

Alessandro Dani

## Gli statuti comunali nello Stato della Chiesa di Antico regime: qualche annotazione e considerazione<sup>1</sup>

ABSTRACT: The municipal statutes, widespread everywhere in papal territories in late Middle Ages, occupied an important place among the sources of law even in XVI<sup>th</sup>-XVIII<sup>th</sup> centuries. Also in this period statutes continued to regulate fundamental aspects of legal and institutional life of cities, castles and villages. In the past historians have often underestimated this role, emphasizing absolutist and centralist characters of papal monarchy. But these trends, although present, left survive locally a substantial *potestas statuendi* and various kinds of particular laws (*iura propria*), so we must carefully consider, study and compare them to reach a more realistic overall historical view.

KEYWORDS: statutes - State of the Church / Papal State - communities

Gli statuti comunali di età moderna si inseriscono – come elemento di complessità – nel grande tema storiografico del rapporto tra potere superiore e comunità soggette all'interno dello 'Stato di giustizia' o 'giurisdizionale' di Antico regime, che per le sue caratteristiche non poteva prescindere dal riconoscimento delle identità storiche delle comunità locali e da una serie di potestà – anche normative – derivanti dalla pluriordinamentale tradizione medievale<sup>2</sup>. Già è stata rilevata la logica costituzionale aggregativa degli Stati italiani del tempo, implicante nondimeno precisi momenti di coesione<sup>3</sup>. I vari Stati, deboli nelle loro maglie burocratiche, avevano bisogno delle comunità territoriali per governare, e dunque il loro rafforzamento andava nella direzione della conservazione di equilibri corporativi tradizionali, sui quali si innestarono però nuovi meccanismi di ingerenza, prima nella sfera giudiziaria (con l'invio o la designazione di magistrati), poi in quella normativa (con l'approvazione degli statuti), quindi in quella amministrativa (con il controllo della gestione economica)<sup>4</sup>.

La situazione dello Stato della Chiesa, pur con qualche particolarità, si colloca appieno in questo contesto istituzionale palesemente debitore della cultura giuspolitica tardo-

---

<sup>1</sup> Questo scritto riproduce un intervento al *Seminario sugli Statuti*, tenutosi il 20 settembre 2010 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, organizzato dal Prof. Mario Montorzi, con alcune integrazioni.

<sup>2</sup> La bibliografia sugli statuti è abbondantissima e non è possibile, nell'economia di questo breve scritto, offrirne una rassegna. Preziose indicazioni offrono le *Introduzioni* di Mario Ascheri e Gian Savino Pene Vidari rispettivamente al volume VII (Firenze 1990) ed al volume VIII (Firenze 1999) del *Catalogo della raccolta di statuti, consuetudini, leggi, decreti, ordini e privilegi dei Comuni, delle Associazioni e degli Enti locali italiani dal medioevo alla fine del secolo XVIII*, conservati presso la Biblioteca del Senato della Repubblica. Il saggio di Pene Vidari, in particolare, offre un'accurata ricostruzione delle fortune e delle sfortune storiografiche degli statuti dal primo Ottocento ad oggi, fornendo orientamenti assai utili per ogni studio sull'argomento (ivi, pp. XI e ss.).

<sup>3</sup> Cfr. L. Mannori (cur.), *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli 1997.

<sup>4</sup> Ivi, pp. 20-30. Mario Montorzi ha illustrato a fondo certi meccanismi di inserimento delle comunità minori nella compagine statale del Granducato di Toscana, attraverso un'analisi dei vari livelli del sistema giuridico (espressione sì di culture e linguaggi diversi, ma necessariamente correlati): da quello locale, spesso oscuro e poco conosciuto, a quello della dottrina e delle supreme corti di giustizia: cfr. M. Montorzi, *Giustizia in contado. Studi sull'esercizio della giurisdizione nel territorio pontederese e pisano in età moderna*, Pisa 1997, recensito da chi scrive in "Studi senesi", CXI/3 (1999), pp. 599-605.

medievale<sup>5</sup>. Spesso in passato si è insistito sulle tendenze centraliste, assolutiste ed uniformatrici in atto nei territori pontifici nel periodo di Antico regime, al punto da prefigurare uno svuotamento quasi completo del potere normativo e amministrativo delle comunità. Ma, anche se tale opinione ha avuto largo seguito, credo che le fonti testimonino una realtà complessa e diversificata, tutt'oggi da chiarire e approfondire anche attraverso studi comparativi di largo respiro<sup>6</sup>. Probabilmente, non uno Stato assoluto, accentrato, uniforme, precursore dello Stato ottocentesco, ma un modello diverso in sé compiuto, mosaico di realtà territoriali diverse, in un'ottica semmai più di continuità, che di cesura, con il periodo tardo-medievale. Questa almeno è l'impressione che ho potuto maturare nel corso delle mie ricerche sui processi per i reati di danneggiamento (c.d. *danni dati*) nello Stato della Chiesa di età moderna<sup>7</sup>, in cui mi sono trovato ad affrontare – per così dire in via incidentale – il problema del rapporto *ius commune-iura propria* nei territori pontifici del periodo considerato<sup>8</sup>. Su questo tema vastissimo vorremmo qui proporre alcune riflessioni senza alcuna velleità di offrire un quadro esauriente dello stato degli studi e delle molte questioni storiografiche aperte sul diritto statutario dei territori pontifici, compito che richiederebbe ben altri sforzi e capacità.

Il mosaico delle giurisdizioni, che riflette ed a sua volta alimenta il pluralismo delle fonti normative, è stato illustrato molto bene nel libro di Roberto Volpi *Le regioni introvabili* (1983)<sup>9</sup>: senza dubbio nello Stato della Chiesa di Antico regime si rimase sempre ben lontani da un'uniformità imposta dal centro a tavolino, ma si continuò ad essere condizionati dal retaggio particolaristico del passato fino alla dominazione francese. Per non entrare, poi, nell'ingarbugliato tema dei vari ducati, stati, repubbliche a cui era riconosciuta una certa sovranità<sup>10</sup>, dai contenuti mutevoli e diversi da caso a caso: alludiamo ai Ducati di Ferrara e di Urbino (di fatto pressoché indipendenti)<sup>11</sup>, ai Ducati minori di Castro, di Bracciano e di Paliano, ma anche alle realtà, meno note, degli Stati di

---

<sup>5</sup> Sulle caratteristiche dello Stato della Chiesa nel tardo Medioevo si veda il convincente quadro di sintesi di M. Caravale, *Le istituzioni temporali della Chiesa agli albori dell'età moderna*, in C. Frova, M.G. Nico Ottaviani (curr.), *Alessandro VI e lo Stato della Chiesa*, Atti del convegno (Perugia, 13-15 marzo 2000), Roma 2003, pp. 11-26 (ivi ulteriore bibliografia).

<sup>6</sup> La necessità di comparazioni accorte e di analisi che tengano conto dei diversi momenti del sistema giuridico già è stata richiamata da G.S. Pene Vidari, *Introduzione*, cit., p. LXXIII.

<sup>7</sup> Cfr. A. Dani, *Il processo per danni dati nello Stato della Chiesa (secc. XVI-XVIII)*, Prefazione di P. Sirena, Bologna 2006.

<sup>8</sup> Non potendo qui soffermarmi con la dovuta precisione sui risultati di tale ricerca, ad essa sia consentito rinviare anche per i necessari riferimenti bibliografici e documentali. Tra questi ultimi vi sono circa 130 statuti comunali, un cospicuo materiale giudiziario-amministrativo della Congregazione del Buon Governo, alcune raccolte di deliberazioni consiliari comunali, atti processuali locali. In tale occasione si è proceduto anche ad una consultazione delle raccolte di decisioni della Rota Romana e della dottrina di diritto comune dei secoli XVI-XVIII che si è occupata degli ordinamenti comunali, del processo, del rapporto tra le varie fonti del diritto. Su quest'ultimo argomento sono in seguito tornato nel libro *Un'immagine secentesca del diritto comune. La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, Bologna 2008.

<sup>9</sup> R. Volpi, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna 1983.

<sup>10</sup> È ovvio che non si tratta di una sovranità piena, ma che essa vada intesa al lume della tradizione giuridica di Antico regime.

<sup>11</sup> In questo senso anche G.B. De Luca, *Theatrum veritatis et justitiae*, I: *De feudis et bonis jurisdictionalibus ac Bulla baronum*, Venetiis 1716, disc. 83, p. 217, n° 13.

Castiglione del Lago, di Montelibretti, di Torri, nonché alle minuscole evanescenti Repubbliche di Bauco e di Cospaia, vere curiosità storico-geografiche descritte in uno studio di Lando Scotoni<sup>12</sup>.

Sul piano delle fonti del diritto, gli interventi legislativi del Papa, nella sua veste di sovrano temporale, si ponevano certamente come quella più autorevole, che gli ordinamenti inferiori erano tenuti prioritariamente ad applicare. Ma si trattava, come del resto per le leggi degli altri Principi del tempo, di interventi settoriali e non omogenei: basta sfogliare i volumi dei bollari, o la silloge documentale del Theiner<sup>13</sup>, per rendersene conto. È vero che, in certi particolari periodi storici, i Pontefici ed i loro più alti collaboratori guardarono con sfavore al rigoglioso proliferare degli statuti e delle autonomie cittadine e vollero conferire maggior peso all'autorità centrale ai fini di un più saldo controllo del territorio: la più chiara iniziativa in tal senso, com'è noto, è data dall'emanazione delle *Constitutiones Sanctae Matris Ecclesiae* da parte del cardinale Egidio di Albornoz nel 1357 (in vigore fino al 1816)<sup>14</sup>. Ma, è altrettanto noto, molti dubbi rimangono sulla loro effettiva applicazione, e le costituzioni regolavano solo certi ambiti (magistrature locali, processo, punizione di certi crimini), senza pretesa di esclusività. Siamo lontanissimi dall'idea di un 'codice pontificio' ed uno tra gli studiosi che maggiormente si è occupato delle costituzioni egidiane, Paolo Colliva, lo ha chiarito molto bene, sottolineando come lo Stato della Chiesa disegnato dall'Albornoz fosse «uno Stato fragile e dal delicatissimo equilibrio interno», i cui elementi non si potevano e non si dovevano fondere tra loro. Così, per Colliva, «chi ha ragionato in termini di Stato accentrato, unitario, aveva evidentemente davanti a sé una astrazione»<sup>15</sup>.

Anche nei secoli successivi, l'accentramento uniformatore rimase di regola solo un proposito, quando non trovò forti personalità di Papi o di Legati disposte a lottare contro le radicate forze centrifughe locali. Studi come quello su *Le ben regolate città* (1994)<sup>16</sup> di Giacomo Bandino Zenobi hanno mostrato come tra i vari fattori che imponevano ai Pontefici il rispetto delle prerogative locali vi fosse quello della presenza in moltissime città di vivaci patriziati urbani, composti da proprietari terrieri, professionisti, capitani militari, ecclesiastici, con cui il potere superiore venne di regola a patti per fondare un più stabile rapporto di fedeltà e alleanza. Al di fuori dei contadi cui si estendeva il raggio

<sup>12</sup> L. Scotoni, *I territori autonomi dello Stato Ecclesiastico nel Cinquecento. Cartografia e aspetti amministrativi, economici e sociali*, Lecce 1982.

<sup>13</sup> A. Theiner (cur.), *Codex diplomaticus Domini temporalis S. Sedis. Recueil de documents pour servir à l'histoire du gouvernement temporel des états du Saint-Siège. Extraits des Archives du Vatican*, I-III, Rome 1861-1862.

<sup>14</sup> Sulle *Costituzioni egidiane* cfr. A. Marongiu, *Il cardinale d'Albornoz e la ricostruzione dello Stato pontificio*, in E. Verdera y Tuells (cur.), *El Cardenal Albornoz y el Colegio de España*, I, Bologna 1972, pp. 461-480; U. Santarelli, *Osservazioni sulla "potestas statuendi" dei Comuni nello Stato della Chiesa (a proposito di Const. Aeg., II, 19)*, in *El Cardenal Albornoz*, cit., III, Bologna 1973, pp. 67-83; G. Ermini, *Validità della legislazione albornoziana nelle terre della Chiesa dal Trecento alla codificazione del secolo XIX*, in *El Cardenal Albornoz*, cit., IV, Bologna 1979, pp. 81-102.

<sup>15</sup> Ed ancora: «l'uso meccanico di concetti giuridici moderni risulterebbe davvero esiziale in questo caso, dando vita a ciò che non era: come in realtà da più parti – anche se mai da giuristi – si è voluto fare. Mancava in realtà e nel Papa e nell'Albornoz un concetto di Stato come unità omogenea» e perciò le terre pontificie rappresentavano un «macrocosmo disgregato e dissolto in una infinità di posizioni e di stati giuridici particolari, solo uniti al vertice, in una sorta di unione personale, nell'unità del potere maiestatico riassumentesi nel Sovrano Pontefice». Cfr. P. Colliva, *Il cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le "Constitutiones aegidianae" (1353-1357), con in Appendice il testo volgare delle Costituzioni di Fano dal ms. Vat. Lat. 3939*, Bologna 1977, pp. 136, 158.

<sup>16</sup> B.G. Zenobi, *Le "ben regolate città". Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma 1994.

d'azione dei Comuni urbani, rimasero poi Comuni minori, la cui 'autonomia' fu talvolta incoraggiata dal centro come argine nei confronti del potere delle città vicine.

Fattori vecchi e nuovi continuavano dunque a favorire il particolarismo giuridico ed un certo carattere bilaterale, diretto, talvolta ancora pattizio del rapporto tra 'centro' e comunità 'periferiche'. Ciò era legittimato da una lunga tradizione giuridico-istituzionale, ma anche da considerazioni pragmatiche di opportunità politica, che suggerivano di lasciare, con calcolata 'paterna benevolenza', alle città assoggettate il loro diritto per coltivare consensi, come indicava lo stesso Machiavelli nel suo *Principe*<sup>17</sup>.

Difficile è pure trovare riscontri alla tesi di Giuseppe Ermini, secondo la quale, nei territori della Chiesa, la diretta vigenza del diritto canonico come comune, con precedenza sul diritto romano, avrebbe costituito un ostacolo per lo sviluppo dei diritti particolari<sup>18</sup>. È invece evidente che anche i Comuni soggetti al dominio pontificio produssero in ogni epoca statuti di ogni sorta e le fonti testimoniano anzi che la *potestas statuendi* fu normalmente esercitata ancora nei centri minori della tarda Età moderna<sup>19</sup>. Occorre peraltro precisare che si tratta di presenza di statuti ed esercizio della *potestas statuendi* (connessa ad una certa *iurisdictio*) di ampiezza variabile, ridotta nei piccoli centri ma amplissima nelle città, da non confondere con una sfera di piena 'autonomia politica', tema che esula dalle presenti riflessioni<sup>20</sup>.

Va aggiunto che non può considerarsi una particolarità dello Stato ecclesiastico la necessità per le Comunità soggette di sottoporre i propri statuti alla *confirmatio* dell'autorità superiore, giacché si trattava di una prassi un po' ovunque prevista. La Rota Romana ribadì il principio anche in una decisione del 1607, significativamente inserita dal Vecchi in apertura della sua raccolta di decisioni rotali riguardanti il governo delle Comunità, in cui si ricorda che tutte le Comunità soggette alla Sede Apostolica avrebbero dovuto chiedere l'approvazione dei propri statuti alle autorità pontificie provinciali e le disposizioni statutarie *contra ius*, cioè contrarie al diritto comune, avrebbero dovute essere

---

<sup>17</sup> «Quando quelli stati che s'acquistano, come è detto, sono consueti a vivere con le loro leggi e in libertà, a volerli tenere ci sono tre modi: el primo, ruinarle; l'altro, andarvi ad abitare personalmente; el terzo, lasciarle vivere con le sue leggi, traendone una pensione e creandovi dentro uno stato di pochi che te le conservino amiche. Perché, sendo quello stato creato da quello principe, sa che non può stare senza l'amicizia e potenza sua, e ha fare tutto per mantenerlo. E più facilmente si tiene una città usa a vivere libera con il mezzo de' suoi cittadini, che in alcuno altro modo, volendola preservare» (N. Machiavelli, *Il Principe*, V).

<sup>18</sup> G. Ermini, *Diritto romano comune e diritti particolari nelle terre della Chiesa*, in *Ius romanum Medii Aevi*, pars V, 2c, Mediolani 1975.

<sup>19</sup> Solo in rare eccezioni, come nel caso ben noto del contado di Bologna, si registra una quasi assenza di statuti.

<sup>20</sup> Il concetto di 'autonomia' risente con evidenza dell'ideario statalistico ottocentesco, allude alla presenza di uno Stato che estende regolarmente ed uniformemente il proprio potere su di un territorio di piena sovrana appartenenza. Ma in una realtà in cui il rapporto di ciascuna città con il potere superiore è peculiare e diverso, in cui i poteri delle magistrature superiori non cancellano, ma si innestano sopra le preesistenti e persistenti potestà a livello locale (spesso di fatto 'originarie'), in cui si concepisce la soggezione con accenti che richiamano palesemente la *fidelitas* feudale o signorile, può essere fuorviante usare la locuzione 'autonomia'. Parimenti distinguere totalmente la sfera giuridica da quella politica non è semplice: gli statuti potevano disciplinare un ambito molto esteso della vita civile locale: dalla proprietà, ai contratti, alle successioni, agli usi civici ed alle forme di utilizzo collettivo del territorio, al processo, al diritto penale ed altro ancora, e dunque appare riduttivo non riconoscere loro anche una valenza politica, riguardo al governo della comunità locale.

confermate in forma specifica<sup>21</sup>. Fondamentale, in riguardo, appare comunque precisare la sostanza e l'ampiezza del controllo centrale, ovvero la sua effettiva incidenza sui contenuti degli statuti, e su questo torneremo a soffermarci più avanti.

Il ruolo essenziale degli *iura propria* nel sistema giuridico, del resto, è chiaramente testimoniato dalla stessa giurisprudenza cinque-settecentesca della Sacra Rota Romana, in cui vi sono frequenti richiami all'osservanza delle disposizioni statutarie localmente vigenti<sup>22</sup>, ed in cui, più volte, non si smentisce neppure la funzione sussidiaria degli statuti di città dominanti nei confronti di quelli delle comunità del contado<sup>23</sup>. Le grandi raccolte di decisioni rotali edite in età moderna (ad esempio le *recentiores* seicentesche), come anche altri tipi di giurisprudenza centrale (ad esempio quella della Congregazione del Buon Governo, competente anche in materia di controversie tra comunità) e periferica, potrebbero essere interrogate con profitto con studi sistematici sul tema della vigenza della normativa statutaria: il momento del giudizio ci mostra, al di là delle contingenze del caso deciso, quali fonti del diritto si ritenevano prevalenti ed i meccanismi che presiedevano alla loro applicazione.

Nelle mie ricerche sul limitrofo Stato di Siena mediceo ho potuto verificare dal confronto di fonti diverse, ed in particolare dalla abbondante documentazione della magistratura dei Quattro Conservatori (omologa e probabilmente uno dei modelli all'origine di quella romana della Congregazione del Buon Governo) che gli statuti continuarono ad avere un ruolo primario nel disciplinare la vita locale, considerata nel suo complesso<sup>24</sup>. Ciò non toglie desuetudini, prassi illegittime divergenti, successive deliberazioni consiliari innovative (magari conservate a sé), il prevalere in certi delimitati ambiti (caccia, contrabbando, repressione di particolari reati e così via) delle normative superiori. Ma non si possono confondere le eccezioni con la regola, costantemente ribadita ad ogni livello, della ordinaria prioritaria applicazione dello statuto locale. Che *in via generale* gli statuti in età moderna, in Toscana come nello Stato della Chiesa, non venissero più applicati perché soppiantati dalla legislazione principesca e dal diritto comune è tutto da dimostrare e niente, allo stato della ricerca, consente un'affermazione

<sup>21</sup> Cfr. P.A. De Vecchis (cur.), *Decisiones diversorum Sacrae Rotae Romanae Auditorum ad materiam boni regiminis Universitatum et Communitatum signanter Status Ecclesiastici spectantes*, Romae 1732, dec. I, pp. 1-2. Sostanzialmente in linea con tale, concisa, *decisio* rotale, cfr. G.B. De Luca, *Theatrum*, cit., XV.1: *De iudiciis*, disc. 35, p. 118, n° 61, anche se si fornisce qui un quadro del problema più ampio e particolareggiato, che lascia spazi maggiori per la *potestas statuendi*. Anzitutto, secondo De Luca, la *confirmatio* poteva essere sia espressa, che *praesumpta* (risultante cioè *ex longissimi temporis observantia*), ma si delinea anche una situazione di favore per gli statuti redatti da Comuni cittadini prima dell'assoggettamento al Pontefice e rimasti in vigore: essi sarebbero infatti da considerare implicitamente approvati (ivi, n° 63).

<sup>22</sup> Cfr. ad es. *Sacrae Rotae Romanae decisiones coram R. P. D. Josepho Molines*, II, Romae 1728, dec. 426 (del 7 maggio 1696), p. 242, *sub* 6; dec. 513 (del 26 giugno 1697), p. 487, *sub* 1. Quest'ultima chiarisce senza possibilità di equivoco che «dispositio statuti tamquam lex municipalis est omnino servanda».

<sup>23</sup> Cfr. ad es. *Decisiones Sacrae Rotae Romanae coram R. P. D. Ansaldo de Ansaldis*, I, Romae 1711, dec. 67, p. 421, *sub* 44: «Deficiente statuto civitatis subditae recurri debet ad statuta civitatis dominantis, non autem ad ius commune»; *Sacrae Rotae Romanae decisiones coram R. P. D. Josepho Molines*, I, Romae 1728, dec. 46, p. 90, *sub* 5: «Causa omissa a statuto regulatur iuxta dispositionem iuris communis; limita quando adest statutum civitatis dominantis» (lo stesso concetto è ripreso, nella medesima raccolta, nella dec. 82, p. 151, *sub* 1).

<sup>24</sup> Cfr. A. Dani, *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Prefazione di D. Quaglioni, Bologna 2003. Preziose indicazioni sulla vigenza degli statuti comunali nel territorio senese sono ricavabili dalla visita Gherardini del 1676/77, sulla quale cfr. il mio articolo *Le visite negli Stati italiani di Antico regime*, in "Le Carte e la Storia", I (2012), pp. 43-62.

del genere. Ribadisco che soltanto studi sulla documentazione giudiziaria-amministrativa (locale e centrale) possono offrire solide basi di discussione, una volta che si siano confrontati e valutati i risultati su larga scala. Questa credo sia l'unica via (ancorché faticosa) metodologicamente corretta e che, per coerenza, ho almeno cercato di seguire, finché mi è stato possibile, nel mio libro sugli usi civici nella Toscana senese. Per i Comuni dello Stato della Chiesa (pur simili in molti aspetti a quelli toscani), non può essere certo questa la sede, allo stato attuale delle conoscenze, per fare valutazioni generalizzanti, ma soltanto, come premesso nel titolo di questo intervento, per proporre alcune personali annotazioni e considerazioni, per portare all'attenzione alcuni elementi di cui non sempre si tiene conto, nonché per indicare qualche possibile campo di indagine.

Se la giurisprudenza dei tribunali attende dunque ulteriori studi, significative testimonianze sul tema statutario sono offerte dall'opera tardo-seicentesca di Giovanni Battista De Luca, il maggiore giurista italiano del tempo, che, in quanto romano di adozione, conosceva benissimo soprattutto il quadro giuridico dei territori pontifici. Nel *Dottor volgare* (1673) ripete praticamente in ogni libro e capitolo che, in innumerevoli materie, occorre rimettersi principalmente a leggi, statuti e consuetudini locali<sup>25</sup>, più che al diritto comune<sup>26</sup>. Molti pareri inclusi nel suo *Theatrum veritatis et iustitiae* richiamano puntualmente normative statutarie ed è soprattutto in un *discursus* di taglio teorico, inserito nell'ultimo libro dell'opera dedicato alla materia processuale, che enuncia chiaramente una graduazione delle fonti da considerare nella prassi giudiziale, in cui il diritto comunale occupa ordinariamente il primo posto<sup>27</sup>. Il giudice nel reperire la norma da applicare deve prima compulsare lo statuto del luogo, poi eventualmente quello della città dominante, quindi il diritto generale del principato ed in ultimo deve rivolgersi al diritto comune (civile e canonico). Certo, è implicito che il diritto comune è in realtà spesso indispensabile per la comprensione ed il coordinamento delle disposizioni statutarie, che gli statuti di comunità subordinate possono disporre *contra ius* solo se specificamente autorizzate dall'autorità superiore, che vi è una sfera giuridica inderogabile per chiunque – anche per lo stesso Pontefice – costituita dal diritto divino e, soprattutto, che le leggi sovrane, munite delle debite formule derogatorie, possono intervenire, superando ogni ostacolo, a riformare questo o quell'aspetto della vita giuridica e istituzionale. Tutto ciò – che emerge in modo chiaro dall'insieme dei luoghi dell'opera di De Luca che toccano il

<sup>25</sup> Ad esempio, nell'amministrazione dei beni comunali, «non vi è forse luogo il quale sopra ciò non viva con le sue leggi o consuetudini particolari, le quali così in questa come in ogni altra materia prevagliano alle suddette leggi chiamate comuni» (G.B. De Luca, *Il Dottor volgare, ovvero il compendio di tutta la legge civile, canonica, feudale e municipale nelle cose più ricevute in pratica*, II, Firenze 1840, lib. 7, cap. 8, p. 336, n° 1). Ancora a titolo di esempio, a proposito delle formalità e della fede dei documenti pubblici, afferma che «in questa materia oggidì non si può dare una regola certa e generale applicabile ad ogni caso e ad ogni luogo, mentre quasi in tutti i principati, anzi in ogni luogo particolare di ciascun principato, sopra ciò vi sono le leggi e gli stili particolari, ai quali bisogna deferire» (ivi, lib. 8, cap. 3, p. 397, n° 2).

<sup>26</sup> Chi avesse una grandissima dottrina, ma limitata al diritto romano, «per nulla o molto poco valerà per il foro», scrisse nell'*Istituta civile divisa in quattro libri*, Colonia 1743, lib. 2, tit. 8, p. 129, n° 3. Su quest'opera, edita postuma nel 1733 a cura di Sebastiano Simbeni, cfr. I. Biocchi, *L'Istituta civile di Giambattista De Luca*, in A. Padoa Schioppa, G. di Renzo Villata, G.P. Massetto (curr.), *Amicitiae pignus. Studi in ricordo di Adriano Cavanna*, I, Milano 2003, pp. 87-119.

<sup>27</sup> G.B. De Luca, *Theatrum cit.*, XV: *De iudiciis*, disc. 35, p. 117, nn. 44-47. Esso contiene, come ha notato Rodolfo Savelli, «una delle riflessioni sistematiche che sembra degna di maggiore attenzione... (e una sua rilettura potrebbe presentare ancor oggi non poca utilità in campo storiografico)» (R. Savelli, *Repertorio degli statuti della Liguria [secc. XII-XVIII]*, Genova 2003, p. 127). Ho fatto riferimento a quel passo nel mio scritto *Un'immagine secentesca*, cit., pp. 173-179.

tema delle fonti di produzione del diritto – va doverosamente considerato e valutato e sconsiglia di adoperare l’anacronistica locuzione di ‘gerarchia delle fonti’. Nondimeno tutta l’opera – radicatissima nella prassi – del giurista lucano testimonia la forte incidenza degli statuti locali nel sistema giuridico di Antico regime.

Anche il commentario alla costituzione di Innocenzo XI *De statutariis successioneibus* del 18 novembre 1680<sup>28</sup> dimostra in modo evidente l’importanza riconosciuta da De Luca agli statuti, anche di Comunità minori. Il giurista si sofferma a lungo sui vari problemi giuridici posti dalla normativa statutaria e dalle sue interazioni con le altre fonti del diritto, di regola riprendendo teorie della dottrina italiana tre-cinquecentesca, ‘veicolate’ al tardo Seicento dall’opera di Alderano Mascardi<sup>29</sup>. Si consideri inoltre che l’edizione del commentario è accompagnata da una lunga appendice in cui si raccolgono rubriche di statuti di ben 187 Comuni di varie dimensioni ed importanza dello Stato della Chiesa, più di altri 11 Comuni cittadini italiani, al fine di dimostrare la generalità dell’uso presso i Comuni pontifici ed italiani di escludere dalla successione legittima le donne già beneficiarie della dote<sup>30</sup>.

Occorre dunque precisare, a fronte di un’opposta lettura, che né la bolla di papa Odescalchi, né il relativo commentario di De Luca, testimoniano un declino delle normative locali a beneficio di un «ordinamento giuridico omogeneo»<sup>31</sup>, poiché l’intento era unicamente di riaffermare la disciplina degli statuti (se regolarmente approvati) in quanto tale, ovunque già di per sé simile nell’escludere le donne dotate dalla successione legittima, disciplina che veniva spesso aggirata da giudici ed avvocati sulla base del diverso tenore del diritto romano, da ritenere invece necessariamente derogato in quest’ambito<sup>32</sup>.

È stato poi rilevato che la trattazione teorica di De Luca degli aspetti del diritto statutario e del rapporto di questo con il diritto comune manca di originalità, ed è vero, poiché spesso ricalca le dottrine tradizionali sull’argomento. Ma dal nostro punto di vista assume tanto più interesse proprio per la sua non originalità, per essere recettiva di una

<sup>28</sup> G.B. De Luca, *Commentaria ad constitutionem Innocentii XI de statutariis successioneibus*, Romae 1684. Sulla costituzione cfr. M.T. Guerra Medici, *L’esclusione delle donne dalla successione legittima e la constitutio super statutariis successioneibus di Innocenzo XI*, in “Rivista di storia del diritto italiano”, LVI (1983), pp. 261-294; sui commentari cfr. anche S. Notari, *Per una geografia statutaria del Lazio: il rubricario degli statuti comunali della provincia storica di Campagna*, in A. Cortonesi, F. Viola (curr.), *Le comunità rurali e i loro statuti (secoli XII-XV)*, Atti del Convegno di Viterbo (30 maggio-1° giugno 2002), II, numero monografico della “Rivista storica del Lazio”, XIV (2006), pp. 63-78.

<sup>29</sup> A. Mascardi, *Communes conclusiones ad generalem quorumcunque statutorum interpretatione accomodatae*, Francofurti 1609. Sull’autore cfr. V. Piergiovanni, *Apporti dottrinali seicenteschi in tema di interpretazione statutaria e diritto penale*, in L. Lacchè et al., *Penale Giustizia Potere. Metodi, Ricerche, Storiografie. Per ricordare Mario Sbriccoli*, Macerata 2007, pp. 237-240.

<sup>30</sup> Su tale appendice e sui motivi di interesse storico che presenta, cfr. S. Notari, *Per una geografia statutaria del Lazio*, cit., pp. 63-78.

<sup>31</sup> Così in uno studio peraltro fondamentale come quello di P. Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982, p. 142.

<sup>32</sup> Ciò si evince dai paragrafi IV e VII della costituzione, come anche dal commento di De Luca al § VII: G.B. De Luca, *Commentaria ad constitutionem Innocentii XI de statutariis successioneibus*, cit., pp. 7 e 35, n° 14. Il § 4 della *constitutio* recita: «Unde propterea iidem populi praefati nostri Status Ecclesiastici tam immediati, quam mediati Italiae apud Nos eorum voluntatem, ac desiderium explicantes, preces porrexerunt, ut desuper opportune providere dignaremur, praefatorumque statutorum, ac legum, seu provisionum, generalem, ac indefinitam observantiam, prout jacent, et disponunt, demandemus, quibuscumque Doctorum et Tribunalium rejectis interpretationibus, adeout universalis, ac uniformis in quolibet loco sit ordo succedendi, ad priorum respective statutorum, et legum normam, seu praescriptum».

*communis opinio* e si deve invece ritenere assai significativa nel suo testimoniarsi, nel secondo Seicento, la persistenza di una vetustissima dottrina: ad esempio si invocano ancora in questa materia i principi sull'interpretazione degli statuti accolti già da Alberico da Rosate e da Bartolo da Sassoferrato nella prima metà del Trecento. Per quanto qui ci interessa, è l'attestazione di grande giurista esperto della pratica forense che ha rilievo, non la sua opinione personale sugli statuti e sui loro contenuti giuridici. Un'opinione – aggiungiamo per inciso – che sembra pragmaticamente mutare a seconda delle materie e degli istituti: se in certi casi, come per il limite della maggiore età, il futuro cardinale depreca l'asperato particolarismo territoriale per gli effetti che produce nei rapporti sociali, auspicando addirittura un intervento uniformatore dei Principi<sup>33</sup>, in altri casi apprezza le *rationes* sottese alle normative statutarie per il loro buon senso<sup>34</sup>.

Occorre, poi, ricordare che molti statuti furono stampati nei territori pontifici di Età moderna, sia di città<sup>35</sup>, che di centri minori<sup>36</sup>, e vari furono pure oggetto sia di compendi che di interessanti commenti da parte di giuristi<sup>37</sup>. Credo sia riduttivo scorgere in queste edizioni soltanto un'espressione di orgoglio municipale: evidente è la loro finalità pratica, testimoniata in vari casi dallo stesso utilizzo da parte di De Luca.

Può darsi in effetti che solo un'insufficiente attenzione al fenomeno statuario, i cui motivi sono già stati magistralmente chiariti da Gian Savino Pene Vidari<sup>38</sup>, possa aver indotto buona parte della passata storiografia dell'età moderna ad un'eccessiva sottovalutazione. Fortunatamente oggi è possibile farsi un'idea più precisa e soprattutto orientarsi in quello che è un vero pelago grazie ai preziosissimi repertori curati per il Lazio da Ungari, per l'Emilia-Romagna da Vasina, per l'Umbria da Bianciardi e Nico Ottaviani<sup>39</sup>.

A rimarcare certi tratti di continuità con la stagione statuarie tardo-medievale vi è il fatto che in molti casi, pur di tutto rilievo, come Bologna, rimasero in vigore e trovarono applicazione nel Seicento e nel Settecento, con qualche adeguamento, statuti redatti in

<sup>33</sup> «Veramente questa diversità viene stimata una cosa troppo impropria ed irragionevole, sicché resta da meravigliarsi molto che i principi d'Italia, e gli altri ai quali spetta, non vi avvertano, e che non si stabilisce sopra di ciò una regola certa ed uniforme: essendo troppo improbabile che nella stessa provincia dell'Italia, la quale forse è la più piccola di tutte le altre del nostro commercio cristiano, con una uniformità di clima e di costumi, anzi che in una stessa contrada, o provincia subordinata di ciascun principato, e quel che maggiormente importa, anche tra città e luoghi molto vicini e confinanti si dia questa disuguaglianza» (G.B. De Luca, *Il Dottor volgare*, cit., II, lib. 7, cap. 10, p. 343, n° 6).

<sup>34</sup> Cfr. ad es. G.B. De Luca, *Il Dottor volgare*, cit., II, lib. 8, cap. 27, p. 474, nn. 5-6.

<sup>35</sup> Come quelli di Roma, Bologna, Perugia, Assisi, Città di Castello, Iesi, Orvieto, Todi, Spoleto, Cesena, Cervia, Ancona, Rieti, Macerata, Recanati.

<sup>36</sup> Ricordiamo, senza pretesa di completezza, quelli di Amandola, Appignano Filottrano, Barbarano romano, Caldarola, Cascia, Castiglione del Lago, Civitanova, Montecassiano, Montecchio, Montefano, Montegiorgio, Montemilone, Montemonaco, Montenovio, Monterubbiano, Montesanto, Morrovalle, Nocera Umbra, Norcia, Ripatransone, San Ginesio, San Giusto, Sant'Elpidio, Stroncone, Tolentino, Urbania, Valtopina. Cfr. A. Dani, *Il processo per danni dati*, cit., p. 78.

<sup>37</sup> Ben noti sono i commenti del Costantini agli statuti di Roma, del Concioli a quelli di Gubbio, del Piganti a quelli di Ferrara, del Sacco a quelli di Bologna (citati ivi, p. 79).

<sup>38</sup> G.S. Pene Vidari, *Introduzione*, cit., pp. XI e ss.

<sup>39</sup> P. Ungari (cur.), *Statuti cittadini, rurali e castrensi del Lazio. Repertorio (sec. XII-XIX)*, Roma 1993 (edizione provvisoria); A. Vasina (cur.), *Repertorio degli statuti comunali emiliani e romagnoli (secc. XII-XVI)*, I-III, Roma 1997-1999; P. Bianciardi, M.G. Nico Ottaviani (curr.), *Repertorio degli statuti comunali umbri*, Spoleto 1992. Per le Marche cfr. V. Villani (cur.), *Istituzioni e statuti comunali nella Marca d'Ancona: dalle origini alla maturità (secoli XI-XIV). Il quadro generale*, Ancona 2005.



epoca medievale<sup>40</sup>. Ricordiamo anche, a titolo di puro esempio, gli statuti di Fabriano del 1436, in vigore fino a fine Settecento, giacché si provvide a farne copia nel 1791<sup>41</sup>. A Proceno, nel Viterbese, si confezionò nel 1734 una copia rielaborata degli statuti del 1439 (quindi di trecento anni prima), con poche modifiche, stando agli stessi correttori, che scrivono: «Gli statuti che in questo volume si contengono sono in sostanza quei medesimi co' quali anticamente si amministrava e reggeva la nostra terra di Proceno, variati solo secondo che i tempi, ancor'essi variando, hanno dato occasione di variare alcune cose»<sup>42</sup>. Dante Cecchi, che ha pubblicato sia gli statuti di Apiro (nelle Marche), del 1388 che quelli del 1528, ha individuato nel testimone medievale «la fonte o addirittura la copia esatta di circa 230 sulle 266 rubriche» della redazione cinquecentesca<sup>43</sup>. Ma, più in generale, dal confronto degli statuti tre-quattrocenteschi con quelli di Età moderna, si può osservare una notevole affinità di forme e contenuti, tanto da far pensare, in effetti, che spesso le nuove redazioni non fossero che copie, in parte aggiornate, di testi anteriori. Va da sé che la lunga vigenza di un testo impone cautela allo storico nel considerare possibili desuetudini o consuetudini contrarie, e soprattutto deliberazioni consiliari introduttive di riforme, spesso inserite, quando possibile, in appendice al manoscritto statutario. Di qui la necessità metodologica di confrontare lo statuto con altre fonti, in specie amministrative-giudiziarie, capaci di attestare il diritto effettivamente vigente.

La sussistenza di normative statutarie e pattizie medievali è testimoniata dalla serie di relazioni del 1655 riguardanti le comunità dello Stato della Chiesa, conservata nel fondo del Buon Governo dell'Archivio di Stato di Roma<sup>44</sup>. Da questa fonte emerge che talora rimasero in vigore disposizioni trecentesche e, anzi, a volte si enfatizzava dagli organi comunali l'antichità della norma ritenendola un implicito avallo autoritativo.

L'abbandono delle vecchie normative si ebbe con più frequenza nelle Comunità passate sotto una soggezione signorile, che ovviamente poteva cambiare, almeno in parte, l'assetto istituzionale preesistente, anche se non è affatto detto che il diritto localmente vigente dovesse radicalmente mutare in virtù dell'assoggettamento: magari veniva riformata la prima parte dello statuto, quella di solito contenente la descrizione degli organi comunali, o le rubriche concernenti il processo, e per questo si rendeva necessaria una nuova redazione, con distruzione della vecchia. Può darsi così che una buona parte delle vecchie disposizioni fosse sopravvissuta al cambiamento di regime, anche perché il ruolo del signore era prioritariamente non tanto quello di un legislatore, quanto quello di un supremo garante della giustizia e della pace e di un esecutore, che spesso più che imporre patteggiava le nuove norme ritenute necessarie.

Non mancano tuttavia situazioni che richiedono considerazioni di segno diverso. Molto interessante, pur non certo usuale, è il caso del Ducato di Bracciano degli Orsini, nel secondo Cinquecento, dove lo statuto di una Comunità, Campagnano, venne assunto a modello da una serie di altre del territorio limitrofo, compresa la stessa Bracciano<sup>45</sup>. Una

---

<sup>40</sup> A. De Benedictis, *L'applicazione degli statuti bolognesi del 1454 nella pratica giudiziario-amministrativa del '600-'700*, Bologna 1989, pp. 26-27.

<sup>41</sup> Archivio di Stato di Roma (d'ora in poi A.S.R.), *Statuti*, 817.1, *Municipales sanctiones, ordines et leges fabrianenses*.

<sup>42</sup> A.S.R., *Statuti*, 818.3, Proemio, f. [1r].

<sup>43</sup> Cfr. D. Cecchi, *Gli Statuti di Apiro dell'anno 1528*, Milano 1990, p. 46.

<sup>44</sup> Cfr. ad es. A.S.R., *Buon Governo*, serie IV, nn. 1004-1006.

<sup>45</sup> In proposito si veda F.L. Sigismondi, *Lo Stato degli Orsini. Statuti e diritto proprio nel Ducato di Bracciano, con edizione critica del ms. 162 della Biblioteca del Senato*, Roma 2003.

parziale uniformità giuridica sembra fosse stata, in precedenza, perseguita dai Savelli nella loro signoria in Sabina<sup>46</sup>. Può darsi che nuove, auspicabili, ricerche altre ne scoprano, ma non si può comunque parlare di una prassi generalizzata.

Vasta e poco esplorata resta la documentazione eterogenea conservata presso gli innumerevoli archivi storici comunali: gli ‘scavi’ finora effettuati contribuiscono a rendere un quadro quanto mai frastagliato, assai pluralistico ed irriducibilmente refrattario ad essere inserito in qualsiasi pretesa logica unificatrice centralista<sup>47</sup>. Non c’è quasi bisogno di sottolineare l’importanza di studi sulle fonti locali per avere un’immagine non falsata dai luoghi comuni storiografici<sup>48</sup>.

Anche le c.d. ‘visite economiche’, cinque-settecentesche, una pratica a cui si ricorse spesso specie sotto i pontificati di Sisto V<sup>49</sup> e Clemente XI (e soprattutto nel primo Settecento su impulso del Prefetto della Congregazione del Buon Governo Giuseppe Renato Imperiali)<sup>50</sup>, offrono talvolta utili informazioni sulle normative e sulle istituzioni locali. Nello Stato della Chiesa la decretazione di visita si mantenne nel corso del Settecento uno strumento frequentemente utilizzato per intervenire sull’amministrazione delle comunità e, talvolta, pure per apportare modifiche e riforme ai loro ordinamenti, che continuavano ad essere disciplinati in via principale da statuti e consuetudini locali<sup>51</sup>.

Le visite prendevano forme diverse a seconda delle varie situazioni locali ispezionate,

---

<sup>46</sup> Sandro Notari ha posto puntualmente in luce l’influsso dello statuto di Aspra (oggi Casperia) del 1397 su quelli di Montebuono del 1437 e di Tarano del 1512, tutte Comunità soggette ai Savelli. Cfr. il suo contributo nel recente volume *Lo statuto di Montebuono in Sabina del 1437*, con saggi di M. Ascheri e T. Leggio, oltre che dello stesso Notari ed edizione del testo manoscritto a cura di A. Spotti, Roma 2011.

<sup>47</sup> Sono assai significative le seguenti considerazioni di sintesi di Agostino Attanasio: «Ma se già a metà Cinquecento il processo di accentramento è giunto ad un punto di non ritorno, ciò non significa che siano state cancellate le forme dell’autonomia o che si sia stabilito un sistema amministrativo omogeneo. Chi tratta da vicino gli archivi comunali d’epoca moderna, e in modo particolare quelli dei secoli XV-XVI, e prova a trarne un quadro istituzionale fermo e coerente, sa bene di trovarsi di fronte ad una situazione di grande confusione ed incoerenza, a forti differenziazioni, ad una molteplicità di casi particolari, ad una serie interminata di eccezioni» (A. Attanasio, F. Dommarco, *Lineamenti istituzionali e documentazione delle comunità pontificie nel periodo di antico regime*, in Soprintendenza Archivistica per il Lazio (cur.), *Gli archivi storici comunali* (Rivista Storica del Lazio, Quaderno 1), Roma 1998, p. 15. In particolare sugli statuti cfr. anche le pp. 21-23.

<sup>48</sup> Come ha osservato Sandro Notari, «l’analisi delle politiche (e delle pratiche) istituzionali delle *Terrae Ecclesiae* necessita, forse più che altrove, di una prospettiva d’indagine particolarmente attenta alla dimensione locale», per le peculiarità del sistema di governo pontificio e soprattutto per la necessità, nella mancanza di una dinastia regnante, di dover continuamente rinegoziare con i poteri locali signorili e comunali le condizioni di soggezione. Cfr. S. Notari, *Per una geografia statutaria del Lazio*, cit., p. 55.

<sup>49</sup> Cfr. C. Penuti, *Aspetti della politica economica nello Stato pontificio sul finire del ‘500: le “visite economiche” di Sisto V*, in “Annali dell’Istituto storico italo-germanico in Trento”, II (1976), pp. 183-202; Ead., *Le visite “economiche” sistine: stato della ricerca*, in *Sisto V: Roma e Lazio. Atti del VI corso internazionale di alta cultura*, Roma 1990, pp. 277-300; G. Giubbini, L. Londei, *Ut bene regantur. La visita di mons. Innocenzo Malvasia alle comunità dell’Umbria (1587)*, Perugia 1994.

<sup>50</sup> Cfr. M. Piccialuti, *I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)*, in L. Mannori (cur.), *Comunità e poteri centrali*, cit., pp. 183-209. In Toscana numerose visite riguardarono, nel secolo che va dal 1570 al 1670, lo Stato di Siena e le relative relazioni, come già accennavo, contengono preziose notizie sugli statuti e sulle situazioni giuridiche locali.

<sup>51</sup> Sull’argomento rinvio, anche per ulteriore bibliografia, al mio contributo *Appunti sulle relazioni di visita nello Stato della Chiesa in età moderna: una documentazione trascurata ma di notevole interesse*, in P. Cherubini, G. Nicolaj (curr.), *Sit liber gratus, quem servulus est operatus. Studi in onore di Alessandro Pratesi per il suo 90° compleanno*, II, Città del Vaticano 2012, pp. 1135-1146.

così talora risaltano in primo piano dalla documentazione aspetti economici, altre volte questioni riguardanti l'utilizzo dei beni comunali, o il riassetto delle infrastrutture, la pacificazione tra comunità limitrofe, e così via. Ogni sorta di problema poteva venire sottoposto all'attenzione del visitatore. Tuttavia la priorità andava al buon funzionamento dell'ordinamento comunale ed al rispetto del diritto vigente. «Quasi in ogni relazione – ha osservato la Piccialuti – troviamo un espresso rimando agli statuti comunali, con espliciti richiami alla loro osservanza. Qui traspare dunque un altro aspetto della tutela della S. Congregazione sui Comuni: per suo conto e in suo nome il Visitatore è anche tutore delle consuetudini e degli ordinamenti giuridici particolari che nel tempo hanno preso forma di Statuti comunali»<sup>52</sup>. Anche Fabio Bertini riconosce un rilievo fondamentale alle visite come momento di giustizia e di riconduzione al rispetto del diritto: la situazione di incertezza e di mancanza di strutture realmente centraliste ed uniformatrici condusse il Buon Governo a far ricorso in modo sistematico ai visitatori<sup>53</sup>.

Potremmo qui ricordare, a titolo di esempio, i *Decreti e capitoli della Visita fatta alla Comunità di Monte Santo per ordine della Sacra Congregazione del Buon Governo da Monsignor Diomede Casimiro Caraffa di Colobrano nell'anno 1762*<sup>54</sup>, editi in un libretto a stampa ad opera della Comunità visitata, sotto gli auspici dello stesso visitatore. Oltre ai soliti, frequentissimi, provvedimenti sulla corretta tenuta e conservazione delle scritture contabili e della documentazione comunale, sulla *tabella*, sulla gestione dei beni e delle entrate comunali, si dettano disposizioni dettagliate in materia di danni dati, appalti di esercizi comunali (mulino, forno e macello), di affitto dei poderi della comunità, sulle cariche comunali del Camerlengo e del Sindaco, materie tradizionalmente ovunque disciplinate dalla normativa statutaria locale. Non è un caso che tali 'capitoli', innovativi e limitanti la potestà normativa locale, da applicarsi «non ostante qualunque antica contraria consuetudine», siano fatti seguire da una ratifica da parte del Consiglio generale della Terra di Monte Santo, pronunciatosi, è precisato, «nemine discrepante» e «unanimi consensu».

Le comunità dello Stato della Chiesa di Antico regime destinatarie di particolari decreti e provvedimenti *ad hoc* da parte di visitatori furono centinaia. Ci troviamo di fronte, dunque, con ogni evidenza, non ad interventi estemporanei, ma ad un modello preciso di governo del territorio, basato sul persistente riconoscimento di margini di auto-organizzazione alle comunità (nel Settecento ancora tutt'altro che uniformate), con l'innesto, però, di meccanismi di controllo e di intervento diretto, legittimati dalle istanze paternalistiche di giustizia e protezione impersonate dal Sovrano e dalle sue più alte 'emanazioni istituzionali'.

Di una vera politica pontificia accentratrice ed uniformatrice si può parlare riguardo al primo Ottocento, quando si perseguì, con le riforme del 1816 di Pio VII<sup>55</sup> e del 1827 di

<sup>52</sup> M. Piccialuti, *I controlli del Buon Governo*, cit., p. 199.

<sup>53</sup> F. Bertini, *Buon Governo e comunità nello Stato pontificio del Settecento*, in "Roma moderna e contemporanea", III/3 (1995), pp. 782-783.

<sup>54</sup> Continua il frontespizio: *Dati alla luce dal Pubblico di detta Terra sotto gli auspici dello stesso Prelato*, In Osimo, nella Stamperia di Domenico Antonio Quercetti stampator vescovile, e pubblico [s. d.], copia conservata in A.S.R., *Buon Governo*, serie IV, n° 497.

<sup>55</sup> *Motu proprio della santità di nostro Signore Papa Pio VII in data del 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Roma 1816, emanato nella certezza «che la unità ed uniformità debbano essere le basi di ogni politica istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità dei governi e la felicità dei popoli (...). Questa certezza ci induce — scrive il Pontefice — a procurare, per quanto possibile, la uniformità del sistema in tutto lo Stato appartenente alla Santa Sede» (G. Ermini, *Note sulla*

Leone XII<sup>56</sup>, un controllo del territorio di stampo ‘napoleonico’, attraverso la Congregazione governativa, i Delegati provinciali, i Governatori distrettuali, chiamati questi ultimi ad una invadente vigilanza sui Consigli comunali. Il paragrafo 102 del *Motu proprio* di Pio VII del 1816 abolì anche gli statuti comunali, ad eccezione delle norme riguardanti i danni dati, le colture, le acque, i pascoli e le altre disposizioni di carattere rurale, che continuarono quindi ad aver vigore, anche se risalenti a secoli addietro, fino alla fine dello Stato pontificio<sup>57</sup>. L’ultrattività delle normative statutarie in questi settori, peraltro non marginali considerato il quadro economico dell’epoca, risulta attestata in molti casi. Del resto la Segreteria di Stato pontificia con la circolare Mertel del 1856 avviò un censimento degli statuti comunali di tutti i territori pontifici, con redazione anche di numerosissime copie autentiche, all’origine dell’imponente raccolta oggi conservata presso l’Archivio di Stato di Roma<sup>58</sup>.

Lo stato degli studi sulle normative statutarie dei territori pontifici, ad un secolo della pionieristica iniziativa editoriale dell’Istituto Storico Italiano (grazie anche alle energie profuse da Vincenzo Federici), del 1910<sup>59</sup>, ha in tempi recenti fatto dei buoni passi avanti, sia a livello di edizione critica di testi, che di ricerche monografiche<sup>60</sup>. Il volume sulla *Bibliografia statutaria italiana – 1996-2005* (Roma 2009), edito dalla Biblioteca del Senato e dal Comitato Italiano per gli Studi e le Edizioni delle fonti normative, segnala un rilevante numero di pubblicazioni, più numerose per l’Emilia-Romagna ed il Lazio, che non per l’Umbria e le Marche. Moltissimi sono comunque tutt’oggi gli aspetti del diritto statuario delle comunità pontificie che potrebbero essere studiati, approfonditi, comparati<sup>61</sup>. Vorrei qui solo ricordarne qualcuno, riguardo il particolare profilo del rapporto ‘centro-periferia’

---

“burocrazia” dello Stato pontificio [sec. XIV-XIX], in A. Giuliani, N. Picardi [curr.], *L’educazione giuridica*, IV: *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, I: *Profili storici. La tradizione italiana*, Perugia 1981, p. 242).

<sup>56</sup> *Motu proprio della santità di nostro Signore Papa Leone XII sulla amministrazione pubblica esibito il giorno 21 dicembre dell’anno 1827*, Roma 1827.

<sup>57</sup> *Motu proprio della santità di nostro Signore Papa Pio VII* cit., § 102, p. 28. Cfr. anche, nello stesso senso, il *Regolamento legislativo e giudiziario per gli affari civili emanato dalla santità di nostro Signore Gregorio papa XVI con moto proprio del 10 novembre 1834*, Roma 1834, § 2, p. 9, ove si ribadisce la precedente previsione.

<sup>58</sup> Cfr. O. Montenovesi, *La collezione degli statuti del Regio Archivio di Stato di Roma*, in *Inventari dei manoscritti delle biblioteche d’Italia*, LXXIII, Firenze 1941, pp. 1-120.

<sup>59</sup> In quell’anno, com’è noto, vide la luce il volume *Statuti della Provincia Romana* (Fonti per la Storia d’Italia pubblicate dall’Istituto Storico Italiano, 48), Roma 1910, contenente l’edizione critica di vari testi statuari medievali. Venti anni dopo il progetto proseguì con l’uscita di un secondo volume di *Statuti della Provincia Romana* (Fonti per la Storia d’Italia pubblicate dall’Istituto Storico Italiano, 69), Roma 1930.

<sup>60</sup> Per gli statuti di Comunità minori dell’area che qui ci interessa un punto di riferimento sono ora i contributi di Alfio Cortonesi, Tersilio Leggio, Sandro Notari e Maria Venticelli negli Atti del Convegno *Le comunità rurali e i loro statuti (secoli XII-XV)*, Viterbo 30 maggio-1° giugno 2002, editi in “Rivista storica del Lazio”, XIII-XIV (2005-2006) e curati da A. Cortonesi e F. Viola. Più in generale si vedano almeno A. Cortonesi, *Sull’edizione degli statuti comunali del Lazio*, in “Latium”, III (1986), pp. 121-137; *Statuti e ricerca storica. Atti del Convegno di Ferentino (11-13 marzo 1988)*, Ferentino 1991; R. Dondarini (cur.), *La libertà di decidere: realtà e parvenze di autonomia nella normativa locale del Medioevo*, Atti del Convegno di Cento (6-7 maggio 1993), Cento 1995; E. Menestò (cur.), *Gli statuti comunali umbri. Atti del Convegno di Studi svoltosi in occasione del VII centenario della promulgazione dello Statuto comunale di Spoleto (1296-1996). Spoleto 8-9 novembre 1996*, Spoleto 1997. Per ulteriori indicazioni bibliografiche cfr. i due indispensabili volumi di *Bibliografia statutaria italiana* editi nel 1998 e nel 2009 dalla Biblioteca del Senato.

<sup>61</sup> Occorre ribadire la grande importanza dei lavori di edizione critica di statuti o di rubricari, nonché di realizzazione di altri preziosi strumenti di ricerca, come gli inventari di archivi.

o, forse più correttamente, del rapporto tra Comunità territoriali e poteri superiori.

La questione dell'approvazione degli statuti comunali da parte delle magistrature rappresentanti il potere superiore riveste molto interesse in proposito. Occorrono indagini per valutare le modalità e la concreta incidenza sui contenuti statutari di tali *confirmationes*, cioè l'azione effettiva del potere centrale sulla sfera normativa delle comunità. In proposito mancano ricerche di largo raggio, anche se qualche indicazione è emersa da studi sul Quattrocento. Vorrei ricordare quanto in merito già ha notato Sandro Carocci: «in linea teorica, i prelati destinati all'amministrazione di una provincia o di una città vantavano sugli statuti facoltà molto ampie. Nel XV secolo, di regola il potere di sospendere e di riformare la normativa statutaria era conferito non soltanto ai legati, ma anche ai rettori provinciali e ai governatori cittadini. Nei fatti, comunque, presso gli ufficiali pontifici prevalsero sempre la prudenza e la paura di suscitare malcontenti. Sospensioni e riforme di vario tipo sono, è vero, più volte testimoniate. Ma riguardavano in linea di massima questioni di scarsa rilevanza politica e economica»<sup>62</sup>. Il tema è evidentemente di rilievo e potrebbe essere affrontato su tipi diversi di fonti.

Altro argomento, sempre collegato al tema del rapporto tra comunità soggette e Stati, che indagini statutarie potrebbero illuminare da nuove angolazioni è quello della cittadinanza. Studi comparativi di ampio respiro sulle normative statutarie potrebbero aggiungere significative conoscenze a quanto già sappiamo<sup>63</sup>. Lo stesso vale per il fondamentale momento istituzionale delle assemblee comunali, di cui si può dire molto poco senza attenti studi non solo sugli statuti, ma anche sulle raccolte di deliberazioni e su altri tipi di documentazione. Credo che l'argomento delle assemblee, in modo particolare per il periodo tra Cinque e Settecento, sia stato assai trascurato, forse nella (infondata) convinzione che il mondo comunale di questi secoli non valga neppure la pena di essere studiato<sup>64</sup>. Alcune ricerche, come quella di Caroline Castiglione<sup>65</sup> sulle deliberazioni consiliari del piccolo Comune di Nerola, nello Stato di Montelibretti, a metà Seicento feudo di Maffeo Barberini, mostrano l'importanza dell'assemblea dei capifamiglia (qui adunata circa sei volte l'anno per decidere tutte le questioni più importanti) non solo nella statuizione di nuove norme, ma anche nella recezione e nell'osservanza di quelle imposte dal signore<sup>66</sup>. L'Autrice rileva dunque una notevole partecipazione dei paesani all'amministrazione locale, una radicata cultura civica-comunitaria non sopita dalla

<sup>62</sup> S. Carocci, *Regimi signorili, statuti cittadini e governo papale nello Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)*, in R. Dondarini, G.M. Varanini, M. Venticelli (curr.), *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo Medioevo*, Atti del VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000, Bologna 2003, p. 255. Sul tema cfr. anche la sintesi, le condivisibili riflessioni e le indicazioni bibliografiche di S. Notari, *Per una geografia statutaria del Lazio*, cit., pp. 30-31.

<sup>63</sup> Alcuni studi già si sono occupati del tema riguardo a determinati contesti, come quelli di D. Cecchi, *Disposizioni statutarie sugli stranieri e sui forestieri*, in *Stranieri e forestieri nella Marca dei secc. XIV-XVI*, Atti del XXX Convegno di Studi Maceratesi (Macerata, 19-20 novembre 1994), Macerata 1996; G. Angelozzi, C. Casanova, *Diventare cittadini. La cittadinanza ex privilegio a Bologna (secoli XVI-XVIII)*, Bologna 2000. Per un inquadramento più generale cfr. C. Storti Storchi, *The Legal Status of Foreigners in Italy (XVth-XVIIth Centuries): General Rules and their Enforcement in Some Cases Concerning the Executio Parata*, in L. Mayali, M.M. Mart (curr.), *Of Strangers and Foreigners (Late Antiquity-Middle Ages)*, Berkeley 1993, pp. 99-100; P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, I: Dalla civiltà comunale al Settecento*, Bari 1999, pp. 3-50; pp. 51-66.

<sup>64</sup> Qualche rapida considerazione di sintesi in A. Attanasio, F. Dommarco, *Lineamenti istituzionali e documentazione delle comunità pontificie*, cit., pp. 23-25.

<sup>65</sup> C. Castiglione, *Political Culture in Seventeenth-Century Italian Villages*, in "Journal of Interdisciplinary History", XXXI/4 (2001), pp. 523-552.

<sup>66</sup> Ivi, pp. 528 e 551.

soggezione signorile, testimoniata proprio dalla raccolta di deliberazioni assembleari pervenuteci<sup>67</sup>. Per Fabio Bertini nelle Comunità pontificie ancora nel Settecento «gli statuti e i consigli mantennero la loro centralità»<sup>68</sup> e, potrei aggiungere, ciò presenterebbe forti analogie con la coeva situazione dei confinanti territori toscani dove gli statuti continuarono ad essere avvertiti come baluardo dei diritti comunitari ed ampie assemblee (di un uomo per casa nella netta maggioranza dei Comuni del Senese) continuarono per tutto l'Antico regime a rappresentare un importante momento di partecipazione e di cultura civica<sup>69</sup>.

Un altro studio che meriterebbe di essere compiuto, potrebbe riguardare il momento cruciale del passaggio dai Comuni di Antico regime a quelli 'razionalizzati' sul modello francese. Ho l'impressione che quel passaggio, al di là di certi luoghi comuni, meriti nuova attenzione da parte della storiografia, e dunque, anche qui, studi attenti sulla documentazione d'archivio.

---

<sup>67</sup> «The consiglio meeting records – nota la Castiglione – are the closest surviving source for understanding village political culture» (ivi, p. 529).

<sup>68</sup> F. Bertini, *Buon Governo e comunità nello Stato pontificio*, cit., p. 760. Comprensibilmente, «più la comunità era lontana dal centro dello Stato, più le logiche statutarie agivano compiutamente e sopravanzavano ogni altra fonte del diritto comune» (ivi, p. 785) e spesso proprio le comunità meno importanti ed economicamente appetibili, meno vennero limitate nella loro sfera di autonomia e poterono godere in pace più a lungo i residui di libertà passate (ivi, p. 786).

<sup>69</sup> Cfr. A. Dani, *I Comuni dello Stato di Siena e le loro assemblee (secc. XIV-XVIII). I caratteri di una cultura giuridico-politica*, Siena 1998. In appendice sono trascritte le notizie riguardanti i Consigli comunali fornite dalla relazione di visita dell'auditeore Bartolomeo Gherardini del 1676/77 e tali informazioni sono confrontate con le normative statutarie comunali al tempo in vigore.