori, si trascura deliberatamente che anche nell'ambito economico vi è sempre — per forza di cose — un certo contenzioso materiale; e che esso è anzi quello più delicato e bisognoso di garanzie, essendo relativo ai rapporti tra pubblico e privato. Amministrare è giudicare: e far coincidere allora il giurisdizionale con le sole controversie da dibattersi mediante « atti formali » (cioè con quelle puramente civili, come chiede ora Gianni (77)),

---

(75) Oltre al contributo di Mangio, per una caratterizzazione della nuova funzione 'economica' degli anni '80 cfr. le osservazioni di Alessandra Contini, con riferimento particolare all'attività dei giudicanti periferici, in ARRIGHI, CONTINI, *Gli archivi delle Podesterie di Sesto e Fiesole*, cit., pp. 35-39.

(76) Così infatti il progetto di Gianni (ASPI, *Fiumi e Fossi*, f. 5, ins. 1).

(77) Secondo il quale il Magistrato, a dispetto della riforma del 1767, non si era affatto adeguato a svolgere un ruolo esclusivamente giudiziario, ed aveva continuato regolarmente ad ingerirsi negli affari economici; tanto che il Provveditore, come riferiva nel 1774 a Pietro Leopoldo il console di Livorno, entrato in contrasto permanente col

implica di accettare che il Soprintendente si trovi ad essere « giudice e parte » in un vasto ambito di materie, rimesse a lui solo, burocrate dipendente dal vertice politico e sottratto perciò ad ogni controllo. « Se il Provveditore non volesse, o non potesse ascoltare, se troppo deferisse all'Ingegnere, ed agli altri ministri suoi subalterni, se non curasse i ricorrenti, e persistesse nel suo proposito, qual rimedio ai disordini, che ne venissero?... Il pretendere poi di tenere a conto in giudizio per i danni seguiti il Provveditore, o i di lui subalterni, è un'impresa troppo difficile per la prova, troppo incerta nell'esito, e sicuramente di un troppo grande dispendio » (78). L'unico risultato sarebbe quello di un « governo dispotico » da parte degli amministratori non-giudici (come ampiamente dimostra, secondo i redattori, la stessa esperienza consumata nel Pisano a partire dal 1740 (79)): autorizzati, in sostanza, a muoversi entro spazi del tutto vuoti di diritto.

Mentre dunque la classe dirigente riformatrice attende alla costruzione della sua nuova funzione amministrativa, la vecchia *élite* sta già elaborando, senza saperlo, uno dei grandi temi del futuro liberalismo ottocentesco. La diffidenza verso l'amministrazione esecutiva, condivisa da tante altre burocrazie di toga del medesimo periodo (« il peut être d'administration d'examiner quelle loi il est avantageux de faire en matière de finance; mais il ne peut jamais appartenir à l'administration d'interpréter la loi déjà faite, ni de juger le particulier qui prétend s'y être conformé », protestava la *Cour des Aides* di Parigi nel 1768, scagliandosi contro intendenti e sottodelegati (80)), riaffiorerà continuamente nella pubblicistica e

---

collegio, « si è messo di mal umore, e non vuol più far nulla » (*Relazioni sul governo della Toscana*, cit., vol. II, p. 295).

(78) *Replica al Progetto di Francesco Maria Gianni*, cit.

(79) Secondo quello che del resto veniva esposto al principe nel corso della sua visita pisana dell'aprile del 1774; visita dalla quale prese a sua volta le mosse la successiva missione di Gianni, destinata a concludersi con una definitiva proposta di superamento del vecchio assetto magistratuale.

(80) *Mémoires pour servir à l'histoire de France en matière d'impôt, ou recueil de ce qui s'est passé de plus intéressant à la Cour des Aides, depuis 1756 jusqu'au mois de juin 1775*, Paris, 1779, p. 157. Su questi motivi, vd. M. Th. ALLEMAND, *Les grandes remontrances de la Cours des Aides de Paris*, in *Bulletin d'histoire économique et sociale de la Révolution française*, XXVI (1976), p. 35 ss.; M. BOULET SAUTEL, *Un épisode de la*

nelle aule parlamentari del secolo successivo; quando pure sarà a tutti chiaro che l'apparato amministrativo costituisce il tratto forse più caratterizzante ed irrinunciabile della statualità contemporanea.

Sul piano culturale, la funzione amministrativa resta in realtà un precipitato storico singolarmente contraddittorio. Filiazione diretta dello Stato paterno (come denuncia la sua stessa, poi rinnegata, denominazione primitiva di 'economica'), essa ne consuma per altro verso un deciso superamento. Diversamente dal vecchio magistrato-giusdicente, infatti, impassibile garante di tutti i soggetti dell'ordinamento, il funzionario-amministratore è il servitore di un unico interesse settoriale — quello dello Stato-ente —, che egli è chiamato a far prevalere su ogni altro interesse privato o istituzionale, senza più curarsi o pretendere che l'equilibrio realizzato dalla sua attività risulti obbiettivamente 'giusto'. Tutta l'ideologia funzionale ereditata dal medioevo viene così gettata alle ortiche, a favore di una rappresentazione se si vuole più franca e brutale dell'esercizio dell'autorità. Al titolare del potere non è più chiesto di mascherare il proprio agire con i paludamenti della giustizia, essendo autorizzato egli a procedere ora tramite puri e semplici atti di comando, immediatamente obbligatori per tutti.

D'altra parte, la nascita di tale ideologia si fonda anch'essa sui suoi postulati indimostrabili: primo tra tutti, quello per cui l'ordinamento pubblico coinciderebbe senza residui con la figura dello Stato. È appunto questa 'reductio' di tutti gli interessi collettivi ad un unico centro d'imputazione che giustifica la pretesa dell'amministrazione di esercitare in suo nome un potere irresistibile, non più filtrato attraverso quel processo dialogato di decisione che era stato il 'iudicium'. Il profilo classico della funzione amministrativa si salda, insomma, con l'idea di uno spazio politico tanto compatto da poter essere immaginato come un ente indivisibile: la cui volontà proprio per questo non trova alcun ostacolo esterno capace di frenarne la corsa.

Celebrati i suoi fasti per quasi centocinquanta'anni, questa rappresentazione funzionale tende oggi a sfumare sempre più i suoi contorni, in parallelo allo sgretolarsi dell'ordinamento liberale clas-

---

*lutte contre les prerogatives de l'administration: les 'Considérations' du Marquis D'Argenson*, in AA.VV., *Mélange Burdeau*, Paris, 1977, p. 741 ss.

sico. Nell'atto stesso in cui al profilo dello Stato-persona si viene sovrapponendo con sempre maggiore insistenza quello di uno Stato-arena destinato prima di tutto a vigilare sulla conflittualità dei soggetti in esso contenuti, ecco che l'attività amministrativa comincia puntualmente a riscoprire l'essenzialità dei procedimenti, degli interessi obbiettivati, dell'imparzialità e perfino dei contraddittori: tornando a riaprire antichi scenari, che il tempo sembrava aver chiuso per sempre.

## CONCLUSIONE

### TOSCANA MEDICEA E STATO MODERNO

Il compito che ci eravamo prefissi — offrire cioè una radiografia giuridica dell'amministrazione territoriale medicea — è a questo punto ultimato. La parola passa al lettore, che dovrà valutare la verisimiglianza e il grado di coerenza della ricostruzione proposta.

In chiusura, è però difficile resistere alla tentazione di sporgerci un poco oltre i confini squisitamente descrittivi dell'indagine, ponendoci il problema che bene o male si sottende ad ogni ricerca sulla storia istituzionale del Cinque-Seicento: quello cioè del grado di *modernità* dell'esperienza con la quale ci si è confrontati.

Nel nostro caso, beninteso, la risposta a tale quesito è per un verso già implicita nella premessa iniziale. Movendo dalla constatazione che un sistema di diritto pubblico concettualmente omologo a quello odierno comincia a profilarsi in Italia solo col principio del XIX secolo, fin dalle prime righe dell'introduzione si è dato già per acquisito che un esame dei lineamenti giuridici di un'amministrazione antecedente a quella fase non potesse che introdurci in un mondo necessariamente 'antico'. E si è scelto anzi di analizzare un'esperienza molto distante dai grandi laboratori della statualità moderna proprio per poter meglio misurare tutta la distanza intercorrente tra l'immagine contemporanea del potere e quella proposta dalla cultura giuridica del tardo diritto comune. Questo divario annunciato è stato poi puntualmente verificato nel corso dell'indagine, che ci ha sprofondati in una specie di universo dei contrari rispetto a quello familiare all'odierno giuspubblicista. Quasi ogni principio fondamentale codificato dalla teoria giuridica contemporanea ha trovato nel mondo concettuale della giurisprudenza e della prassi toscana un suo esatto rovescio: ad una costituzione istituzionale si è contrapposta una costituzione contrattuale, ad uno Stato

amministrativo uno Stato giurisdizionale, ad un ordinamento monocentrico un ordinamento policentrico, ad un territorio 'organizzato' un territorio 'articolato' e via dicendo.

Queste acquisizioni, tuttavia, sulla cui nettezza e definitività non vi è da insistere, si prestano ad essere lette secondo varie prospettive: tutte legittime ed anzi largamente complementari, ma forse non tutte percepibili con pari immediatezza. Per consentire di utilizzare al meglio il nostro lavoro, conviene perciò indicarle nel modo più esplicito.

Una prima possibile diagnosi è che il forte senso di diversità e di 'lontananza' che si avverte di fronte all'architettura giuridica del sistema mediceo sia da imputarsi alla sua intrinseca gracilità istituzionale. Proprio in quanto storicamente succeduto ad un'esperienza cittadina medievale che aveva esaltato al massimo grado l'individualità dei singoli ordinamenti locali, esso si trovò a gestire un territorio di difficilissima omologazione<sup>(1)</sup>. Senza contare che i Medici stessi, figli in tutto e per tutto di quella medesima civiltà urbana e mercantile di cui si trovarono ad amministrare il tramonto, non condivisero mai nel profondo quei forti valori dinastico-militari tipici delle grandi casate regnanti e così necessari ad imprimere un'efficace spinta centripeta ai rispettivi ordinamenti: preoccupandosi assai più di mettere a buon frutto il potere già acquistato che non di acquisirne di nuovo. Accettato il suo rango di Stato a sovranità limitata, la Toscana medicea si avvia fatalmente sul binario della 'decadenza': intesa come cronica carenza di quella capacità progettuale che costituisce la cifra specifica della moderna statualità (secondo una linea di lettura che a partire dagli storici dell'età lorenese sembra poi giungere fino a noi senza radicali soluzioni di continuità<sup>(2)</sup>). A

---

(1) Sulle difficoltà d'impianto di forti poteri statali nell'ambito di aree geopolitiche intensamente urbanizzate si vedano da ultimo le considerazioni generali di W. BLOCKMANS, *Princes conquerants et bourgeois calculateurs. Le poids des réseaux urbains dans la formation des états*, in AA.VV., *La ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne (XIIe-XIIIe siècles)*, a cura di N. BULST, J.Ph. GENET, Bielefeld, 1985, p. 167 ss.

(2) Così, in particolare, la ricostruzione della storiografia sul principato mediceo recentemente proposta da Jean Claude Waquet (*Le Grand Duché de Toscane*, cit., p. 53 ss.): a cui ha fatto seguito una puntualizzazione fortemente critica di Furio Diaz, che pure ha ribadito i contenuti sostanziali della tesi della 'decadenza' nella sua recensione

raccogliere le grandi sfide dell'età moderna sono invece i monarchi dei vecchi ordinamenti feudali, non intralciati da un troppo fitto tessuto urbano e depositari di quella concezione 'eroica' e competitiva della politica che consente di innescare il circolo virtuoso tra sviluppo militare, aumento della pressione fiscale e creazione dei grandi apparati di governo (3). È in questo ambito che prendono forma le prime vere manifestazioni dello Stato 'moderno': inteso come Stato-macchina, coincidente con un apparato burocratico sempre più coerente e compatto e finalizzato a diffondere ubiquamente la volontà del principe sul territorio mediante quel fitto reticolo commissariale in cui già si riconoscono i tratti dell'amministrazione esecutiva contemporanea.

Sono, questi, dati di fatto certamente non contestabili. In margine ad essi si può però notare che in un'Europa continentale moderna a lungo caratterizzata da « Stati-mosaico » (4) e da « Composite Monarchies » (5) una struttura 'federativa' come quella del nostro Granducato non è certo una rarità; che inoltre — salva la differente 'scala' delle rispettive esperienze — tutti i poteri centrali si trovarono di fronte a problemi di inglobamento delle periferie

a questo stesso libro (*Rivista storica italiana*, CIII (1991), p. 877 ss.; per la contro-replica di Waquet vd. sempre la stessa rivista, vol. CV (1993), p. 355 ss.).

(3) Così secondo un modello risalente agli antichi contributi di studiosi come Hintze od Elias, in seguito variamente arricchito e perfezionato (si pensi per es. a K.B. McFARLANE, *Bastard Feudalism*, in ID., *England in the Fifteenth century. Collected essays*, London, 1981, p. 23 ss.; P.R. COSS, *Bastard Feudalism Revised*, in *Past and present*, CXXV (1989), p. 27 ss.), ed ora riproposto con rinnovata convinzione da Philippe Genet, al termine di una decennale ricerca collettiva sulle origini dello Stato moderno (J.Ph. GENET, *L'État moderne: un modèle opératoire?* in AA.VV., *L'État moderne. Genèse. Bilans et perspectives*, a cura dello stesso, Paris, 1990, p. 251 ss.). Sul legame tra guerra e processo di formazione statale si veda anche, in termini ancor più generali, Ch. TILLY, *L'oro e la spada. Capitale, guerra e potere nella formazione degli Stati europei (990-1990)*, trad. it. Firenze, 1991.

(4) La formula è di J. STRAYER, *Le origini dello Stato moderno*, trad. it., Milano, 1975, p. 99 che indica appunto nello Stato-mosaico (esemplificato nella monarchia francese) la formula tipica di sviluppo istituzionale del continente rispetto ad un'esperienza inglese caratterizzata fin dalle origini da un ordinamento unitario.

(5) Cioè di ordinamenti frutto di successive aggregazioni, e molto spesso caratterizzati dall'indefinito permanere di una pluralità di distinti sistemi normativi e istituzionali al loro interno: J.H. ELLIOTT, *A Europe of Composite Monarchies*, in *Past and Present*, CXXXVII (1992), p. 48 ss.; nonché, per tutti, MARAVALL, *Stato moderno e mentalità sociale*, cit., vol. I, p. 131 ss.

concettualmente simili a quelli che si son visti per l'area toscana; e che soprattutto la storiografia degli ultimi decenni ha mostrato *ad abundantiam* come neppure nelle esperienze più avanzate il dominio del centro sia stato imposto a detrimento delle forme preesistenti di organizzazione istituzionale (6). La strategia universalmente seguita dai monarchi assoluti fu piuttosto quella di mantenere e potenziare queste strutture, utilizzandole per raccogliere risorse e svolgere nuove incombenze, previo conferimento ai ceti dominanti di una varietà di privilegi e di *status*. Benchè per quasi nessun ordinamento del continente si possa più parlare, a partire dagli inizi del Seicento, di un 'dualismo' in senso costituzionale, sul piano degli equilibri amministrativi si assiste dovunque al consolidarsi di un sistema diarchico di potere, basato su continue concessioni reciproche tra centri e periferie. Presentandosi ben più come complici che come avversarie, monarchie amministrative e società di corpi costituiscono le facce complementari di uno stesso sviluppo istituzionale, che le vede crescere strettamente allacciate fino alla grande crisi di fine Settecento. Mentre in parallelo anche gli ordinamenti a più spiccata vocazione amministrativa — come lo Stato assoluto francese — continuano a basarsi assai più largamente di ciò che si è a lungo creduto su forme di amministrazione giustiziale, fedeli a quella concezione monodimensionale dell'autorità che vedeva nel potere centrale più il garante di un certo equilibrio politico che non l'elemento propulsore e dinamico dell'ordinamento (7).

---

(6) Così tipicamente in Francia, anche successivamente al 1661: cfr. per es. W. BEIK, *Absolutism and society in Seventeenth-century France. State Power and Provincial Aristocracy in Languedoc*, Cambridge, 1985, o R. BONNEY, *L'absolutisme*, Paris, 1989. Con particolare riguardo alle istituzioni amministrative e corporative locali, oltre alla bibliografia già cit., vd. G. BOSSENGA, *City and State: an Urban Perspective on the Origins of the French Revolution* e J. REVEL, *Les corps et communautés*, in AA.VV., *The political culture of the Old Régime*, cit., rispettivamente p. 115 ss. e p. 225 ss., nonché M. DERLANGE, *Les communautés d'habitants en Provence au dernier siècle de l'Ancien Régime*, Toulouse, 1987. La vitalità dei governi locali almeno nel sud del paese è del resto ben testimoniata dalla elaborazione di un diritto pubblico di fonte largamente extra-legale, com'è quello scoperto e descritto da MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime. Le contentieux des communautés de Provence*, cit. .

(7) Cfr. ad es. Ph. PAYEN, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII siècle*, thèse pour le Doctorat en droit présentée devant l'Université de Paris II, Université Panthéon-Assas, 1993: che dimostra quanto importante sia stato, nella prassi,

In questo contesto è stato possibile rivendicare di recente l'appartenenza della stessa esperienza tardo-medicea al vasto « orizzonte comune » dell'assolutismo europeo (8), impegnato — con esiti, certo, fortemente diversi da caso a caso — non tanto a calare dall'alto il suo progetto di potere su recalcitranti periferie, quanto a proporre loro nuove forme di collaborazione, « in modo biunivoco e relazionale » (9). L'esperienza medicea viene così a costituire certamente un ramo minore, ma non un ramo secco del modello di sviluppo statale del continente. Che se poi ci volgiamo all'area italiana, il nostro Granducato sembra aver davvero poco da invidiare agli altri Stati della penisola sul piano della concentrazione del potere (se si eccettua, almeno, una monarchia militare come quella sabaudo-piemontese, il cui mito sembra peraltro in corso di ripensamento (10)).

D'altra parte, questa complessiva rilettura del processo di *State building* alla fine tende a restringere di molto il campo d'applicazione della nozione classica di Stato moderno. Se la modernità istituzionale è infatti ancora quella del paradigma weberiano — monopolio legale della forza attuato per via burocratica, impersonalità del potere, ordine politico razionalmente progettato e via

il ruolo amministrativo delle grandi corti fino alla fine dell'antico regime; nonché MANNONI, *'Une et indivisible'*, cit., vol. I, pt. I, cap. I, che rinviene anche nell'attività materialmente amministrativa degli intendenti e del *Conseil du Roi* una marcata caratterizzazione in senso giurisdizionale.

(8) E. FASANO GUARINI, *Lo Stato di Cosimo III dalle testimonianze contemporanee agli attuali orientamenti di ricerca. Note introduttive*, in *La Toscana nell'età di Cosimo III*, cit., p. 113 ss., e in part. p. 123, sviluppando una linea di lettura già lucidamente enunciata in precedenza per la prima età moderna (EAD., *Gli Stati dell'Italia centro-settentrionale tra Quattro e Cinquecento*, cit.).

(9) Così, al termine di un'accurata disamina della storiografia più recente, BLANCO, *Tra 'genesì', 'crisi' e 'fantasmi storiografici'*, cit.

(10) Pensiamo soprattutto al libro di W. BARBERIS, *Le armi del Principe. La tradizione militare sabauda*, Torino, 1989 ed al dibattito che esso ha avviato sul grado di modernizzazione della monarchia subalpina (cfr. gli interventi raccolti in *Cheiron*, XI (1990), p. 149 ss., sotto il titolo *Il caso sabaudo o le armi del principe. Nuove prospettive di ricerca su sovrano, nobiltà e governo in antico regime*); ma si veda ora anche C. ROSSO, *Una burocrazia di antico regime: i Segretari di Stato dei Duchi di Savoia*, vol. I (1559-1637), Torino, 1992, che pur sottolineando il carattere fortemente innovativo dell'istituzione esaminata, ne rileva anche i persistenti elementi di continuità con la tradizione tardo-medievale.

dicendo —, l'esperienza dei secoli XVI-XVIII pare sempre più incrostata di una spessa patina di antico. Quanto più gli storici hanno imparato a cogliere ed a rispettare le dinamiche politiche anteriori all'89, tanto più la pratica istituzionale del tempo è apparsa povera di umori pubblicistici, e costruita invece quasi per intero sulla negoziazione tra centri di potere di diversa origine. Di qui, il fatale spostarsi in avanti della soglia della modernità, in un'area sempre più prossima all'illuminismo, ed il riproporsi della rottura rivoluzionaria come unico e vero *dies a quo* del mondo attuale <sup>(11)</sup>.

Ecco che il recupero dei nostri ordinamenti regionali entro la più vasta famiglia europea, nell'atto in cui ne mitiga l'isolamento, non ne segna però un avanzamento di grado in termini assoluti. Se per un verso la gran maggioranza degli storici (noi compresi nel corso di questo libro) non nega loro la qualifica di 'Stati' <sup>(12)</sup>, nessuno pare tuttavia disposto a sbilanciarsi fino a spendere per essi l'aggettivo di 'moderni': ritenendo che quell'attributo debba essere riservato ad ordinamenti forniti di ben altra struttura e vocazione progettuale. La nostra stessa ricerca non fa che confermare questa conclusione, proponendo un'immagine dell'ordine politico preleopoldino ben lontana dai profili più ricevuti della statualità odierna. Anche ammesso che questa immagine non sia esclusivamente propria del 'decadente' regime mediceo, ma rifletta certi tratti comuni a tutte o a molte organizzazioni pubbliche dell'epoca, resta il fatto che essa è quasi il reciproco di quell'ordine autoconsapevole ed

---

(11) L'unico, vero Stato moderno è quello « moderno e contemporaneo »; mentre tutti gli ordinamenti che lo precedono sono « altro da questo, ne costituiscono tautologicamente le premesse in quanto 'vengono prima', ma sono modi di rappresentare e ordinare la realtà diversi da quello; vi si agisce, li si amministra secondo logiche altre del potere, aristocratiche, di corte, di ceto, rispetto a quelle centralizzatrici e conseguentemente burocratico-amministrative dello Stato otto-novecentesco » (MOZZARELLI, *Introduzione a L'Italia d'antico regime*, cit., p. 14; ma vedi anche per es., in termini altrettanto netti, A.M. HESPANHA, *Visperas del Leviatàn. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Madrid, 1989, con l'autorecensione apparsa su *Scienza e politica*, V, 1991, p. 105 ss.).

(12) Così per es. CHITTOLINI, *Stati padani, 'Stato del Rinascimento'*, cit., pp. 24-29, prendendo le distanze proprio dalla posizione di chi — come Mozzarelli — inclina a ritenere inapplicabile ai sistemi di potere regionale la stessa caratterizzazione statale. Nello stesso senso, FASANO, *Gli Stati dell'Italia centro-settentrionale*, cit., pp. 626-629.

artificiale che comincerà a prender forma solo con le riforme e che troverà il suo compimento nella ristrutturazione rivoluzionaria e napoleonica. Un ordine che è ' moderno ' in quanto non è ' trovato ', ma ' posto ' e che si definisce proprio in antitesi alla struttura ' involontaria ' e casuale dell'esperienza precedente.

Il significato del nostro percorso, tuttavia, non vorrebbe essere quello di celebrare per l'ennesima volta i fasti dello Stato contemporaneo contrapponendolo ai modelli che l'hanno preceduto. Il momento attuale è anzi il meno adatto per operazioni del genere. A trovarsi sul banco degli imputati è ora proprio questa nozione della statualità moderna come grande « moi commun » — organizzazione territoriale monocentrica, razionale e programmata — scaturita dal pensiero illuminista ed oggi palesemente inadeguata a contenere la complessità del vivere, stretta com'è tra sempre più incontrollabili tensioni centrifughe e progressiva perdita di potere verso l'esterno (13). Del resto, è notissimo che questa nozione si dibatte in una sorta di crisi permanente già a partire dalla piena età liberale, quando i contemporanei cominciarono a percepire il forte scarto esistente fra le sue pretese totalizzanti ed un sostrato istituzionale che si muoveva in maniera largamente autonoma rispetto al quadro di riferimento da essa proposto (14). Di qui, il sospetto che fin dal suo sorgere la rappresentazione or evocata dello Stato moderno si sia sovrapposta ad una realtà ben più contigua alla tradizione precedente di quanto le modalità rivoluzionarie della sua affermazione abbiano indotto a ritenere (15); e che la vera crisi non riguardi tanto

---

(13) Tra le varie analisi generali del fenomeno, basti rinviare a R. RUFFILLI, *Sulla crisi dello Stato nell'età contemporanea*, già in AA.VV., *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, a cura dello stesso, Bologna, 1979, ora in ID., *Istituzioni, società e Stato*, Bologna, 1990, vol. II, p. 21; G. GOZZI, *Per un'analisi critica dello Stato contemporaneo*, in *Il Mulino*, XXIX (1980), p. 422 ss.; L. ORNAGHI, 'Crisi' del centro statale e 'disseminazione' dei centri politici, in *Quaderni sardi di storia*, IV (1984), p. 43 ss.

(14) È di nuovo d'obbligo il rinvio a R. RUFFILLI, *Santi Romano e la 'crisi' dello Stato in età contemporanea*, in ID., *Istituzioni, società, Stato*, cit., vol. II, p. 163 ss., come pure ai vari contributi contenuti nel volume collettaneo *I giuristi e la crisi dello Stato liberale tra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli, 1986.

(15) Cfr. ancora C. MOZZARELLI, *Antico regime e nuove prospettive*, introduzione alla trad. it. del volume di W. DOYLE, *L'antico regime*, Firenze, 1988, p. VII ss.

quella realtà, quanto il suo schema di comprensione, con l'annessa teoria del progresso storico che le fa da supporto (16).

Si consideri appunto il versante dei rapporti centro-periferia. Non c'è dubbio che l'età delle riforme prima, lo Stato napoleonico poi abbiano segnato una svolta epocale nell'articolazione di questi rapporti. Ciò in primo luogo perché le entità territoriali costitutive dello Stato furono ridotte ad un regime uniforme e dovettero riconoscere di derivare la loro giuridica esistenza solo dalla volontà del legislatore centrale; e secondariamente perché si assistette al definitivo consolidarsi di un'amministrazione propriamente 'statale', titolare di proprie responsabilità e di proprie pretese verso i singoli individui, nonché del tutto autonomizzata rispetto alla sfera della giustizia.

Riconosciuto tutto ciò, è altrettanto ovvio che anche nella civiltà contemporanea la stragrande maggioranza della domanda sociale di servizi pubblici continua ad essere soddisfatta tramite la tecnica dell'auto-amministrazione, in seno ad istituzioni periferiche variamente legate alla società locale e sociologicamente inconfondibili con gli apparati burocratici di matrice statale. Certo: il modello prefettizio-napoleonico, che in ultima analisi è stato il prodotto più tipico del grande sforzo di riorganizzazione istituzionale di fine Settecento, affida proprio alla burocrazia il compito di assicurare all'ordinamento quella unitaria razionalità assunta a cifra caratteristica del 'moderno'. Proclamando anzi che « le préfet sera chargé seul de l'administration » nel suo dipartimento, i legislatori dell'anno VIII sembrano annunciare una integrale statalizzazione di tutta la vita politica all'interno del territorio. Ciò nonostante, le burocrazie centrali sono ben più impegnate a controllare chi amministra che non ad amministrare esse stesse, visto che almeno fino al

---

(16) Così per es. FIORAVANTI, *Stato*, cit., p. 14: che conclude in effetti la propria disamina delle teorie storiografiche sulla natura dello Stato prendendo le distanze dal paradigma dello Stato moderno come istituzione razionale destinata ad imporsi progressivamente sull'entropia del medioevo, per aderire invece al modello 'aperto' proposto da Michael Oakeshott, e fondato a sua volta sull'abbandono della concezione della storia politica come sviluppo lineare (in margine a quest'ultima declinazione, cfr. L. ORNAGHI, *Dall'ambivalenza dello Stato moderno all'analisi della condotta umana. Michael Oakeshott e la ricerca politica contemporanea*, in *Annali dell'istituto Italo-germanico in Trento*, V (1979), p. 279 ss.).

primo dopoguerra lo Stato si affida ancora ad un esilissimo apparato periferico e lascia essenzialmente ai Comuni il compito di produrre le utilità di cui i consociati necessitano.

Quella 'individua personalità' dello Stato, dunque, da sempre additata come la spia forse più rivelatrice della modernità istituzionale di contro all'anarchico policentrismo dell' 'antico', è in buona parte il prodotto di una interazione tra centro e periferia assicurata tramite il vetusto arnese del controllo amministrativo (17). Vetusto non solo e non tanto perché riscontrabile fin dal pieno Cinquecento in esperienze pur lontanissime dall'immagine classica della 'vera' modernità burocratica — quale appunto lo Stato mediceo —, ma soprattutto perché fondato sul riconoscimento implicito della 'alterità' istituzionale della periferia rispetto al centro: come testimonia quella stessa metafora del rapporto tra Stato-tutore e comunità-pupilla creata dalla vecchia giurisprudenza e subito destinata a divenire uno dei luoghi comuni più abusati del linguaggio amministrativo ottocentesco (18). Lo Stato contemporaneo, in altre parole, non farà che perfezionare quella lunghissima tradizione che da sempre aveva concepito il governo del territorio da parte del centro come un dominio sugli enti che di esso erano immediata espressione. Gran parte della storia amministrativa dell'età liberale, in effetti, si rivela scandita da una dialettica bipolare relativamente simile a quella già in atto nel sistema che abbiamo studiato: con la peculiarità che lo Stato tende ad utilizzare sempre più il controllo in funzione 'impulsiva' e mobilitante, stimolando gli enti locali ad erogare una serie di prestazioni 'obbligatorie' di cui esso non intende farsi carico ed alle quali pure ritiene che i governati abbiano diritto (19).

---

(17) Per l'applicazione dell'istituto nell'ordinamento italiano postunitario cfr. per tutti la relazione introduttiva di Massimo Severo Giannini al volume collettaneo *I Comuni*, a cura dello stesso, per gli 'Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione', Vicenza, 1969, p. 16 ss., nonché O. SEPE, *Il sistema del controllo ed i vari controlli sui Comuni*, *ibidem*, p. 171 ss.

(18) Sul prepotente riaffiorare di questa ideologia tutoria dopo la breve parentesi rivoluzionaria cfr. ancora, per tutti, MANNONI, 'Une et indivisible', vol. I, pt. III, tit. I, cap. II.

(19) ROMANELLI, *Il comando impossibile*, cit., soprattutto il saggio dal titolo *Autonomia e ingerenza*, p. 77 ss.; A. POLSI, *Le amministrazioni locali postunitarie fra accentramento e autonomia: il caso del Comune di Pisa (1860-1885)*, in *Società e storia*, VI,

Il celebre rilievo tocquevilliano, dunque, di un'intima continuità istituzionale tra antico e nuovo regime fondata sull'istituto della tutela amministrativa <sup>(20)</sup> può essere letto in termini per così dire rovesciati: come diagnosi non solo di una 'modernità' dell'antico, ma anche di una 'antichità' del moderno; un moderno che dietro allo schermo formale di una unità a tutta prova si rivela ancora come uno spazio composito, capace di trovare una propria coesione solo nella figura di un comune tutore. Una conclusione non solo non smentita, ma anzi convalidata dal fatto che la cultura giuridica liberale abbia finito poi per enfatizzare a tal punto il protagonismo amministrativo dello Stato da trasformare tutti i soggetti titolari d'interessi pubblici (Comuni in testa) in organi statali dotati di personalità giuridica, attribuendo così ad ogni loro atto il crisma della statualità <sup>(21)</sup>. In realtà, attraverso la finzione estrema di uno Stato potenzialmente in grado di amministrare tutto da sé, e che solo per una libera scelta avrebbe lasciato all'autogoverno delle comunità locali determinate attribuzioni <sup>(22)</sup>, non si faceva che esorcizzare la sempre più incoercibile fuga in avanti degli ordinamenti locali all'interno dello Stato 'pluriclasse' <sup>(23)</sup>. Ed al tempo stesso si offriva

---

1983, p. 830 ss.; ma vd. già, in termini generali, A. AQUARONE, *Accentramento e prefetti nei primi anni dell'unità*, in ID., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, p. 162 ss.

<sup>(20)</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *L'Antico regime e la Rivoluzione*, ed. it. a cura di G. CANDELORO, Milano, 1981, L. II, cap. III, p. 81.

<sup>(21)</sup> G. BERTI, *I caratteri dell'ordinamento comunale e provinciale*, Padova, 1969; G. GUSTAPANE, 'Autarchia'. *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XIV (1980), p. 200 ss.; F. RUGGE, *Autonomia e autarchia negli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in AA.VV., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., p. 273 ss.; G. REBUFFA, *Trasformazione delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, cit., in part. pp. 1136-1138; C. BERSANI, *Il 'decentramento' fra diritto amministrativo e teoria della rappresentanza*, in AA.VV., *Enciclopedia e sapere. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana*, a cura di G. MAZZACANE, P. SCHIERA, Bologna, 1990, p. 421 ss.

<sup>(22)</sup> Secondo una celebre definizione romaniana, « autarchia dunque significa una capacità *sui generis*, che deriva dalla rinuncia dello Stato all'esercizio di un'attività che pur rientrerebbe nella naturale sua sfera di funzioni, a vantaggio di enti che impersonano e considerano come di proprio interesse l'attività medesima » (S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. II, pt. I Milano, 1908, pp. 577).

<sup>(23)</sup> Così, in sostanza, F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministra-*

una nuova e più forte legittimazione al solito istituto del controllo, in cui ancora una volta si rinveniva l'unico strumento capace di salvare la razionalità del sistema. « Il corpo autarchico — scriverà in proposito Santi Romano in una pagina famosa — ... si può ben considerare come oggetto dell'amministrazione dello Stato, il quale lo pone sotto la sua cura e il suo controllo non già come un ente, la cui capacità sia limitata o imperfetta, ma come l'amministratore di interessi che sono anche statuali. Il diritto di controllo sull'amministrazione autarchica appare come una specie di facoltà, che lo Stato si è riserbata, spogliandosi di talune funzioni amministrative attive. Non è già la natura dell'ente subbiettivamente considerato che dà luogo a tale diritto, ma la natura delle sue attribuzioni » (24).

L'immaginario giuridico-amministrativo ha così compiuto per intero la sua parabola. Da uno Stato-tutore, concettualmente punitiforme e capace di affermare il suo primato sui soggetti originari che lo circondano solo postulandone la minorità intellettuale, siamo passati ad uno Stato-amministratore personificato e coincidente con tutto quanto l'ordinamento, che ha inglobato in sé quei soggetti e consente loro, anzi, di vivere come organi del proprio corpo solo grazie ad una sua benigna concessione. Dietro a queste due prospettive, tuttavia, continua a stare uno spazio politico ugualmente 'affollato', che il centro cerca di dominare impiegando tecniche largamente contigue. In questa prospettiva, la contrapposizione antico-moderno conserva una vera nettezza di profilo solo sul piano culturale. Mentre quello dei fatti ci dice come l'essenza della statualità (che potremmo chiamare in blocco 'moderna' per distinguerla da quella medievale) consiste in questo tentativo plurisecolare di dirigere le collettività che popolano il proprio territorio essenzialmente tramite strumenti di verifica finanziaria. Tentativo caratterizzato da un alternarsi di stasi, accelerazioni, regressi indotti da una dialettica centro-periferia assolutamente non unilineare né avviata su alcun percorso predefinito; ma tentativo altrettanto sicuramente ca-

---

*zione e cultura della municipalizzazione*, in AA.VV., *L'amministrazione nella storia moderna*, cit., vol. II, soprattutto pp. 1249-1265. Sugli sviluppi dell'amministrazione locale all'inizio del Novecento, vd. da ultimo AA.VV., *Il governo delle città nell'Italia giolittiana*, a cura di C. MOZZARELLI, E. FERRARI, Trento, 1992.

(24) ROMANO, *Il Comune*, cit., pp. 593-94.

pace di attribuire una cifra unitaria alla storia amministrativa, al di là non solo delle sue cesure epocali ma anche delle dimensioni e del rilievo dei singoli ordinamenti. Da questo punto di vista — ripetiamo — la scelta dell'*exemplum* toscano, proprio nella sua relativa marginalità, ci conferma come quest'aria di famiglia sia comune anche a parenti poveri e a cugini lontani dei grandi protagonisti della storia istituzionale. Riconoscendo nel 1809 che l'amministrazione territoriale del Granducato era « en général simple, économique, paternelle » e che, nonostante ogni contraria apparenza, « elle avait en diverses parties des rapports étroits avec le système de l'administration française » (25), De Gérando ci invita a rimeditare con attenzione su questi denominatori generali dell'esperienza amministrativa continentale, ai quali certamente si deve la facile propagazione dei modelli maggiori e 'vincenti'.

---

(25) *Compte rendu*, cit., c. 2r.

## INDICE DEI NOMI

- ABBATI E., 37, 177.  
ACCARIGI G., 385, 386, 388, 390, 392.  
ACCOLTI F., 57, 349, 350, 351.  
ACCURSIO, 19.  
ADORNI FINESCHI S., 8.  
ADRIANI G.B., 92.  
AIELLO R., 10.  
ALAVOLINI F., 351.  
ALBERICO DA ROSATE, 99, 115.  
ALBERTINI R. VON, 78.  
ALBERTO DA GANDINO, 32.  
ALCIATO A., 56, 191, 417.  
ALESSANDRO DE' MEDICI, 44, 77, 78, 80, 84.  
ALESSANDRO SEVERO, 176.  
ALESSI G., 458.  
ALLEMAND TH., 460.  
ALTOGRADI L., 48, 50.  
AMAYA F. DE, 259.  
AMMIRATO S., 79, 62.  
ANGELI P., 249, 250, 252, 258, 290, 324,  
325, 393, 446.  
ANGELO DEGLI UBALDI, 115.  
ANGIOLINI F., 154, 155, 160, 238, 241, 274,  
421.  
ANSALDI F., 121, 124, 128, 140, 142, 146,  
251, 369.  
ANSELMI, 69, 128.  
ANTOINE M., 410.  
ANTONETTI G., 191, 227.  
ANTONINO PIO, 208.  
ANZILOTTI A., 8, 10, 40, 76, 103, 164, 457.  
AQUARONE A., 336, 472.  
ARCADIO FLAVIO, 284, 316.  
ARCHI G.G., 117.  
ARDANT G., 149.  
ARISTOTELE, 427.  
ARRIGHI V., 251, 459.  
ARSENDI R., 115.  
ARTIMINI B., 7.  
ASCHERI M., 5, 20, 51, 104, 124, 415.  
ASINIO G.B., 129, 130, 413, 442.  
ASSERETO G., 150, 238, 364.  
ASTUTI G., 76, 103, 233.  
ATZORI L., 159, 296.  
AVENDANO P. NUÑEZ DE, 260, 261.  
AVERANI G., 78, 81, 89.  
BAGARD DE BÉTHANGES, 93, 423.  
BAKER G.R.F., 145, 238.  
BAKER K.M., 149.  
BALDACCHINI P.C., 282.  
BALDASSERONI P., 434.  
BALDIGIANI P.F., 399.  
BALDO DEGLI UBALDI, 19, 20, 41, 109, 115,  
140, 141, 146, 162.  
BALDOVINETTI G., 49.  
BALMASEDA D., 140, 142.  
BANDINI S., 145, 172, 177, 179.  
BANTI O., 107, 253.  
BARBERIS W., 467.  
BARBOLANI DA MONTAUTO F., 158, 170, 193,  
194, 213, 241, 242, 246, 258, 263,  
270, 271, 273, 274, 275, 290, 291,  
293, 298, 319, 321, 322, 325, 327,  
368, 372, 423.  
BARON H., 47.  
BARONI G.M., 30.  
BARSANTI D., 18, 224, 231, 232, 233, 234,  
387, 390, 403.  
BARTOLO DA SASSOFERRATO, 52, 97, 101,  
113, 116, 128, 141, 142, 253, 286,  
408.

- BASINI G.L., 151.  
 BECAGLI V., 39, 154, 457.  
 BEIK W., 466.  
 BELLETTINI P., 347.  
 BELLINAZZI A., 421.  
 BELLOMO M., 76.  
 BENADUSI G., 161.  
 BENIGNI P., 8, 66, 148, 149.  
 BENVENUTI G., 65.  
 BENVENUTI M., 89.  
 BERART Y GASSOL G., 260, 261.  
 BERENGO M., 55, 126, 364.  
 BERLIRI A., 140, 146, 240.  
 BERSANI C., 472.  
 BERTACHINI G., 434, 435.  
 BERTI F., 123.  
 BERTI G., 472.  
 BERTINI G.P., 434.  
 BETTONI A., 6.  
 BIRINGUCCI G., 144.  
 BIZZARRINI C., 109, 113.  
 BIZZARRINI G.M., 225, 227, 228, 281, 413, 456.  
 BIZZOCCHI R., 366.  
 BLANCO L., 3, 467.  
 BLOCH M., 195.  
 BLOCKMANS W., 464.  
 BOBBIO N., 37.  
 BODIN J., 19, 411, 415, 417.  
 BOLOGNETTI G., 115, 138.  
 BONCI ANDREUCCI F., 234.  
 BONELLI CONENNA L., 144, 145, 171, 197, 363, 370.  
 BORIOLI D., 341.  
 BORSO D'ESTE, 81, 82, 83.  
 BOSSENGA G., 466.  
 BOULET SAUTEL M., 11, 460.  
 BRANCA L., 272.  
 BRESCHI B., 98.  
 BRICHERI COLOMBI G.B., 42, 46, 53, 116, 128.  
 BRUGIOTTI A., 285, 287, 382, 385, 444.  
 BRUNI A.M., 284, 286.  
 BÜCHI H., 146.  
 BUCINI S., 84.  
 BUDÉ G., 84.  
 BULGARELLI LUKACS A., 151, 341, 364.  
 BULST N., 464.  
 BUSONI I., 359.  
 CAFFIERO M., 199.  
 CALABRIA A., 151.  
 CALASSO F., 97, 98, 112, 115, 128, 286.  
 CALDERONI A.G., 117.  
 CALOGERO T., 185.  
 CAMALANI P.G., 159.  
 CAMPELLO S. DA, 112.  
 CANCER J., 226.  
 CANDELORO G., 472.  
 CANESTRINI G., 80.  
 CANNING J., 23, 115.  
 CANOSSA G., 64, 66.  
 CANTINI L., 5, 383, 384, 386, 458.  
 CAPPELLINI P., 11.  
 CARDUCCI N., 340, 356.  
 CARLE L., 25.  
 CARLO DI DURAZZO, 66.  
 CARLO V D'ASBURGO, 77, 80, 86.  
 CARLO VI D'ASBURGO, 93.  
 CARLO VIII DI FRANCIA, 43.  
 CARRANZA N., 89.  
 CASALI G., 304.  
 CASANOVA C., 173, 394.  
 CASAREGI G.L.M., 205, 206, 208, 218, 219, 431.  
 CASINI B., 336.  
 CASSANDRO G., 104.  
 CASTAGNOLI P., 161.  
 CAVALCANI B., 29, 31, 32, 110.  
 CAVALCANI C., 32.  
 CAVALCANI O., 414, 415.  
 CAVALCANTI E., 289, 445.  
 CAVALLO B., 390.  
 CAVALLO P., 22, 67, 128.  
 CAVINA M., 117.  
 CECINA L.A., 63, 226.  
 CELLI R., 60, 111, 112, 118.  
 CEPPARELLI T., 68, 122.  
 CERCHIAI A., 245, 291.  
 CERVELLINO L., 150.  
 CHECCHINI A., 98.

- CHERUBINI A., 274.  
 CHITTOLINI G., 3, 4, 23, 26, 56, 59, 62, 76,  
 98, 101, 107, 121, 163, 351, 468.  
 CIAMPI G., 288.  
 CIAMPOLI D., 51.  
 CIOFFI A., 84, 85.  
 CIPOLLA B., 227, 281.  
 CIUFFOLETTI Z., 185.  
 CLEMENTE VII, 77.  
 CLEMENTE VIII, 391.  
 CLEMENTE XII, 391.  
 COJELLO I., 165, 173, 250, 260, 261, 272,  
 273, 317, 364, 373.  
 COLAO F., 10, 251.  
 COMPARATO V.I., 421.  
 CONTE L., 127.  
 CONTI I., 65, 118, 129, 132, 146, 260, 280,  
 421, 424.  
 CONTINI A., 154, 156, 159, 167, 180, 251,  
 459.  
 CORRADINI P.M., 439.  
 CORTESE E., 50, 83, 124, 208, 218, 409,  
 411.  
 COSIMO I DE' MEDICI, 78, 79, 81, 82, 83,  
 163, 228, 323, 341, 357, 374, 386,  
 393.  
 COSIMO III DE' MEDICI, 269, 323, 325, 329.  
 COSIMO IL VECCHIO DE' MEDICI, 80.  
 COSS P.R., 465.  
 COSTA P., 98, 116, 117, 408, 409.  
 COSTAMAGNA H., 174.  
 COVARRUBIAS D., 226.  
 COZZI G., 57, 363.  
 CRACCO G., 72.  
 CRAVETTA A., 32.  
 CREMER A., 11.  
 CRESPI DE VALDAURA C., 209, 433.  
 CROTTO G., 115.  
 CUIACIO I., 259.  
 CURIS G., 217.  
 CURZIO R., 32.  
  
 D'ADDARIO A., 78, 154, 242, 247, 250.  
 D'ARENA I., 435.  
 D'ORAZI FLAVONI F., 383.  
 DA MULAZZO SIGNORINI P., 313.  
  
 DAL PANE L., 152, 156, 212, 306, 308, 331.  
 DANI I., 129, 362, 413.  
 DE BENEDICTIS A., 2, 4, 51, 297, 410.  
 DE CESARE G., 150.  
 DE GERANDO J.M., 237, 238, 474.  
 DE LA MARE N., 382.  
 DELL'ANTELLA N., 22.  
 DE LORENZO R., 456.  
 DE LUCA G.B., 11, 112, 129, 133, 219, 227,  
 231, 232, 286, 287, 350, 364, 367,  
 368, 371, 415.  
 DE MADDALENA A., 151.  
 DE MARTINO F., 42, 52.  
 DE BERNARDI B., 47.  
 DECIANI T., 19, 82, 86, 88, 137.  
 DECIO F., 60, 63, 118, 122.  
 DEGLI ALBIZZI R., 202, 221, 223.  
 DEL CORTO G.B., 390.  
 DEL TEGLIA B., 163, 172, 193, 247.  
 DELLA CORNIA P.F., 46, 106, 112.  
 DELLA RENA O., 294.  
 DELLA VALLE R., 20, 37.  
 DERLANGE M., 446.  
 DIANA A., 433.  
 DIANA E., 304.  
 DIAZ F., 40, 77, 78, 79, 80, 89, 146, 212,  
 246, 256, 276, 369, 371, 464.  
 DIAZ PINTO A., 37, 135, 177.  
 DOMAT, J., 420.  
 DONELLO U., 419.  
 DOYLE W., 469.  
  
 EINAUDI L., 150.  
 ELIAS N., 465.  
 ELLIOTT J.H., 465.  
 EMLÉN J., 23.  
 ERCOLE F., 23, 76.  
 ERMINI G., 98, 112.  
  
 FANTINI B., 144.  
 FANTONI M., 185.  
 FANTONI N., 37, 177.  
 FARINOLA V., 262, 321.  
 FARSETTI C., 61, 128.  
 FASANO GUARINI E., 3, 5, 6, 27, 29, 30, 33,  
 43, 46, 55, 58, 71, 103, 121, 122,

- 124, 159, 164, 169, 174, 176, 181,  
197, 215, 224, 246, 251, 257, 264,  
265, 269, 274, 297, 353, 358, 389,  
423, 447, 468.
- FEZONI G.B., 444.
- FERDINANDO I DE' MEDICI, 161, 181, 269,  
276, 379, 380.
- FERDINANDO II DE' MEDICI, 239, 362.
- FERDINANDO III DE' MEDICI, 334.
- FERRARI E., 473.
- FERRARIS M., 341.
- FERRETTI J., 161, 316.
- FESTASIO N., 142, 342, 449.
- FIASCHI R., 164, 215, 245, 379, 389.
- FILIPPINI J.P., 312.
- FILIPPO II DI SPAGNA, 78.
- FINETTI G., 375, 380.
- FIORAVANTI I.M., 43.
- FIORAVANTI M., 3, 470.
- FIGLIOLI P., 30.
- FIRPO L., 207.
- FORSTHOFF E., 100.
- FORTINI D., 297.
- FRAGOSO B., 209, 285.
- FRANCESCO I DE' MEDICI, 79, 287, 294, 347.
- FRANCESCO STEFANO DI LORENA, 93, 212,  
213, 306, 453.
- FRIGO D., 208.
- GAI L., 44, 107, 245.
- GAIO, 140.
- GALASSO G., 76.
- GALLUZZI R., 79, 81.
- GARDI A., 347.
- GARINO CANINA A., 151.
- GARONI A.S., 449.
- GASPARINI S., 278.
- GAUDEMET J., 28.
- GEMMI S., 309.
- GENET J.PH., 464, 465.
- GENTILI A., 52.
- GENTILI S., 419.
- GERACI C., 12.
- GERMANÒ A., 36.
- GHIZZI G., 66.
- GIACCHI F., 63.
- GIALLUCA B., 69.
- GIANI L., 22.
- GIANNI F.M., 40, 44, 110, 179, 180, 188,  
222, 226, 227, 299, 311, 312, 327,  
329, 330, 333, 342, 381, 398, 399,  
400, 401, 402, 459, 460.
- GIANNI G., 456.
- GIANNINI M.S., 249, 471.
- GIASON DEL MAINO, 115, 141.
- GILISSEN J., 124.
- GILMORE M.P., 409.
- GIORGETTI G., 222.
- GIORGI O., 351.
- GIOVAN GASTONE I DE' MEDICI, 413.
- GIULIANI A., 99, 411.
- GOBBIO A., 192.
- GORLA G., 5, 50, 424.
- GOZZADINI L., 113.
- GOZZI G., 469.
- GRECO G., 185, 187.
- GRÉGOIRE P., 228.
- GREGORIO XV, 390.
- GROSSI G., 10.
- GROSSI P., 28, 218, 226.
- GROZIO U., 52.
- GUAZZINI G., 146, 147, 148, 368.
- GUGLIELMO DA CUGNO, 51.
- GUICCIARDINI F., 80, 85.
- GUSTAPANE G., 472.
- HARTUNG F., 93.
- HERLIHY D., 43.
- HESPAÑA A.M., 2, 3, 94, 209, 408, 412,  
468.
- HEYEN E.V., 408.
- HINTZE O., 465.
- IMBERCIADORI I., 158, 197, 201, 203, 233.
- IPPOLITO DE' MEDICI, 390.
- ISAAKS A.K., 194.
- ISNARDI PARENTE M., 17, 411.
- JONES PH., 76.
- KANTOROWICZ E.H., 20, 86.
- KELLENBENZ H., 151, 366.

- KELSEN H., 12.  
 KIRSHNER J., 124, 134.  
 KLOCK C., 141, 142, 143, 146, 284, 316, 337.  
 KNAPTON M., 57, 72.  
 LAGUNEZ M., 226.  
 LAMI L., 273.  
 LAMIONI C., 421.  
 LE BRAS G., 1.  
 LEGENDRE P., 1.  
 LEISER G.C., 228.  
 LEONE I., 205.  
 LEONE X., 367.  
 LITCHFIELD R.B., 90.  
 LIVIO T., 42, 53.  
 LOCARINI P., 91, 134.  
 LODOLINI E., 149, 151, 173, 369.  
 LOSEO N., 19, 29, 34, 103, 116, 137, 141, 143, 190, 192, 209, 253, 254.  
 LUCA DA PENNE, 85.  
 LUCI A., 202, 221, 223.  
 LURASCHI G., 42.  
 MACHIAVELLI G., 129.  
 MAFFEI V., 79.  
 MAGONIO G., 43, 131, 252.  
 MALANIMA P., 127.  
 MANCINI G., 69.  
 MANDELLI G., 115.  
 MANDOSIO O., 118.  
 MANDOSIO Q., 439.  
 MANGIO C., 253, 256, 257, 433, 458.  
 MANNI A., 361.  
 MANNONI S., 149, 335, 467, 471.  
 MANNORI L., 409.  
 MANSI L., 61, 109, 283.  
 MANTOVANI M., 123.  
 MARAVALL J.A., 93, 465.  
 MARC F., 140.  
 MARCIANO G.B., 351.  
 MARINI L., 4.  
 MARINI S., 393.  
 MARION M., 151.  
 MARMI D., 241, 329.  
 MARONGIU A., 18, 76, 103.  
 MAROTTA V., 259.  
 MARRARA D., 23, 77, 78, 101, 109, 201.  
 MARTELLI F., 126, 147, 159, 160, 167, 365.  
 MARTINO F., 115.  
 MARUCELLI A., 26, 264.  
 MARZARI F., 21, 84, 85, 90.  
 MARZUCCHI C., 7.  
 MASCARDI G., 112.  
 MASSIMILIANO II D'ASBURGO, 79, 93.  
 MASTRILLO G., 249.  
 MATTOZZI I., 2.  
 MAYER O., 100.  
 MAZZACANE A., 469, 472.  
 MAZZANTI R., 383.  
 MCFARLANE K.B., 465.  
 MCILWAIN C.H., 408.  
 MENGOSZI N., 171.  
 MENOCHIO I., 34, 42, 259, 416, 417.  
 MENZIONE A., 127, 196, 201, 224.  
 MEOLI G., 111, 261, 262.  
 MERKL A., 100.  
 MERLIN P., 4.  
 MESTRE J.L., 1, 11, 176, 208, 439, 466.  
 MICHAUD-QUANTIN P., 22, 94, 34, 209, 252.  
 MIGLIO G., 18.  
 MIRRI M., 3, 243, 359.  
 MOLHO A., 3, 23.  
 MOLINELLI R., 57.  
 MOLINES J., 232.  
 MONTANO O., 191, 192.  
 MONTIGLIANI D., 145.  
 MONTORDI A.M., 52, 116, 119, 120, 385.  
 MONTORZI M., 22, 52, 64, 65, 108, 121, 122, 135, 159, 221, 251, 382.  
 MOR G.C., 36.  
 MORMORAI B., 398.  
 MOUSNIER R., 21, 93.  
 MOZZARELLI C., 4, 311, 456, 468, 473.  
 NATTA M.A., 82, 87, 116.  
 NAY-RICHECOURT D.E. DE, 418.  
 NELLI G.B., 36, 144, 222, 330, 376, 381, 456.  
 NERI BADIA G.B., 230, 231, 232, 233, 382.  
 NERI DA VERRAZZANO, 153, 154, 290.  
 NERI G., 40.

- NERI P., 28, 58, 88, 110, 151, 162, 173,  
 174, 179, 180, 230, 264, 298, 381,  
 411, 418, 420, 422, 425, 428, 429,  
 442, 430, 454, 457.  
 NERONI M., 7, 43, 58, 110, 117, 118, 131.  
 NICCOLINI A., 85.  
 NICOLINI U., 50, 207, 439.  
  
 OAKESHOTT M., 470.  
 OESTREICH G., 93.  
 OMBROSO G.P., 22.  
 ONCLIN W., 124.  
 ONDEDEI G.V., 129.  
 ONORIO, 259, 284, 316.  
 ORCEOLI G., 118, 441.  
 ORESTANO R., 176.  
 ORLANDO V.E., 336, 472.  
 ORNAGHI L., 3, 469, 470.  
 OTERO A.F. DE, 191.  
  
 PADULA M., 271.  
 PAGNINI G.F., 26, 134, 145, 146, 147, 148,  
 154, 243, 319, 322, 328, 354, 360,  
 361, 367, 449.  
 PALLANTI G., 366.  
 PALMA G. NIPOTE, 64, 46, 118, 120, 122.  
 PANSINI G., 6, 10, 157, 288, 293, 295, 412,  
 416, 421.  
 PAOLO DI CASTRO, 25, 38, 65, 116, 121, 364.  
 PAOLO III, 364.  
 PAOLO V, 364, 391.  
 PARADISI B., 207.  
 PAYEN PH., 466.  
 PAZZAGLI R., 160.  
 PECCHI F., 229.  
 PEDERZANI I., 363.  
 PELLEGRINI M.A., 42, 280.  
 PELLI BENCIVEGNI G., 35, 244.  
 PEREIRA DE CASTRO G., 433.  
 PERION J., 420.  
 PERLEONI I., 351.  
 PESCIATINI D., 160, 170, 196, 202, 215,  
 228, 230, 239, 360, 365, 366.  
 PETRONIO U., 218.  
 PICARDI N., 99.  
 PIERACCINI F., 313.  
 PIERGIOVANNI V., 206.  
 PIETRO LEOPOLDO I D'ASBURGO LORENA, 19,  
 76, 179, 221, 248, 257, 273, 281,  
 308, 334, 395, 398, 448, 455, 456,  
 457, 459.  
 PINI, A.I., 163.  
 PINTO G., 272.  
 PIO V, 369, 371.  
 PIRILLO P., 35.  
 PITTERI M., 191.  
 PITTI C., 49.  
 PLAUZIO PEZONE C., 185.  
 PLESNER J., 277, 288.  
 POLCRI F., 258.  
 POLITI G., 348.  
 POLSI A., 471.  
 POLVERINI I., 373.  
 POLVERINI FOSI I., 272.  
 POMONIO S., 415.  
 PONI C., 383.  
 PONTANO L., 109, 111, 118, 361.  
 PORQUEDDU C., 72.  
 PORTILLO J.M., 4.  
 POVOLO C., 4.  
 PREMOLI A., 341.  
 PRODI P., 366.  
 PRUNAI G., 422.  
 PUCCETTI M., 302.  
 PULT QUAGLIA A.M., 275.  
  
 QUAGLIONI D., 99, 124, 411.  
 QUERCI C., 244, 359.  
 QUIRICONI C., 245, 291.  
 QUISTELLI A., 357.  
  
 RAAFLAUB K., 23.  
 RAFFAGLIO G., 36, 218.  
 RANELLETTI O., 217.  
 RAPONI N., 76.  
 RAUTY N., 277.  
 REBUFFA G., 472.  
 REGOLI I., 159, 296.  
 REPETTI E., 26, 46, 53, 271.  
 REVEL J., 466.  
 RICCI V., 30.  
 RICUPERATI G., 2.

- RIDOLFI R., 80.  
 RINUCCINI C., 89.  
 RODOLFO D'ASBURGO, 77.  
 RODOLICO N., 366.  
 ROFFREDO BENEVENTANO, 34.  
 ROMAGNOLI E., 36.  
 ROMANELLI R., 165, 314, 471.  
 ROMANO R., 127.  
 ROMANO S., 472, 473.  
 ROMBAI L., 185, 288, 292, 293, 296, 301,  
 305, 387, 390.  
 ROOT H.L., 149, 195.  
 ROSENBERG ORSINI F.X.W. VON, 372, 454,  
 455, 456.  
 ROSSO C., 467.  
 ROTA E., 76.  
 ROTELLI E., 4, 93.  
 ROVEDA E., 191.  
 RUBINSTEIN N., 78, 80.  
 RUCELLAI G., 370, 372.  
 RUFFILLI R., 469.  
 RUFFINI E., 28.  
 RUFFO B., 351.  
 RUGGE F., 472.  
 RUGGINELLI G.C., 250.  
  
 SALAMONIO M., 115.  
 SALGADO DE SOMOZA F., 433.  
 SALVAGNINI G., 126, 296, 304, 305.  
 SALVESTRINI A., 179.  
 SALVETTI L., 456.  
 SALVI M.A., 43.  
 SALVIATI A., 287.  
 SAVELLI M.A., 38, 42, 47, 108, 116, 117,  
 119, 128, 131, 134, 141, 146, 248,  
 252, 255, 259, 260, 280, 281, 315.  
 SBRICCOLI M., 6, 98, 101, 112.  
 SCARAMUCCI I., 456.  
 SCHIERA P., 3, 10, 93, 425, 472.  
 SCHULZE W., 425.  
 SCHUPFER C., 336.  
 SCURZI A., 71.  
 SELLA D., 365.  
 SEPE O., 471.  
 SERATTI A., 191, 192, 271.  
 SERATTI F., 192.  
  
 SERENI E., 197.  
 SERRATI P.L., 9, 125, 126, 131, 133, 134,  
 159, 162, 165, 167, 168, 169, 170,  
 175, 184, 186, 188, 193, 214, 216,  
 241, 253, 266, 268, 274, 283, 318,  
 322, 346, 347, 348, 365, 369, 374,  
 375.  
 SIMEONI L., 76.  
 SEXTINUS R., 140, 280.  
 SKINNER Q., 47.  
 SOLMI A., 32, 36.  
 SORANZO G., 46.  
 SORDI B., 147, 179, 329, 332, 335, 344,  
 401, 452, 454, 456, 457.  
 SORDI G.P., 37, 273.  
 SOZZINI B., 45, 112, 118, 122, 131, 134,  
 191.  
 SOZZINI M., 45, 47, 106.  
 SPANNAGEL G.PH., 92.  
 SPANNOCCHI P., 344.  
 SPERELLI A., 367.  
 SPINI G., 159, 271, 297, 383.  
 STASZKOW M., 18.  
 STERPOS D., 306, 307, 308.  
 STOLLEIS M., 10, 100.  
 STORTI STORCHI C., 98, 114.  
 STRAYER J., 465.  
 STUMPO E., 71, 151, 155, 270, 343, 371.  
 SZABÓ TH., 277.  
  
 TARTAGNI A., 19, 34, 37, 106, 122.  
 TAVANTI A., 44, 179.  
 TENENTI A., 18.  
 TEODOSIO II, 259, 284.  
 TESAURO A., 142, 273, 375.  
 THOMATO E., 141, 142, 143, 342.  
 TILLY CH., 94, 465.  
 TOCCHINI L., 35, 214, 222.  
 TOCCI G., 4, 25, 150, 394.  
 TOCQUEVILLE A. DE, 472.  
 TOGNARINI I., 272, 309.  
 TONDO S., 42.  
 TONIOLO FASCIONE M.C., 251.  
 TORELLI L., 128, 199, 318, 356, 373.  
 TOSCHI D., 20, 34, 38, 41, 42, 56, 57, 62,

- 108, 120, 122, 129, 132, 137, 210,  
434, 435.
- TREBESCHI A. e C., 36.
- TREVISAN L., 383.
- ULIVELLI C., 52, 118.
- ULLMANN W., 98.
- VACCARI P., 98.
- VANNOZZI F., 274.
- VANZULLI A., 256.
- VASSBERG D.E., 190.
- VECCHIO B., 195.
- VENTURA A., 41, 347, 364.
- VENTURI A., 144.
- VENTURINI M., 56, 57, 117, 192.
- VERGA M., 28, 89, 93, 154, 180, 418, 423.
- VERNACCINI G., 273.
- VIGGIANO A., 41.
- VIGO G., 72, 151, 348, 365.
- VILLANI C.N., 286, 439.
- VINTA P., 131.
- VITTORIO AMEDEO II DI SAVOIA, 174.
- VIVOLI C., 8, 301, 393.
- VOLPI R., 57.
- WANDRUSZKA A., 458.
- WAQUET J.C., 4, 156, 157, 212, 243, 267,  
270, 371, 464, 465.
- WILLOWEIT D., 98.
- ZACCHIA L., 249, 250.
- ZAGLI A., 222.
- ZAMPERETTI S., 25, 58, 72, 363.
- ZARRILLI C., 8.
- ZENOBI B.G., 57.
- ZOANETTI F., 85.
- ZORZI A., 41, 107.

## INDICE

<i>Prefazione</i> . . . . .	v
<i>Introduzione</i> . . . . .	1

### Parte prima

### UNA COSTITUZIONE ' FEDERATIVA '

#### CAPITOLO PRIMO

#### L'ISTITUZIONE INESISTENTE

1. Lo Stato che non c'è. . . . .	17
2. La comunità territoriale e le sue sottoarticolazioni . . . . .	25
3. Un ordinamento contrattuale: la teoria dei patti di soggezione. . . . .	37

#### CAPITOLO SECONDO

#### CITTÀ E CONTADI

1. Antichi e nuovi vincoli di soggezione cittadina . . . . .	55
2. Le soluzioni della giurisprudenza: significato e limiti della nozione di ' contado ' all'interno dello Stato regionale toscano . . . . .	60

#### CAPITOLO TERZO

#### LA FIGURA DEL PRINCIPE

1. L'identità costituzionale del Granduca di Toscana . . . . .	75
2. Un monarca senza regno: la rappresentazione del potere mediceo da Guicciardini alla disputa con gli Estensi . . . . .	79
3. L'applicazione della teoria della ' subrogatio ' nella sfera del diritto interno. . . . .	88

## Parte seconda

### I LUOGHI SOGGETTI DALL'AUTONOMIA ALLA TUTELA

#### CAPITOLO QUARTO

##### NATURA E LIMITI DELLA POTESTÀ STATUTARIA COMUNALE

1. Premessa. Il problema della capacità giuridica degli enti soggetti nel passaggio dal tardo medioevo all'età moderna: 'iusdicere' e 'administrare'. 97
2. Il fondamento dello 'ius statuendi' nella giurisprudenza forense: profili teorici di una divergenza plurisecolare . . . . . 102
3. 'Statuere est iurisdictionis': la teoria 'bartolista' e le sue conseguenze applicative . . . . . 105
4. 'Statuta sunt pacta civium': la tesi della naturale capacità normativa dei luoghi soggetti . . . . . 114
5. Dottrina degli statuti e graduazione delle fonti nell'ambito dei vecchi contadi cittadini . . . . . 120
6. 'Quos obligat statutum?' L'efficacia della norma statutaria *ratione personarum*. . . . . 123

#### CAPITOLO QUINTO

##### L'INVENZIONE DELLA TUTELA AMMINISTRATIVA

1. Il superamento del dualismo medievale 'iurisdictionis'-'administratio' . . . 137
2. Alle origini dei controlli tutori: la potestà impositiva comunale ed il suo esercizio all'interno dello Stato territoriale . . . . . 139
3. La tecnica dell'imposizione locale nella Toscana moderna . . . . . 143
4. La ragion pratica del controllo amministrativo mediceo . . . . . 150
5. Tecnica e ideologia della tutela comunitativa . . . . . 172
6. Sul piano dell'effettività: l'efficacia dei controlli sulla spesa. . . . . 179

#### CAPITOLO SESTO

##### STATO PATERNO E PATRIMONI COMUNALI

1. 'Mantenere gli effetti' e incrementare le entrate: la sottoposizione a tutela delle proprietà comunitative. . . . . 189
2. 'Potestas paterna': il contributo della giurisprudenza alla definizione del rapporto tutorio . . . . . 205
3. Limiti pratici e teorici della tutela: in particolare, il rispetto delle proprietà collettive . . . . . 211
4. Usi civici e tutela comunitativa . . . . . 223

**Parte terza**  
**DAL FRENO AL COMANDO.**  
**LA PERIFERIA AL SERVIZIO DEL CENTRO**

CAPITOLO SETTIMO

I COMPITI IMPOSTI ALLE COMUNITÀ

1.	Amministrazione centrale e oneri locali . . . . .	237
2.	Oneri ' camerali ' e oneri ' comunitativi ' . . . . .	240
3.	Gli oneri relativi all'amministrazione della giustizia e al controllo poliziesco del territorio . . . . .	246
4.	Gli oneri relativi al sistema amministrativo e fiscale . . . . .	263
5.	Altri oneri e servizi imposti . . . . .	270

CAPITOLO OTTAVO

I COMPITI RELATIVI AI LAVORI PUBBLICI  
E ALLA CURA DELLA VIABILITÀ

1.	Premessa: la ragion pratica di una politica centralizzatrice in materia di opere pubbliche . . . . .	277
2.	Alla base del sistema: un diritto comune dei lavori pubblici . . . . .	279
3.	Origini e vicende della ripartizione degli oneri stradali in età moderna . . . . .	287
4.	La gestione centralizzata della viabilità . . . . .	294
5.	La ' rivoluzione stradale ' leopoldina . . . . .	303

CAPITOLO NONO

I COMPITI IMPUTATI ALL' ' UNIVERSALE ' DEL DOMINIO

1.	Gli oneri ' universali ' e la loro tecnica di applicazione . . . . .	315
2.	Alle soglie di un nuovo equilibrio tra centro e periferia: la tassa di redenzione e la nascita di un'amministrazione statale diretta . . . . .	328

CAPITOLO DECIMO

LO STATO E IL CONTRIBUENTE COMUNALE

1.	Premessa: il principe e l'imposizione locale . . . . .	337
2.	I parametri distributivi dell'imposta diretta . . . . .	339
3.	Le comunità e la proprietà forestiera: ovvero, la contrastata conquista del principio della territorialità impositiva . . . . .	349

4.	Imposizione locale ed immunità ecclesiastica . . . . .	366
5.	Il peso delle esenzioni . . . . .	372

## CAPITOLO UNDICESIMO

## OLTRE LE COMUNITÀ: ARGINATURE E BONIFICHE

1.	La tipologia degli oneri d'interesse privato. . . . .	379
2.	Governo delle acque e contribuzioni 'private'. . . . .	383
3.	Le tecniche amministrative della regimazione idrica. . . . .	394

**Parte quarta****LE FUNZIONI CENTRALI TRA GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE**

## CAPITOLO DODICESIMO

## POTERE DEL PRINCIPE E POTERE DEGLI APPARATI

1.	Il problema: la qualificazione dell'uso del potere tra medioevo ed età moderna . . . . .	407
2.	'Potestas principis' e 'potestas magistratus': significato e conseguenze di una dicotomia funzionale . . . . .	410

## CAPITOLO TREDICESIMO

## 'ECONOMICO' E 'GIURISDIZIONALE'

1.	Le due funzioni dell'apparato. . . . .	427
2.	Profili di un'amministrazione giustiziale . . . . .	436
3.	'Economia' e 'giurisdizione' negli anni delle riforme . . . . .	450

## CONCLUSIONE

	TOSCANA MEDICEA E STATO MODERNO . . . . .	463
	<i>Indice dei nomi</i> . . . . .	475
	<i>Indice</i> . . . . .	483

# UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

## PUBBLICAZIONI

### QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°,  
p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°,  
p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987), - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991), - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993), - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

### BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

#### 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO

Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972

Atti, a cura di Paolo Grossi

(1973), 8°, p. 484

#### 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS

Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna

(1974), 8°, p. 399

- 3 Pietro Costa, **IL PROGETTO GIURIDICO**  
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico  
Vol. I: Da Hobbes a Bentham  
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, **ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO**  
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « **UN ALTRO MODO DI POSSEDERE** »  
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria  
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, **STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO**  
con particolare riguardo alla Germania  
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco  
Vol. I (1980), 8°, p. 560  
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, **GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTOCENTO TEDESCO**  
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, **I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE**  
Trad. di Alessandra Maccioni  
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, **SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO**  
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)  
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari  
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 **CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO**  
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher  
(1981), 8°, p. 1527
- 13 La « **CULTURA** » **DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE**  
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983  
A cura di Paolo Grossi  
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**  
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio  
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, **TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »**  
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann  
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, **I SOGGETTI E LE NORME**  
(1984), 8°, p. IV-204

- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette  
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
I. Il progetto costituzionale  
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS  
II. Dal sistema alla teoria generale  
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE  
La formazione della nozione di interesse legittimo  
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO  
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento  
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985  
A cura di Paolo Grossi  
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO  
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950  
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI  
II. La scoperta del diritto amministrativo  
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA  
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra  
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO  
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat  
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »  
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896  
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987  
A cura di Paolo Grossi  
(1988), 8°, p. VI-87

- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES  
A cura di André-Jean Arnaud  
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW  
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli  
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani  
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO  
TEDESCA  
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro  
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro  
A cura di Paolo Barile  
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI  
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi  
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES  
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989  
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente  
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530  
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA  
I ricordi degli onorari  
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA  
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina  
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI  
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)  
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA  
Antropología católica de la economía moderna  
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE  
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)  
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE  
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali  
(1992), 8°, p. 755

- 42 **L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO**  
Strumenti, destinatari, prospettive  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992  
A cura di Paolo Grossi  
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 **PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio**  
A cura di Carlo Mansuino  
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 **Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE**  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I  
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 **Luca Mannori, IL SOVRANO TUTORE**  
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici  
(Secc. XVI-XVIII)  
(1994), 8°, p. VIII-486