

Tra generale e locale: la duplice natura dei Regolamenti

Nonostante le ambiziose premesse, il giro di vite del 1774 avrebbe incontrato ripetute difficoltà e ostacoli, che avrebbero infine condotto ad una riflessione complessiva sull'effettiva incidenza della Riforma. Così, ricevuto l'appoggio del Granduca, iniziava su impulso di Gianni un progetto di ricognizione e raccolta complessiva delle numerose e diversificate «deviazioni dai Regolamenti Comunitativi». Questo sforzo di mappatura del territorio – retrospettivo, ma comunque fondamentale nella ridefinizione dei legami tra centro e periferie – avrebbe portato, il 4 agosto 1787, ad un ricco rapporto presentato dal Soprassindaco Francesco Benedetto Mormorai allo stesso Pietro Leopoldo. Ancor prima di entrare nel dettaglio delle numerose infrazioni rilevate, veniva proposto come principale rimedio – in continuità con quanto già adombrato da Gianni tre anni prima – la riunione e riorganizzazione di riferimenti normativi diversi e disordinati in un unico testo normativo. Una tensione che contraddiceva, almeno in parte, lo spirito originario con cui Gianni stesso aveva pensato la Riforma, che si sarebbe dovuta giocare su di un'autoamministrazione locale che sembrava escludere a priori la necessità di una legislazione unica ed esaustiva¹.

¹ L'applicazione graduale e diversificata della Riforma tra le diverse province del Granducato e, *a fortiori*, tra le rispettive comunità non mirava certo alla creazione di un unico dispositivo complessivo. Cfr. *supra*, Introduzione, nota 16. Il progetto di un vero e proprio Codice capace di raccogliere l'intera legislazione riformistica sarebbe stato infine rilanciato nei primi anni Novanta, dopo la partenza di Pietro Leopoldo. Cfr. L. Mannori, *Dopo la riforma. Comunità locali e rappresentanza in Toscana al tramonto dei Lumi (1788-1795)*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XLVIII (2019), pp. 221-253.

Per rettificare, e riformare gli ordini contrari, o devianti dallo spirito e dalla lettera della Legislazione Comunitativa, io crederei che il mezzo migliore fosse un'esatta compilazione degli ordini primitivi, e di tutti quegli che tendono a illuminare e fissare la loro intelligenza, escluso ogni altro che si scosta, o contraddice al sistema di libera amministrazione voluto dal Sapientissimo Legislatore. Questa compilazione potrebbe consistere nel formare, stampare e pubblicare una nuova istruzione per i cancellieri delle comunità che servisse loro d'unico ed intiero Codice².

Di qui un'importante opera di raccolta normativa che avrebbe dovuto portare ad un unico e rinnovato Codice, completo ed esaustivo, che non avrebbe dovuto richiedere più alcuna delucidazione, chiarimento o occulta modificazione né sottoforma di pronunciamenti dalla capitale né attraverso sentenze o decreti emanati dai tribunali locali. Per procedere a questa immane raccolta si rivelava imprescindibile, tuttavia, l'appoggio dei funzionari del governo centrale nelle periferie, ovvero di quegli stessi cancellieri tacciati da Gianni di dispotismo e individuati tra i massimi attentatori della Riforma. Con circolare del 2 marzo 1787 Mormorai aveva infatti esortato i cancellieri a riportare tutte le pronunce dei vari uffici e le pratiche stesse che, alla luce dell'applicazione della Riforma, si fossero rivelate non «esattamente conformi al vero spirito della medesima» nel rispettivo dipartimento³. Nel già citato fondo archivistico citato⁴ si conserva così un ricco dossier, che contiene le risposte dei diversi cancellieri alla richiesta del Soprassindaco: come prevedibile, nella maggior parte dei casi – non solo nelle comunità prese in esame – i cancellieri negavano che fossero emerse durante il loro ufficio questioni particolarmente spinose, riportando, al massimo, difficoltà di rilievo minore, prontamente risolte grazie al loro zelo. Ora, se valutiamo le considerazioni di Gianni e la stessa scelta granducale di appoggiare il progetto di ispezione generale, diviene lecito perlomeno dubitare della sincerità delle testimonianze dei cancellieri. Dipende da questa constatazione la scelta di indagare 'sul campo' quale sia stata realmente la portata della Riforma – e quali, eventualmente, le effettive «deviazioni» da essa – nelle dieci comunità che costituiscono il nostro campione di studio. Per fare ciò, il primo passo è quello di comprendere quale avrebbe dovuto essere il modello normativo normale e regolare.

² Francesco Domenico Mormorai a Pietro Leopoldo (4 agosto 1787), in ASFi, *Carte Gianni*, b. 45, ins. 535.

³ «Incaricato per Sovrano Ordine d'informarmi se le Risoluzioni manate per Sentenze, o Decreti nei rispettivi Tribunali sopra Questioni, o dispute insorte fra Comunità, e Comunità, e fra queste, ed i Particolari sull'intelligenza, e applicazione della nuova Legislazione Comunitativa, siano esattamente conformi al vero spirito della medesima, si rende necessario che VS. formi una Nota esatta di tutte le Sentenze, e Decreti dell'indole, e natura suddetta proferiti dopo i nuovi Regolamenti dai Tribunali, e interessanti le Comunità, e altre Amministrazioni comprese nel Dipartimento di cotesta Cancelleria». *Bandi, e ordini*, cit., vol. XIII, doc. LXXII.

⁴ *Carte Gianni*, b. 45, ins. 535.

Diviene così necessario riavvolgere il nastro e tornare brevemente alla fase aurorale della Riforma, per tentare di cogliere lo scarto tra i principi promotori, le finalità prefissate e la concreta applicazione sul territorio.

Come noto, l'organizzazione della Riforma comunitativa rappresentò un parto travagliato, in cui si confrontarono e opposero visioni anche discretamente differenti all'interno della classe dirigente granducale⁵. A livello complessivo, essa si distingueva innanzitutto per il chiaro impianto fisiocratico, che avrebbe dovuto favorire una trasformazione radicale dei criteri di appartenenza e di partecipazione ai governi locali. La tradizionale comunità di *originari*, basata sul principio di residenza e di ereditarietà di uno *status* di comunisti acquisito nel tempo, avrebbe dovuto essere soppiantata da una comunità di *possessori*, in cui il criterio decisivo diveniva quello della proprietà fondiaria, a prescindere dalla residenza e dal lignaggio del possessore⁶. Questa trasformazione di carattere amministrativo, ma dalle chiare ripercussioni sociali e culturali, si fondava sul principio fondamentale che il proprietario fondiario, detentore del mezzo di produzione di ricchezza per eccellenza, avrebbe giustificato col proprio possesso un intrinseco *interesse* a garantire una sana ed efficiente amministrazione pubblica. Da ciò derivavano – almeno in linea teorica – sia il restringimento del pagamento delle imposte ai soli proprietari sia il correlato monopolio agli stessi soggetti della gestione dell'ordine pubblico⁷. Questa impostazione dottrinale doveva però essere calata su una realtà amministrativa toscana piuttosto complessa. Limitandoci al livello territoriale al centro della nostra analisi, importa qui ricordare soprattutto la distinzione, nello Stato fiorentino, tra il Contado e il Distretto⁸. Mentre il primo comprendeva i territori originari della Repubblica fiorentina, il secondo riuniva le annessioni successive comunque incluse nello Stato vecchio fiorentino. La differenza sostanziale tra le due ripartizioni riguardava le modalità con cui si esigevano le contribuzioni dovute alla Dominante. Una questione complessa, ma decisiva nel momento in cui si tentò di creare la nuova figura del cittadino possessore. In tal senso, la trasformazione poté avvenire in maniera più lineare nel Distretto, grazie alla presenza di estimi e di catasti locali basati sulla distribuzione della proprietà che già servivano come base per la ripartizione delle imposte. Decisamente più ingarbugliata si rivelava l'applicazione del principio di matrice fisiocratica

⁵ B. Sordi, *La riforma leopoldina delle comunità tra modelli progettuali e realizzazioni concrete*, in *L'ordine di Santo Stefano e la nobiltà toscana nelle riforme municipali settecentesche*, Atti del convegno (Pisa 12-13 maggio 1995), Pisa, ETS, 1995, pp. 20-30.

⁶ Sui reciproci influssi tra Granducato di Toscana e Regno di Francia inerenti alla filosofia fisiocratica cfr. almeno M. Mirri, *La fisiocrazia in Toscana: un tema da riprendere*, in *Studi di Storia medievale e moderna per Ernesto Sestan*, Firenze, Olschki, 1980, vol. II, pp. 703-760.

⁷ Per una presentazione teorica della dottrina fisiocratica cfr. A. Mergey, *L'État des physiocrates: autorité et décentralisation*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2010.

⁸ Sulle origini di questa suddivisione territoriale cfr. L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano, Giuffrè editore, 1994, in particolare il capitolo II: *Città e contadi*, pp. 55-73.

nelle comunità del Contado, in cui gran parte dei terreni erano controllati da proprietari fiorentini. Queste proprietà, addecimate, dovevano corrispondere delle contribuzioni direttamente a Firenze, cosicché, a differenza di quanto valeva per il Distretto, le comunità del Contado non potevano fare affidamento sulle proprietà ubicate sul proprio territorio per sostenere le spese locali. Per fronteggiarle si ricorreva dunque al decimino, dovuto da mezzadri e coloni, e sul testatico, che riguardava artigiani e testanti. Un sistema, come noto, assolutamente sfavorevole per i ceti più umili, dal momento che il decimino, a differenza della decima, era un'imposta variabile: se la prima si configurava come un tributo (*neque crescit, neque decrescit*), la seconda rappresentava un contributo, ovvero un onere economico mutevole a seconda delle spese della comunità. Questa fondamentale distinzione faceva sì che, mentre nel Distretto già prima della Riforma le spese comunitative gravavano tendenzialmente sulla proprietà, nel Contado esse avessero carattere personale (*personis pro rebus*), in quanto parte di una precisa comunità⁹.

Questa suddivisione amministrativa portava in ultima analisi ad una diversa declinazione del principio fisiocratico: mentre nel Distretto si rispettò tendenzialmente il principio di tassare solo i proprietari¹⁰, gli unici veri cittadini, nel Contado si dovette scendere a compromessi con la precedente realtà amministrativa, snaturando in buona parte proprio l'ideale fisiocratico. In termini concreti, in quest'ultimo caso rimaneva una quota impositiva dovuta da coloni, mezzadri e testanti, che pure *non* erano proprietari. Si configurava così una sorta di nuovo decimino con la differenza, fondamentale, che la futura imposizione sarebbe dovuta rimanere rigorosamente fissa, mentre a variare sarebbe stata, eventualmente, la quota esatta dai proprietari¹¹. Così, infatti, recitava l'articolo XLII del *Regolamento generale per le comunità del Contado*:

⁹ Per un inquadramento diacronico della complessa organizzazione fiscale toscana cfr. *ivi*, e in particolare i capitoli V (*L'invenzione della tutela amministrativa*, pp. 137-188) e X (*Lo Stato e il contribuente comunale*, pp. 337-378).

¹⁰ Il dettato del *Regolamento generale* era in tal senso inequivocabile. L'articolo XLVII stabiliva infatti che «Le Imposte suddette Comunitative o sieno rimborsi di spese dovranno in avvenire posarsi con titolo di Dazio sopra i soli possessori di beni stabili di qualunque grado stato e condizione sieno, purché gli effetti, o beni stabili sieno situati nel territorio della rispettiva Comunità»; mentre l'articolo XLIX escludeva rigorosamente ogni contribuzione da parte dei non possessori: «Per togliere ogni dubbio, e difficoltà che potesse nascere nel repartire le Imposizioni comunitative dichiariamo che i Contadini, o sieno lavoratori di terre non dovranno mai essere collettati, né aggravati d'Imposizione comunitativa da posarsi, né sulla testa, né sull'industria, ed opera loro, e l'istesso vogliamo che si osservi rispetto alli Artigiani, ed Operanti di qualunque Professione, o Mestiere».

¹¹ Si rovesciava così il rapporto precedente tra la natura della contribuzione dovuta dai proprietari e dai non proprietari del Contado. Ai primi, che secondo il sistema tradizionale avrebbero dovuto pagare una decima fissa per definizione, spettava ora coprire ogni spesa locale necessaria oltre la quota annuale della Tassa di Redenzione dovuta. Si trattava di un ribaltamento favorevole ai non possidenti, che avrebbero avuto la garanzia di dover corrispondere annualmente una somma fissa a prescindere dalla fluttuazione delle spese locali.

Le imposte suddette Comunitative dovranno da qui avanti (derogando Noi colla pienezza della Nostra suprema potestà ad ogni e qualunque Legge, uso, e privilegio in contrario) posarsi con titolo di dazio in parte sopra i Contadini o Coloni, e sopra gli Artigiani o Testanti, ed in parte sopra i Possessori de' beni stabili compresi rispettivamente ne' Territori delle sopraddette Comunità col seguente metodo. Sopra i Contadini e Artigiani dovrà distribuirsi ogni anno per il titolo del Dazio predetto una somma fissa che resta dichiarata Comunità per Comunità nei Regolamenti locali; la qual somma da ripartirsi sopra la classe de' Contadini ed Artigiani deve restar sempre ferma, ed immutabile, qualunque variazione ed accidenti siano per soffrire le uscite delle Comunità predette; ed ogni rimanente somma fino a costituire la piena, occorrenza di tutte le spese annue ed annui aggravii delle Comunità, si deve posare sopra tutti i Possidenti beni stabili descritti o non descritti ai Campioni o Tomi di Decimino e situati rispettivamente nel Territorio delle Comunità nessuno escluso nè eccettuato.

Dalla diversa organizzazione della fiscalità nel Contado e nel Distretto derivavano anche diverse regolamentazioni dell'accesso alle cariche pubbliche locali. A partire dall'apporto contributivo assicurato anche dai non possessori nel Contado, per la composizione del Consiglio generale veniva prevista l'istituzione di «borse popolari» che avrebbero contenuto «i nomi di tutti i Capi di famiglia tanto delle famiglie de' Contadini o Lavoratori di terre, che delle famiglie d'Artigiani, oltre i nomi di tutti i possidenti beni stabili, nessuno eccettuato»¹². Una situazione opposta rispetto al Distretto, dove la mancata partecipazione al carico impositivo da parte dei non proprietari conduceva il Regolamento generale a non inserire nessuna norma che garantisse a priori la loro inclusione nelle borse, la cui organizzazione era delegata alle singole comunità.

Bibliografia

- Mannori, Luca. 1994. *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei medici (secc. XVI-XVIII)*. Milano: Giuffrè editore.
- Mannori, Luca. 2019. "Dopo la riforma. Comunità locali e rappresentanza in Toscana al tramonto dei Lumi (1788-1795)". *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLVIII, 221-253.
- Merger, Anthony. 2010. *L'État des physiocrates: autorité et décentralisation*. Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Mirri, Mario. 1980. "La fisiocrazia in Toscana: un tema da riprendere". In *Studi di Storia medievale e moderna per Ernesto Sestan*, vol. II, 703-760. Firenze: Olschki.
- "Regolamento generale per le comunità del Contado". 1776 [1774]. In *Bandi, e ordini da osservarsi nel Granducato di Toscana*, vol. VI, doc. CXXI. Firenze: Stamperia Granducale.
- Sordi, Bernardo. 1995. "La riforma leopoldina delle comunità tra modelli progettuali e realizzazioni concrete". In *L'ordine di Santo Stefano e la nobiltà toscana nelle riforme municipali settecentesche*, Atti del convegno (Pisa 12-13 maggio 1995), 20-30. Pisa: ETS.

¹² Regolamento generale per le comunità del Contado, cit., art. XII.