Buonconvento nel Risorgimento

Dalla fine della dominazione francese al Regno d'Italia. Luci e ombre di una comunità toscana nell'Ottocento

A cura del Circolo Culturale "Amici di Buonconvento"

Silvio Pucci

Continuità e discontinuità tra legislazione statutaria e legislazione preunitaria. Il caso di Buonconvento

Con il ritorno dei Lorena in Toscana nel 1814, il decreto di restaurazione con il quale si abrogavano tutte le decisioni del "passato regime" faceva salvo quanto determinato rispetto ai feudi, alla nobiltà e agli statuti comunali, implicitamente chiudendo un'esperienza durata quasi sette secoli. Se è vero infatti che dai primi "brevia", cioè giuramenti delle magistrature cittadine, risalenti agli albori del XII secolo, alle grandi compilazioni statutarie – spesso monumentali – del tardo XVI secolo, lo statuto cittadino aveva subìto mutamenti di grandissimo rilievo e che tale sviluppo era stato poi abbandonato col passaggio allo stato a base regionale, il Ducato di Toscana prima e il Granducato poi, è altrettanto vero che la legislazione statutaria aveva mantenuto una notevole valenza, anche se aveva perso la maggior parte del valore politico.

Un processo, questo appena descritto, che secondo chi scrive ha avuto una seconda fase, in tutto simile, anche ad abrogazione de iure avvenuta sulla scorta del decreto succitato e che si è perpetuato ben oltre il periodo preunitario.

Buonconvento può essere facilmente preso a mo' di esempio di questa tendenza, disponendo della documentazione necessaria. E partiamo perciò dallo statuto la cui prima redazione è del 1522 e che chi scrive ha pubblicato molti anni fa[1]. Si tratta di un testo tipico dell'area senese, diviso in

[1] *Gli statuti del Comune di Buonconvento dell'anno 1522*, a cura di Silvio Pucci, Circolo Culturale Amici di Buonconvento, 1991.

quattro distinzioni, vale a dire parti, delle quali la prima attiene al – per così dire – diritto pubblico, la seconda al diritto civile, la terza al diritto criminale e la quarta contiene, tipicamente, un coacervo di disposizioni di varia natura che vanno dal danno dato (cioè dai danni da umani e bestie nelle coltivazioni) all'urbanistica alla manutenzione della cittadina.

Già in altre occasioni si è avuto modo di notare come la durata in vigore, più o meno parziale, di questo tipo di legislazione è stata nella maggior parte dei casi molto lunga, nonostante l'evidente regressione nella gerarchia delle fonti subìta nel corso dei secoli e Buonconvento non fa eccezione in questo senso. Si pensi che del manoscritto utilizzato per quell'edizione esiste un'altra copia, di molto successiva, del XVIII secolo nella quale sono contenute aggiunte (le cosiddette additiones) fino al 1717 le quali dimostrano almeno due aspetti: la lunga, lunghissima vigenza e la notevole dinamicità dello strumento, evidentemente non cristallizzato e adattabile, tramite le aggiunte e le modifiche, alle mutate esigenze ed all'evidente variazione dei rapporti politici ed istituzionali nei vari passaggi di stato dalla Repubblica al Ducato al Granducato mediceo a quello lorenese.

Ma vogliamo andare oltre questa fase di analisi prendendo in considerazione la documentazione successiva in modo da comparare l'atteggiamento regolamentare del Comune, una volta sottoposto alla municipalizzazione. Con la premessa che molte disposizioni non possono fungere da pietra di paragone per ragioni legate al cambiamento anche radicale di struttura economica. E' evidente che nel corso dell'Ottocento Buonconvento abbia subìto un processo di deruralizzazione, come d'altro canto tutte le comunità del Granducato, col che molte disposizioni contenute nello statuto non vengono riprodotte nelle successive fonti. Così come la IV distinzione dello statuto contiene una serie di disposizioni sulle feste religiose, come di consueto nelle legislazioni statutarie che, com'è noto, mantengono il proprio impianto medievale anche se sottoposte ad un rinnovellamento in epoche successive. Resta tuttavia il fatto che è possibile individuare una continuità nella disciplina di attività della vita cittadina nel corso del XIX secolo, continuità che viene da lontano.

Nel Regolamento di polizia del giugno del 1809[2] il

[2] Archivio Storico del Comune di Buonconvento, 129.

> Maire della Terra di Buonconvento sempre intento al bene dei suoi Amministrati, volendo allontanare tutto ciò che può nuocere e pregiudicare alla pubblica sanità ed al buon ordine e proibire l'abusi ...

snocciola una serie di comportamenti vietati che richiamano direttamente alcune disposizioni reperibili pari pari nell'articolato del "vecchio" statuto del 1522.

> È proibito tenere dentro la terra bovi, majali, pecore, capre, anatre e paperi sotto la pena [...] (ASBu, 129)

> Qualunche persona terrà in Bonconvento alcuna bestia porcina o baccina caschi in pena [...] (Statuto 1522, IV XI, c. 29 v.)

Seguono, non stiamo a riportarle, una serie di disposizioni con le medesime caratteristiche di specularità con la distinzione IV dello Statuto del 1522 (e aggiunte fino al 1717, non lo dimentichiamo).

Si potrebbe eccepire che si è preso in considerazione un regolamento molto, troppo vicino temporalmente alla vigenza statutaria e che quindi queste evidenti similitudini e parentele tra le fonti giuridiche siano più che naturali. Data però la documentazione che, grazie all'amico Guido Pratesi, siamo stati in grado di compulsare in modo esaustivo sotto il punto di vista esposto poco sopra lascia poco spazio a dei dubbi. E si tratta di una documentazione che arriva alle soglie del '900 (anni '90 dell'Ottocento).

Si tratta quindi di fare un'operazione, come quella di cui abbiamo parlato sopra, in cui passiamo dal generale al particolare, in questa circostanza trattando di Buonconvento, ma anche il percorso esattamente inverso, dal particolare al generale; questo percorso ci mostra chiaramente che la formazione di uno Stato nazionale, centralizzato e, ad un tempo, municipalizzato, passi attraverso una continuità ed una contiguità con le fasi storiche ed istituzionali precedenti e, va detto, anche di gran lunga precedenti.

Questa operazione non è indifferente per l'analisi del processo di formazione dello Stato moderno dal momento che la dottrina delle istituzioni è divisa sul tema. Stante che i criteri di individuazione di uno Stato

centralizzato, sia pure a base regionale come il Granducato toscano, siano da individuare nella possibilità di arruolare truppe, nella possibilità di battere moneta e nell'avere un ordinamento giuridico (oltre naturalmente alla presenza del territorio e della popolazione), possiamo ben affermare che il Granducato, la cui esperienza si chiude com'è noto definitvamente con l'unità d'Italia, avesse in sé tutte le caratteristiche dello Stato moderno. Al tempo stesso la documentazione di cui stiamo parlando, che riguarda certamente una realtà periferica, ma del tutto identica ad una miriade di realtà vicine e lontane dai grandi centri, mette in mostra un processo assai lungo e difficoltoso di intersecazione fra sistemi giuridici.

Per rimanere al nostro caso abbiamo, come si è visto, uno statuto del 1522, che sicuramente non è il primo statuto della comunità, ma che si inserisce nella rimodulazione complessiva degli statuti rurali e cittadini compiuta nella prima metà del XVI secolo in concomitanza coi cambiamenti politici ed amministrativi venuti in essere nei passaggi delle due Repubbliche (fiorentina prima e senese poi) al Ducato prima e poi al Granducato. Sulla carta questi statuti, le cui versioni medievali e rinascimentali sono conservate in appositi fondi presso gli Archivi di Stato di Siena e di Firenze, avrebbero dovuto perdere efficacia al momento in cui cominciò e prese corpo la legislazione granducale (bandi, ordini, motupropri ecc. ecc. che sono, fra l'altro raccolti in due monumentali collezioni, la prima a cura del Cantini[3] e la seconda che va sotto il nome di Bandi e ordini[4]). In realtà, come si è già in parte accennato sopra e in altri contributi sull'argomento, pur con la perdita di efficacia di varie e consistenti parti, soprattutto di quelle riguardanti il cosiddetto "diritto pubblico" (in genere la prima distinzione), con l'elencazione delle magistrature e dei loro poteri, la legislazione statutaria ha mantenuto la propria identità e il proprio valore per un periodo stupefacentemente lungo di tempo. E anche quando ha terminato, in parte per i cambi di governo e quindi di autorità legislativa, in parte per gli evidenti mutamenti delle esigenze della vita cui il diritto, civile e criminale, sovrastà e stabilisce la disciplina, come si è visto, è passata intatta nelle nuove disposizioni fino, nel nostro caso, alle porte del XX secolo.

[3] L. Cantini, *Legislazione toscana*, Firenze, 1800-1808.

[4] *Bandi, e ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana*, Firenze, 1799-1800.

Ma vi è di più: negli anni '90 del Novecento, al momento in cui il Legislatore ha deciso di riformare gli enti locali, ha inserito nella disposizione[5] la previsione in base alla quale i Comuni dovevano dotarsi di nuovi statuti:

> Capo II - Autonomia statutaria e potestà regolamentare : 4. Statuti comunali e provinciali
>
> 1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.
>
> 2. Lo statuto, nell'ambito dei princìpi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.
>
> 3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.
>
> 4. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione.

Come si può comprendere facilmente dal testo della 142/1990 gli statuti previsti non hanno certo la medesima conformazione degli strumenti legislativi di cui abbiamo parlato sinora. Si conformano sicuramente più come atti di indirizzo e di organizzazione che niente hanno a che vedere con la prescrittività e con la validità che gli statuti comunali hanno mantenuto, in tutto o in parte, per il lunghissimo periodo che va dal basso

[5] Legge 8 giugno 1990, n. 142: "Ordinamento delle autonomie locali".

medioevo alla chiusura dell'esperienza degli Stati a base regionale. Purtuttavia anche solo il richiamare con la parola "statuto" accostata a Comune indica la volontà del legislatore di indirizzare la compilazione di questi strumenti con il rinvio a quella forma massima espressione dell'autonomia non tanto legislativa, quanto organizzativa e amministrativa. D'altro canto, come si diceva poco sopra, anche l'intervento di una ristrutturazione statale radicale come quella avvenuta agli inizi del XVI secolo, avrebbe in teoria dovuto fare piazza pulita di quelle autonomie regolamentari ed a maggior ragione nel periodo francese, considerando anche la contrarietà "ideologica" di questo tipo di strutturazione alla municipalizzazione imposta nei primi anni dell'Ottocento.

Ci troviamo quindi di fronte ad un percorso affatto singolare, lungo cinque secoli, durante il quale la fonte "statuto" attraversa una molteplicità di cambiamenti giuridici, politici, statuali e amministrativi, rimanendone gradatamente (ma molto lentamente) svuotato via via di efficacia in settori diversi, fino a giungere ad una riformulazione, che è quella recentissima di cui abbiamo parlato, che mantiene solo il nome e nessuna sostanza.

E di questo percorso possiamo delimitare delle tappe facendole collimare con le varie parti che in successione hanno cessato di avere valore ed efficacia. Una prima fase (Repubblica e Granducato) in cui sono saltate tutte le disposizioni di diritto pubblico col cambio della struttura politica della Comunità.

Una seconda fase (XVI-XVIII secolo) in cui mano a mano che il potere centrale ha avocato a sé tutta la disciplina di diritto civile e, soprattutto, criminale (che d'altro canto anche nel medioevo era riservato agli statuti delle dominanti, nel nostro caso Siena, lasciando allo statuto solo funzioni sussidiarie soprattutto per quanto riguarda il danno dato, cioè quella materia tipicamente rurale a mezza strada tra diritto civile e diritto criminale).

Una terza fase (quella da cui siamo partiti in questa nostra disamina) in cui lo Stato, sempre più centralizzato per effetto della municipalizzazione, ha richiamato a sé anche la disciplina di tutte quelle materie (igiene, urbanistica, sociale) che erano quelle su cui si perpetuava l'efficacia dello statuto. In questo ultimo stadio, però – e qui sta il nocciolo della nostra breve trattazione -, anche se lo strumento è diverso (i regolamenti al posto delle disposizioni statutarie ormai annullate), la sostanza ha prevalso sulla

forma, mantenendo intatta quell'autonomia che – in altri tempi – aveva informato di sé l'intera legislazione locale.

Non abbiamo approfondito la disamina allargandola alle delibere del Consiglio comunale e perciò non possiamo, per il caso di Buonconvento, descrivere i restringimenti o gli allargamenti di competenza in queste materie sopracitate. Tuttavia, per l'esperienza che chi scrive ha potuto farsi per un'altra comunità toscana, simile per dimensioni e percorso, a quella di Buonconvento, si può tentare di azzardare qualche ipotesi, riservandosi in altra sede di verificarla. Nel 1996 lo scrivente, in servizio civile presso il Comune di Montelupo Fiorentino, ebbe l'incarico di sistemare i registri di delibere del Consiglio comunale dal 1865 al 1941. Ne conservo ancora una schedatura informatica organizzata tematicamente. Anche in questo caso nell'Archivio comunale fu possibile reperire, manoscritti e a stampa, una serie di regolamenti in tutto e per tutto simili a quelli che ho potuto compulsare in questa occasione. In più, dall'esame delle delibere, si poté osservare come questo tipo di disposizioni avessero dovuto prendere in esame una serie di materie che nell'immediato passato non venivano considerate. Una per tutte la disciplina dei cimiteri che rientra idealmente in quella famosa "quarta distinzione" degli statuti, ma che in questi ultimi non si ritrova mai per ragioni, supponiamo, di sensibilità sociale successivamente cambiata e di cui lo Stato ha dovuto farsi carico per ragioni di igiene, delegandone però la gestione ai regolamenti locali, in considerazione delle assai diverse condizioni tra comunità e comunità.

E' solo con gli inizi del Novecento, a unità d'Italia ormai acquisita e consolidata, che l'impatto del sistema amministrativo municipale francese, pure importato come si è visto ormai da quasi un secolo, è penetrato profondamente. Contestualmente lo Stato italiano ha quasi completato il processo di trasformazione in uno Stato centralizzato. Il regime fascista rafforzò, per ovvie ragioni, il controllo centrale sui Comuni pur richiamando nella declinazione delle cariche antiche denominazioni, *in primis* con la sostituzione del Podestà al Sindaco e anche la Repubblica, con le previsioni costituzionali sulle autonomie locali, mantenne un'impostazione fortemente improntata al sistema municipale di stampo francese, col Sindaco in doppia veste elettiva e di funzionario statale, nonché con l'inserimento della figura del Segretario comunale dipendente direttamente dal Ministero degli Interni in funzione di organo di controllo amministrativo. Ma, come si è detto, con la 142/90 e con i mutamenti successivamente intervenuti – ancorché apparentemente solo formali e di

vago richiamo – abbiamo assistito alla riscoperta di un tenue filo conduttore che lega gli attuali Comuni italiani (sulla configurazione dei quali ad oggi si dibatte di nuovo) alla lunga esperienza comunale preunitaria così come abbiamo imparato a conoscerla dalla documentazione di cui si è sinora parlato.