

La Congregazione del Buon Governo dello Stato di Bracciano: un caso di parlamento signorile nel XVII secolo

1. Il 15 agosto 1592, con la bolla *Pro commissa nobis*, il papa Clemente VIII emanò una serie di disposizioni concernenti l'amministrazione delle finanze e la gestione dei beni delle comunità dello Stato pontificio¹. Lo scopo dichiarato del provvedimento era quello di porre un freno al pesante indebitamento che gravava in maniera generalizzata sulle finanze locali, sottoponendo queste ultime ad un controllo da parte dell'autorità centrale e limitando i frequenti abusi degli amministratori comunali. Il compito di vigilare sull'attività finanziaria delle comunità fu affidato ad un'apposita congregazione cardinalizia, denominata 'del Buon Governo', istituita con la bolla *Cum per constitutionem nuper a nobis* del 30 ottobre dello stesso anno².

In realtà le funzioni della Congregazione del Buon Governo si vennero ad affiancare, ed in parte a sovrapporre, a quelle della Congregazione *pro gravaminibus sublevandis* o 'degli sgravi', la nona delle quindici congregazioni

¹ P.A. De Vecchis, *Collectio constitutionum, chirographorum et brevium diversorum romanorum pontificum pro bono regimine universitatum ac communitatum Status Ecclesiastici, et pro ejusdem Status felici gubernio promulgatorum...* I (Romae 1732) 96-106. La bolla *Pro commissa* fu preceduta da altri provvedimenti riguardanti le comunità dello Stato della Chiesa, adottati da Clemente VIII poco dopo la sua ascesa al soglio pontificio, avvenuta il 30 maggio 1592. Con tali provvedimenti furono, tra l'altro, ridotti al 7 % i tassi d'interesse dei censi che gravavano sulle comunità, nonché abolite alcune gabelle introdotte da Sisto V. E. Lodolini, *L'Archivio della Sacra Congregazione del Buon Governo (1592-1847) – Inventario* (Roma 1956) XIV-XV. Oltre i testi citati, sul Buon Governo cfr. G. Cohelli, *Bolle di sommi pontefici, risoluzioni, e decreti concernenti l'interesse delle comunità dello Stato Ecclesiastico, fatte volgari e raccolte da Giacomo Cohelli orvietano agente generale delle medesime comunità, a beneficio di esse* (Roma 1642); A. Lodolini, 'L'Amministrazione pontificia del Buon Governo', *Gli Archivi Italiani* 6 (1919) 181-236; N. Del Re, *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici* III ed. (Roma 1970) 351-355; A. Cedrone, 'Note sulla finanza locale in regime di "Buon Governo"', *Seicento e Settecento nel Lazio* (Roma 1981) 547-564; G. Santoncini, *Il buon governo. Organizzazione e legittimazione del rapporto fra sovrano e comunità nello Stato Pontificio, secc. XVI-XVIII* (Milano 2002). In particolare sul XIX secolo G. Flick, 'Il controllo generale sugli enti a base locale nel quadro del decentramento amministrativo', *Studi in onore del Centenario I, Scritti sull'amministrazione del territorio romano prima dell'unità* (Milano 1970) 179-213.

² De Vecchis, *Collectio constitutionum* I 106-107 (cfr. nt. 1).

preposte al governo temporale e spirituale della Chiesa dalla riforma di Sisto V del 1588, alla quale potevano ricorrere le comunità in caso di controversie in materia fiscale³. Le due congregazioni operarono separatamente fino al 1605, quando Paolo V le riunì nella ‘Sacra congregazione degli Sgravi e del Buon Governo’⁴.

Con la bolla *Pro commissa*, detta anche più comunemente *De Bono Regimine*, Clemente VIII impose a tutte le comunità dello Stato l'obbligo di predisporre ogni anno una “tabella aut libellus”, nella quale dovevano essere iscritte tutte le spese, sia ordinarie che straordinarie, queste ultime stabilite in un ammontare annuo che non poteva in alcun modo essere superato. Si trattava di un vero e proprio bilancio preventivo che, previo benessere dei governatori o podestà locali⁵, doveva essere inviato alla Congregazione del Buon Governo per essere, nel termine di dieci giorni, rivisto, approvato ed eventualmente corretto⁶. In seguito una copia della tabella doveva essere resa pubblica mediante l'affissione nei locali dove si riuniva il consiglio comunale o si amministrava la giustizia e, in ogni caso, là dove vi fosse “frequens populi... concursus”⁷.

Un'attenzione particolare era poi specificamente rivolta a contenere il preoccupante incremento delle passività gravanti sulle finanze comunali. A questo fine era proibito alle comunità eccedere le spese previste dalla tabella senza l'autorizzazione della Congregazione del Buon Governo o, nei casi di bi-

³ M. Caravale, ‘Le istituzioni temporali della Chiesa sotto Sisto V’, *Sisto V. I. Roma e il Lazio* (Roma 1992) 51-52.

⁴ M. Caravale, ‘L'età moderna’, *Enciclopedia dei Papi I* (Roma 2000) 125; Lodolini, *L'Archivio XIII-XV* (cfr. nt. 1). Sull'attività della Congregazione degli Sgravi si veda Del Re, *La Curia romana* 340 (cfr. nt. 1). Per un esame della progressiva definizione delle competenze della Congregazione del Buon Governo attraverso le successive costituzioni papali in materia, cfr. G. Santoncini, ‘La tutela amministrativa nello Stato pontificio dalle origini al primo Ottocento’, *Storia Amministrazione Costituzione – Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica* 4 (1996) 121 nt. 15.

⁵ Nelle terre *immediate subiectae* dello Stato pontificio i comuni erano retti da un governo diarchico, formato da un rappresentante dell'autorità centrale, denominato governatore o podestà, e da ufficiali espressi direttamente dalle comunità. Le competenze di governatori e podestà non erano omogenee nei diversi luoghi, bensì dipendevano dai concreti rapporti tra le singole comunità e il potere pontificio. Caravale, ‘Le istituzioni temporali’ 42 (cfr. nt. 3). Sui diversi tipi di ‘governi’ dello Stato pontificio si veda C. Weber, *Legati e governatori dello Stato pontificio (1550-1809)* (Roma 1994) 33 ss. e C. Casanova, *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna* (Bologna 1981) 218-245.

⁶ Sulla tabella come bilancio di previsione cfr. Ministero del Tesoro, *Istituzioni finanziarie contabili e di controllo dello Stato pontificio dalle origini al 1870* (Roma 1961) 159-160. Nei mesi precedenti l'istituzione della Congregazione del Buon Governo il controllo sui bilanci municipali era affidato, secondo quanto previsto dalla bolla *Pro commissa*, al Camerlengo e al Tesoriere generale della Camera Apostolica. De Vecchis, *Collectio constitutionum* 97, art. 2 (cfr. nt. 1).

⁷ *Ibidem* 98.

sogno urgente, dei governatori o podestà locali, ai quali incombeva l'obbligo di informare la stessa Congregazione⁸. L'eventuale avanzo di bilancio doveva essere tassativamente impiegato per estinguere i debiti. In mancanza di debiti poteva essere depositato al Monte di Pietà, utilizzato per recuperare diritti o beni comunali precedentemente alienati oppure per acquistare beni immobili⁹.

A tal proposito era ovviamente ribadito il divieto per le comunità di vendere, alienare o ipotecare beni e diritti loro spettanti, o di imporre censi su di essi, già sancito da Sisto V con la bolla *Inter varias et multiplices*¹⁰. Ulteriori proibizioni riguardavano espressamente, tra l'altro, l'invio presso la Sede apostolica di ambasciatori, legati o oratori senza licenza dello stesso pontefice¹¹, l'elargizione di donativi a chicchessia¹², l'attribuzione di emolumenti straordinari agli ufficiali comunali, nonché altre spese superflue che generalmente gravavano sui bilanci cittadini, quali elemosine o organizzazione di banchetti e pubblici spettacoli¹³.

Infine, alcune norme contenute nella *Pro commissa* riguardavano più direttamente coloro i quali gestivano in concreto i beni e le entrate delle comunità. Al principio del loro incarico governatori e podestà, da un lato, e massari, priori, cancellieri e ufficiali comunali minori, dall'altro, dovevano giurare di rispettare la bolla pontificia¹⁴ e ad essi incombeva l'onere di curarne l'osservanza "omni studio, diligentia, auctoritate et vigilantia"¹⁵.

Lo scopo del legislatore, ancora una volta, non era tanto un miglior funzionamento delle amministrazioni municipali, quanto la prevenzione di un eccessivo indebitamento delle comunità. Secondo il provvedimento pontificio, infatti, gli ufficiali comunali dovevano provvedere a riscuotere sollecitamente i crediti spettanti alle comunità¹⁶ e, al termine del loro incarico, erano chiamati a rispondere personalmente delle spese eccedenti le somme previste in tabella¹⁷. Inoltre, i debitori o occupanti di beni comunali non potevano in alcun

⁸ *Ibidem*, art. 6.

⁹ *Ibidem* 99, art. 8.

¹⁰ *Ibidem* 100, art. 12. Erano ammesse unicamente le locazioni a breve tempo e senza pagamento anticipato, disciplinate più dettagliatamente dall'art. 17.

¹¹ *Ibidem*, art. 13.

¹² L'art. 14 vietava di offrire "munera aut dona quaecunque cuivis legato, vicelegato, gubernatori, protectori, viceprotectori, praesidi, officiali, aut personae, etiam quavis, tam ecclesiastica, etiam pontificali, aut alia maiori, etiam S.R.E. cardinalatus, quam mundana dignitate fulgenti, seu illius consanguineis, affinibus, familiaribus, aut ministris". Alle comunità era altresì esplicitamente proibito dissipare denaro per ricevere ed alloggiare chiunque avesse ricoperto una delle cariche sopra citate. *Ibidem* 101.

¹³ *Ibidem*, art. 15. Le uniche spese ammesse, purché inserite in tabella, erano quelle "pro divino culto et veris Christi pauperum indigentis... aut pro iis tantum piis ludis publicis, qui ex inveterato usu permittuntur".

¹⁴ *Ibidem* 105, art. 28.

¹⁵ *Ibidem* 104, art. 23.

¹⁶ *Ibidem* 99, art. 7.

¹⁷ *Ibidem* 98, art. 6.

caso essere ammessi a ricoprire un pubblico ufficio o magistratura¹⁸, mentre i depositari, i camerari e tutti coloro che maneggiavano il denaro pubblico dovevano prestare, al momento della nomina, un'adeguata cauzione ad arbitrio del governatore, podestà o preside della provincia¹⁹.

La bolla *De Bono Regimine*, in latino o tradotta in volgare, doveva, nelle intenzioni del papa, essere inserita nei libri degli statuti comunali, nonché perpetuamente affissa in luogo pubblico²⁰, affinché divenisse un ineludibile punto di riferimento per gli amministratori locali. L'intento non era però quello di incrementare le competenze degli organi centrali a scapito di quelli periferici e dei rappresentanti municipali, bensì di garantire un idoneo gettito fiscale.

La sollecitudine di Clemente VIII e dei suoi successori per il risanamento delle finanze comunali può essere compresa solo tenendo presente le caratteristiche della fiscalità pontificia alla fine del XVI secolo. In quest'epoca il sistema di ripartizione delle imposte era ancora, sostanzialmente, quello tradizionale, basato sugli ordinamenti locali. Soggetto passivo delle imposte, infatti, non erano i singoli, ma le comunità, le quali erano tenute a versare l'ammontare determinato per ciascun tributo al Tesoriere provinciale o direttamente all'appaltatore²¹. Ogni comunità provvedeva poi a raccogliere tra gli abitanti, con modalità variabili, le somme necessarie al pagamento dei pesi camerali. Nella prima metà del Cinquecento vi erano stati dei tentativi di introdurre delle imposte gravanti non più sulle comunità, bensì direttamente sui sudditi²². Tuttavia questi tentativi si erano di fatto risolti in un fallimento tanto che, nella seconda metà del secolo, i pontefici cercarono ripetutamente di aumentare il gettito fiscale introducendo nuove tasse, ma sempre rispettando il sistema impositivo tradizionale.

Dunque, in un momento in cui la Chiesa si trovava nella necessità di incrementare le proprie entrate temporali per far fronte al notevole aumento delle spese verificatosi nella seconda metà del XVI secolo²³, l'istituzione della Congregazione del Buon Governo, come è stato giustamente rilevato, rappresentò la ricerca di una mediazione tra finanza camerale e finanza comunitativa e implicò il definitivo "riconoscimento dell'autonomia impositiva dei co-

¹⁸ *Ibidem* 102, art. 16.

¹⁹ *Ibidem* 103, art. 18.

²⁰ Per ovviare al logorio delle copie cartacee, l'art. 27 della bolla auspicava addirittura che il testo di quest'ultima, "si id commode fieri poterit", fosse scolpito "in marmoreo aliquo lapide ad perpetuam memoriam". *Ibidem* 105.

²¹ M. Caravale, *La finanza pontificia nel Cinquecento: le province del Lazio* (Napoli 1974) 107 ss.; M. G. Pastura Ruggiero, 'La fiscalità pontificia nel Cinquecento. Aspetti e problemi', *Sisto V* 211-231 (cfr. nt. 3).

²² In particolare Clemente VII, nel 1529, introdusse l'imposta di mezzo ducato ogni cento di valore su tutte le proprietà immobiliari, anche ecclesiastiche. Caravale, *La finanza pontificia* 51 ss. (cfr. nt. 21).

²³ Caravale, 'L'età moderna' 121 ss. (cfr. nt. 4).

muni”, “un limite al di là del quale non era consentito alla Camera apostolica di spingersi”²⁴.

Del resto, lo sviluppo di un *corpus*, più o meno organico, di norme riguardanti l'amministrazione delle comunità è un fenomeno che ha caratterizzato vari Stati italiani tra Cinque e Seicento²⁵. Al di là delle diverse situazioni particolari, ovunque l'intento delle autorità centrali sembra essere stato, da un lato, tutelare le comunità dai frequenti abusi, posti in essere in primo luogo dagli stessi amministratori municipali, e, dall'altro, agevolare il pagamento delle imposte statali.

In alcuni casi, l'intervento centrale prese la forma di una vera e propria autorizzazione preventiva nei confronti di taluni atti delle comunità, relativi essenzialmente alla deliberazione di spese e all'alienazione di beni e diritti comunitativi²⁶. È quanto avvenne dapprima in Toscana, a partire dal 1559, e poi nello Stato pontificio, come si è detto, con l'istituzione della Congregazione del Buon Governo²⁷. Tuttavia, lungi dall'esplicare compiutamente le sue potenzialità di strumento accentratore nelle mani dell'autorità statale, la tecnica del controllo preventivo sulla gestione economica delle comunità fu impiegata, per tutto il XVII secolo, nel contesto di un rapporto centro-periferia che era ancora, nei suoi caratteri essenziali, quello tradizionale.

2. L'applicazione della bolla *Pro commissa*, nonostante le dichiarazioni di intenti di Clemente VIII e dei suoi successori, fu, in una prima fase, ampiamente lacunosa. Molte comunità non inviavano le tabelle o lo facevano con notevole ritardo²⁸. Inoltre, ampie zone dello Stato pontificio erano espressamente sottratte alla giurisdizione della Congregazione del Buon Governo²⁹. A queste si deve aggiungere l'insieme delle comunità *mediate subiectae*, che fino agli inizi del Settecento non furono sottoposte ai controlli dell'autorità pontificia. In realtà, Clemente VIII si era limitato ad affermare che le disposizioni sul Buon Governo trovavano applicazione “in qualibet civitate, terra, oppido, castro et loco dicti Status temporali Ecclesiastici universi”, comprese le città di

²⁴ Pastura Ruggiero, ‘La fiscalità pontificia’ 220-221 (cfr. nt. 21).

²⁵ L. Mannori, ‘Introduzione’, *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi* (Napoli 1996) 24-25.

²⁶ *Ibidem* 28 ss.

²⁷ Sull'esperienza toscana e sulla magistratura fiorentina dei Nove Conservatori si veda L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (Sec. XVI-XVIII)* (Milano 1994). Sulle differenze tra l'esperienza toscana e quella dello Stato della Chiesa cfr. altresì S. Tabacchi, ‘Il controllo sulle finanze delle comunità negli antichi Stati italiani’, *Storia Amministrazione Costituzione – Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica* 4 (1996) 91.

²⁸ Lodolini, *L'Archivio XXXIII-XXXIV* (cfr. nt. 1).

²⁹ Del Re, *La Curia romana* 352-353 (cfr. nt. 1).

Bologna³⁰ e Benevento, ma Paolo V nel 1605 dovette precisare, contro ogni diversa interpretazione, che i provvedimenti del suo predecessore esplicavano la loro efficacia anche nei confronti delle comunità baronali.

Del resto, le terre *mediate subiectae* erano ormai sottoposte, al pari di quelle di dominio diretto, al versamento di alcune imposte camerale, sin da quando Paolo III, nel 1543, aveva istituito il sussidio triennale, gravante indistintamente su tutte le comunità. L'imposizione di tale tributo, rompendo definitivamente "il diaframma costituito dalla finanza signorile", aveva rappresentato la concreta affermazione della potestà fiscale del governo centrale in tutte le terre dello Stato della Chiesa³¹. A partire da quel momento le comunità signorili risultano soggette, a parte occasionali esenzioni, al pagamento dei principali tributi introdotti dai pontefici. Appare, dunque, naturale che esse fossero ricomprese tra i destinatari della normativa in tema di Buon Governo.

Ciononostante, la resistenza dei baroni sul punto fu nettissima e, in definitiva, insormontabile durante tutto il XVII secolo. Oltre all'esigenza di salvaguardare la propria sfera di giurisdizione, più o meno ampia, e di sottrarsi all'ingerenza degli organi centrali dello Stato nei loro domini, la ragione di tale accanita opposizione risiedeva principalmente nel rifiuto dei baroni di contribuire al pagamento dei pesi camerale.

A questo proposito, si rende necessario esaminare più a fondo le modalità con cui le singole comunità provvedevano al riparto delle quote delle imposte loro assegnate. Si è detto come il sistema fiscale pontificio si fosse sviluppato nel corso del tempo senza intaccare gli ordinamenti finanziari locali, bensì fondandosi proprio sul loro mantenimento. Il carico fiscale complessivo era annualmente suddiviso tra tutte le terre e comunità dello Stato. Spettava, quindi, a ciascuna di esse reperire le somme stabilite, fissando altresì i criteri per un'adeguata ripartizione dell'onere tra i rispettivi abitanti. A tal fine, i sistemi adottati fin dall'età medievale dai comuni furono essenzialmente due, quello per fuochi o per teste, e quello per *aes et libram*³². Il primo, prevedendo

³⁰ In realtà, la città di Bologna, fu esentata dalla giurisdizione della Congregazione del Buon Governo con un breve del 18 novembre 1592 dello stesso Clemente VIII, che affidò a tre senatori bolognesi il compito di rivedere i conti delle comunità del contado. Cfr. A. De Benedictis, 'La "libertà prescritta". Le resistenze al controllo centrale nella Bologna del Cinque-Seicento', *Comunità e poteri* 219-220 (cfr. nt. 25) nonché, della stessa autrice, *Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa* (Bologna 1995) 286-287.

³¹ Caravale, *La finanza pontificia* 82 (cfr. nt. 21). Fino a quel momento le terre *mediate subiectae* dello Stato pontificio avevano contribuito alle finanze statali in misura decisamente ridotta. In linea generale signori e vicari erano tenuti al versamento di un censo alla Camera apostolica, mentre né le comunità né i loro abitanti erano, di regola, assoggettati ai pesi camerale. Si deve comunque tenere presente che il quadro della fiscalità pontificia era tutt'altro che omogeneo nelle diverse province dello Stato.

³² A. Cortonesi, 'L'imposta diretta nei comuni del Lazio medioevale. Note sui sistemi di ripartizione', *Archivio della Società romana di storia patria* 105 (1982) 183.

una suddivisione del carico fiscale tra le famiglie o gli abitanti di ciascuna località, prescindeva dall'effettiva capacità patrimoniale dei contribuenti³³. Il secondo, invece, si basava sull'accertamento dei possedimenti di ciascun capofamiglia e presupponeva quindi la compilazione di appositi catasti o estimi³⁴. Da questi ultimi erano di fatto esclusi i beni dei cosiddetti 'privilegiati', in particolare i vasti domini fondiari dei baroni e degli ecclesiastici, che in tal modo non erano considerati nella ripartizione dei pesi camerari³⁵.

All'inizio del Seicento la questione fu esaminata, su iniziativa di alcune comunità, prima dalla Congregazione degli Sgravi, poi da quella del Buon Governo. Nel 1607 si ebbe una pronuncia interlocutoria, secondo la quale per i beni acquistati in un momento successivo all'imposizione dei tributi i baroni erano senz'altro tenuti a contribuire al pagamento dei pesi camerari, mentre per i beni acquistati precedentemente la soluzione del caso era rimessa alla piena Camera³⁶. La causa si trascinò per quasi un secolo, finché, nel dicembre 1702, una Congregazione particolare, appositamente nominata da Clemente XI, stabilì che i baroni erano tenuti al pagamento del sussidio triennale e degli altri oneri camerari "uti caeteros cives, tam pro bonis possessis de tempore

³³ "Il focatico era un'imposta diretta a natura personale, applicata per famiglie, idealmente identificate dal camino di ogni casa, senza tener conto del numero degli abitanti di ogni unità domestica e della loro ricchezza effettiva". Il testatico gravava invece sui singoli individui. F. Piola Caselli, *Il Buon Governo. Storia della finanza pubblica nell'Europa preindustriale* (Torino 1997) 165, 167.

³⁴ In diverse comunità dello Stato pontificio fin dal medioevo furono approntati dei catasti o estimi per la ripartizione delle imposte. La compilazione dei libri catastali avveniva con il metodo dell' 'allibramento', ossia sulla base di 'assegne' o dichiarazioni giurate rese dai singoli possidenti circa il loro patrimonio (*aes*), valutato in "unità censuarie corrispondenti ad uno scudo" (*librae*). C. Gamba, 'Progetti e provvedimenti di ristrutturazione catastale nello Stato pontificio dei secoli XVII e XVIII. Dalla redazione dei catasti comunitativi in epoca medioevale alla proposta di allibramento generale dei predi del 1758', *RSDI* 70 (1997) 159-161. L' 'allibramento' poteva avvenire secondo modalità diverse, la cui disciplina è riportata talvolta negli stessi statuti comunali, ed aveva come oggetto, perlopiù, i beni immobili, con particolare riferimento ai fondi rustici. Soggetti a tassazione, in genere, erano non solo gli abitanti, ma anche i non residenti possessori di beni nel territorio della comunità. A partire dai secoli XIII e XIV l'imposizione *per aes et libram* sembra avere una maggiore diffusione, almeno nei comuni delle province laziali, senza però sostituire la ripartizione per fuochi. Cortonesi, 'L'imposta diretta' 184, 189 ss. (cfr. nt. 35). Dello stesso autore si veda anche 'Sulle finanze del comune di Orte alla metà del Quattrocento', *Storie a confronto. Le riforme dei Comuni della Tuscia alla metà del Quattrocento* (Roma 1995) 237-261.

³⁵ "Fra i privilegiati erano alcune categorie di persone fisiche e giuridiche, quali gli ecclesiastici, i luoghi pii, i soldati, i cavalieri di alcuni ordini... I privilegiati erano esenti dai pesi comunitativi, ma non da quelli camerari; così pure i forestieri". Lodolini, *L'Archivio XLVIII* nt. 3 (cfr. nt. 1).

³⁶ De Vecchis, *Collectio constitutionum* II 52-54 (cfr. nt. 1).

impositionis, quam pro aliis postea acquisitis³⁷. Sulla base di questo decreto, nel febbraio dell'anno successivo, la stessa Congregazione particolare emanò la sentenza che pose fine alla controversia tra le comunità e i baroni³⁸. Questi ultimi presentarono ancora un ricorso alla Segnatura di Grazia, che fu respinto³⁹.

Condizione necessaria, affinché il dettato della sentenza potesse trovare effettiva applicazione, era l'esistenza di catasti debitamente compilati con l'indicazione dei beni spettanti ai privilegiati. Di ciò era consapevole il cardinale Giuseppe Renato Imperiali, prefetto della Congregazione del Buon Governo, che il 26 settembre 1703 promulgò un "Editto sopra la confezione de' nuovi catastri ne' luoghi baronali", ordinando la redazione dei catasti, ove mancanti, e la revisione di quelli esistenti, quando non riportavano i possedimenti baronali ed ecclesiastici⁴⁰. Infine, la soggezione dei baroni e delle comu-

³⁷ *Ibidem* 55. Della Congregazione particolare, nominata dal pontefice su istanza delle comunità coinvolte nella causa, facevano parte Nicolò Spinola e Ferdinando Nuzzi, entrambi chierici di Camera, Nicolò Grimaldi, Curzio Origo, nonché Prospero Marefoschi, segretario della Congregazione del Buon Governo, Giuseppe Loni, votante di Segnatura e Silvio de Cavalieri commissario della Camera Apostolica. In realtà, già nel 1684 Innocenzo XI aveva nominato una Congregazione particolare, formata da sette prelati della Curia, per risolvere questa causa, ma i lavori non erano stati portati a termine. *Ibidem* 54.

³⁸ "Pro tribunali sedentes et solum Deum prae oculis habentes per hanc nostram definitivam sententiam... in causa et causis... inter illustrissimas communitates Status Ecclesiastici ex una, et illustrissimos et excellentissimos dominos Philippum comitem stabilem Columnam, principem Jo. Baptistam Burghesium, principem Urbanum Barberinum, principem Augustinum Chisium, principem Jo. Baptistam Rospigliosum, principem Angelum de Alteriis, principem Livium Odescalchum, principem Marcum Otthobonum, marchionem Franciscum de Grillo duces Montis Rotundi, marchionem Jo. Laurentium de Rubeis, caeterosque barones et feudatarios eiusdem Status Ecclesiastici, partibus ex altera, de et super comprehensione dictorum baronum in impositionis subsidii triennalis et aliorum onerum cameralium ac respective illorum solutionem pro omnibus et quibuscumque bonis, tam possessis de tempore impositionum, quam postea acquirendorum et in futurum acquirendorum ... dicimus, pronunciamus, decernimus, declaramus ac definitive sententiamus dictos dominos barones et feudatarios teneri et obligatos esse ad solutionem dictorum onerum cameralium, prout tenentur caeteri cives tam pro bonis possessis de tempore impositionum, quam postea acquirendorum et in futurum acquirendorum, ac propterea dictis communitatibus licuisse et licere ... dictos barones collectare et ad datiorum et gabellarum solutionem cogere, prout coguntur et solvunt caeteri cives singularum supradictarum communitatum". De Vecchis, *Collectio constitutionum* II 55–56 (cfr. nt. 1). Sulla vicenda si veda S. Tabacchi, "Tra riforma e crisi: il "Buon Governo" delle comunità dello Stato della Chiesa durante il pontificato di Clemente XI", *Papes et papauté au XVIII siècle*. VI Colloque Franco-Italien organisé par la Société française d'étude du XVIII siècle (Paris 1999) 67-68.

³⁹ Sulla dura reazione del papa a proposito del ricorso dei baroni alla Segnatura cfr. *ibidem* 68.

⁴⁰ Il testo dell'editto è in De Vecchis, *Collectio constitutionum* II 57-58 (cfr. nt. 1). Le assegni dei beni dei privilegiati, sia laici che ecclesiastici, avrebbero dovuto essere ef-

nità baronali alla giurisdizione della Congregazione del Buon Governo fu sancita esplicitamente, e definitivamente, da Clemente XI in un chirografo del primo ottobre 1704. Con questo provvedimento il pontefice, constatata “la cattiva amministrazione de’ ministri et ufficiali de’ baroni”, dichiarò che “tutte le comunità di qualsivoglia città, terre, castelli et altri luoghi baronali esistenti dentro il nostro Stato Ecclesiastico” dovevano intendersi “comprese e individualmente e singolarmente nominate nella ... costituzione di Clemente VIII” sul Buon Governo⁴¹.

Solo agli inizi del XVIII secolo, dunque, si crearono le condizioni per un’ingerenza concreta degli organi centrali nei territori *mediate subiecti* tramite il controllo, anche preventivo, sull’amministrazione finanziaria delle comunità⁴². Fino a quel momento, la gestione economica dei luoghi baronali rimase sostanzialmente nelle mani dei rappresentanti municipali, espressione dei ceti dominanti locali, a loro volta controllati, in misura variabile, dal signore tramite i suoi magistrati ed agenti.

Il sistema era inevitabilmente fonte di abusi, come deplorato dallo stesso Clemente XI⁴³, mentre le finanze comunali, gravate dai debiti, versavano

fettuate entro il termine di un mese e con le modalità già stabilite da Innocenzo XI in occasione dell’“allibrazione universale” decretata nel 1681. Il 22 dicembre 1703 il prefetto Imperiali fu costretto a prolungare il termine di altri quindici giorni, dato che molti possidenti nei luoghi baronali non avevano ottemperato alle prescrizioni dell’editto. Va detto che anche nelle comunità di dominio diretto vi era stata una certa resistenza all’attuazione del piano di “allibrazione universale” di Innocenzo XI, per il timore di “un notevole inasprimento degli oneri fiscali connessi al possesso di ricchezze mobiliari ed immobiliari”. Gamba, ‘Progetti e provvedimenti’ 186 (cfr. nt. 34). Sulla figura del cardinale Imperiali, che presiedette la Congregazione del Buon Governo per oltre trent’anni dando un notevole impulso alla sua attività, si veda M. Piccialuti, ‘I controlli del Buon Governo sulle comunità negli anni del prefetto Giuseppe Renato Imperiali (1701-1737)’, *Comunità e poteri* 183-209 (cfr. nt. 25).

⁴¹ Clemente XI decretò, inoltre, che le comunità baronali erano “tenute a trasmettere e fare esibire ogn’anno alla... Congregazione del Buon Governo le tabelle loro” e che dovevano altresì “soggiacere a tutte le medesime regole, ordinazioni e leggi della detta Congregazione, alle quali ... sono sottoposte le altre comunità dello Stato Ecclesiastico, come se al principio fossero state comprese e espressamente nominate, o che da loro medesime si fossero spontaneamente e validamente sottoposte”. De Vecchis, *Collectio constitutionum* I 111-112 (cfr. nt. 1).

⁴² Dagli inizi del Settecento nell’archivio della Congregazione del Buon Governo, conservato presso l’Archivio di Stato di Roma, si trovano i bilanci sia delle comunità camerale che di quelle baronali. Lodolini, *L’archivio* XXXVI (cfr. nt. 1). Per uno sguardo d’insieme sull’operato di Clemente XI, che portò ad una più generale riorganizzazione della Congregazione del Buon Governo e ad una “politica di riforme basata sul rafforzamento del controllo della congregazione sulla finanza delle comunità e sull’introduzione di forme di perequazione dei carichi tributari” si rinvia a Tabacchi, ‘Tra riforma e crisi’ 57 ss. (cfr. nt. 38).

⁴³ Riferendosi alle comunità baronali, nel chirografo del 1704 il pontefice sottolinea come “la maggior parte... siano state notabilmente pregiudicate per la cattiva ammini-

spesso in pessime condizioni, non riuscendo a far fronte all'incremento costante delle spese. Almeno in un caso, tuttavia, fu l'autorità signorile che tentò di porre un freno a questa situazione, proponendo una soluzione originale al problema del 'buon governo' delle comunità. Nello Stato di Bracciano, infatti, i duchi esercitarono quelle funzioni che altrove spettavano alla Congregazione pontificia, anche mediante l'istituzione di una locale Congregazione del Buon Governo.

3. Nel Seicento buona parte dei luoghi *mediate subiecti* dello Stato pontificio si trovava nelle province corrispondenti, grosso modo, al territorio del Lazio attuale⁴⁴. Di particolare rilevanza, fra questi, era lo 'stato' degli Orsini di Bracciano, formatosi gradualmente a partire dai primi decenni del XV secolo ed elevato a ducato da Pio IV nel 1560. Si trattava di un dominio vasto e territorialmente coerente, situato immediatamente a nord della città di Roma, nella provincia del Patrimonio, e comprendente diverse comunità. Fino alla fine del Seicento esso costituì un'entità sostanzialmente autonoma, nella quale al barone spettava la piena potestà di governo, mentre l'ingerenza dell'autorità centrale era limitata alla riscossione delle imposte camerale⁴⁵.

Come risulta da un manoscritto conservato presso l'Archivio storico del comune di Bracciano, nel territorio degli Orsini, nella prima metà del XVII secolo, era attiva una "Congregazione del Buon Governo delle comunità dello Stato di Bracciano". Questo volume, contenente i verbali delle riunioni di tale Congregazione, è di grande interesse, in quanto, a tutt'oggi, rappresenta l'unica testimonianza rimasta dell'esistenza e del funzionamento di un organo preposto al controllo della gestione amministrativa e finanziaria di tutte le comunità facenti parte del ducato di Bracciano.

I verbali conservati coprono un arco di tempo che va dal marzo 1621 al luglio 1647. Purtroppo non è stato possibile stabilire quando la Congregazione del Buon Governo dello Stato di Bracciano fu istituita⁴⁶. Con ogni probabilità

strazione de' ministri e ufficiali de' baroni e delle sudette comunità". De Vecchis, *Collectio constitutionum* I 111 (cfr. nt. 1).

⁴⁴ Cfr. R. Volpi, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio* (Bologna 1983) 66.

⁴⁵ Per quanto riguarda la storia dello 'stato' che gli Orsini costituirono nel territorio circostante il lago di Bracciano mi permetto di rinviare al mio *Lo Stato degli Orsini. Statuti e diritto proprio nel ducato di Bracciano* (Roma 2004). Sui territori autonomi nelle province dello Stato pontificio corrispondenti all'attuale Lazio cfr. L. Scotoni, *I territori autonomi dello Stato Ecclesiastico nel Cinquecento. Cartografia e aspetti amministrativi, economici e sociali* (Galatina 1982); G. Pizzorusso, 'Una regione virtuale: il Lazio da Martino V a Pio VI', *Atlante storico-politico del Lazio* (Roma-Bari 1996) 63-87; Volpi, *Le regioni introvabili* 67 (cfr. nt. 44).

⁴⁶ Il relativo provvedimento non è stato reperito né nell'archivio della famiglia Orsini, conservato presso l'Archivio Storico Capitolino, né in quello del comune di Bracciano. A questo proposito è doveroso rammentare che una parte dell'archivio Orsini si trova attualmente a Los Angeles, presso la University of California. G. Scano,

ciò avvenne su iniziativa dell'autorità ducale. Le caratteristiche del dominio degli Orsini e l'ampiezza della giurisdizione loro spettante fanno ritenere inverosimile una proposta in tal senso da parte delle comunità. Del resto, queste ultime avrebbero avuto scarso interesse alla creazione di un organo che avrebbe costituito un'ulteriore limitazione al loro operato, già largamente sottoposto al controllo dei rappresentanti ducali.

Certamente l'istituzione della Congregazione del Buon Governo di Bracciano è connessa all'emanazione da parte del duca di una normativa organica in materia di amministrazione finanziaria e funzionamento delle magistrature comunali, la cui esistenza non solo si evince dai numerosi riferimenti contenuti nei verbali delle riunioni, ma è esplicitamente richiamata in un editto dell'auditore di Bracciano del 1676, nel quale "si ricorda l'osservanza delle Costituzioni ducali sopra il buon governo delle comunità"⁴⁷. Appare lecito dedurre che all'emanazione di tali costituzioni si sia accompagnata altresì la previsione di un organo con il compito di controllarne e curarne l'applicazione, al pari di quanto era avvenuto in seguito alla promulgazione della bolla *De bono regimine* di Clemente VIII.

La Congregazione del Buon Governo dello Stato di Bracciano si differenziava però da quella pontificia per la sua composizione, in quanto non era una mera articolazione dell'autorità superiore, in questo caso quella signorile, ma era formata da dodici deputati, in rappresentanza di altrettante comunità facenti parte del ducato, ossia, oltre Bracciano, che aveva la qualifica di 'capo di Stato', Campagnano, Anguillara, Monterano, Trevignano, Galeria, Cesano, Formello, Sacrofano, Cerveteri, Oriolo e Viano.

La Congregazione si riuniva, di regola una o due volte l'anno⁴⁸, nel palazzo della comunità di Bracciano⁴⁹, alla presenza dell'auditore generale dello Stato⁵⁰, il quale provvedeva anche alla sua convocazione mediante un apposito bando, pubblicato dal castaldo "iuxta morem", ossia affisso "hospitio Bracciani", oltre che consegnato ai singoli deputati. La partecipazione alle riunioni costituiva per le comunità ed i loro rappresentanti un obbligo, la cui violazione era sanzionata con una multa. Una legittima causa, debitamente comunicata

'L'Archivio Capitolino', *Archivio della Società romana di storia patria* 111 (1988) 414-417; M.L. Capparella, 'Appunti sulle ultime vicende dell'Archivio Orsini', *Archivio della Società romana di storia patria* 103 (1980) 283-294.

⁴⁷ Bracciano, Archivio storico (d'ora in poi ASB), 80 - Carte sciolte 1552-1750.

⁴⁸ La Congregazione non si riunì nel 1627, 1631 e 1639, nonché negli anni tra il 1642 e il 1647. Nel 1624 e nel 1625, invece, si tennero tre riunioni.

⁴⁹ Nel 1619 era stata iniziata la costruzione di un nuovo palazzo comunale fuori della cinta muraria di Bracciano, dove il consiglio tenne le sue riunioni a partire dal 1636. B. Panunzi, 'Il "palazzo fuori della porta"', municipio di Bracciano, *Palazzi municipali del Lazio* (Roma 1985) 233-237.

⁵⁰ Gli Orsini affidavano l'esercizio della potestà di governo unitaria sull'insieme delle terre che facevano parte dello Stato di Bracciano ad un auditore generale, il quale aveva, oltre a precise competenze nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, un ruolo di guida e di coordinamento nei confronti dei governatori delle singole comunità.

all'auditore, poteva giustificare l'assenza del deputato di una comunità⁵¹. In caso di assenza ingiustificata, invece, dopo una congrua attesa, scattava il meccanismo della contumacia ed aveva luogo un vero e proprio giudizio di fronte alla stessa Congregazione, nel quale il procuratore fiscale interveniva a sostenere l'accusa. Constatata la regolare citazione da parte del castaldo, il deputato assente era condannato dall'auditore alle pene stabilite nelle norme che regolavano il funzionamento dell'assemblea⁵².

Nel corso delle riunioni ogni deputato prendeva a turno la parola, esponendo proposte o richieste della comunità rappresentata. I deputati dovevano attenersi al mandato vincolante ricevuto dagli ufficiali municipali, ma le violazioni di quest'obbligo furono frequenti, cosicché nel 1633 si stabilì che potevano essere presentate alla Congregazione soltanto proposte messe per iscritto, nonché sottoscritte dai priori e dal cancelliere e sigillate con il sigillo della comunità⁵³. Su ciascun punto in discussione la Congregazione si esprimeva, adottando una risoluzione che accoglieva o rigettava la proposta della comunità. Inoltre, la deliberazione dell'assemblea su una determinata materia poteva essere sollecitata anche da privati, tramite l'invio di memoriali, o dall'auditore, quando si trattava di questioni riguardanti l'insieme delle comunità dello Stato. Talvolta era lo stesso duca, per mezzo di un rescritto, a demandare una questione all'esame della Congregazione.

Dalla lettura dei verbali delle riunioni risulta che la maggior parte delle proposte esaminate dalla Congregazione concerneva l'approvazione delle spese che dovevano essere sostenute dalle comunità. A tal proposito, bisogna

⁵¹In tal caso i verbali delle assemblee si limitano a segnalare che uno o più rappresentanti delle comunità "mancano", senza fare menzione dei motivi. Solo in un caso, a proposito del deputato di Sacrofano assente, si fa riferimento esplicito ad una "scusa in filza lettere diverse". ASB, *Libro della Congregazione*, 2 febbraio 1626.

⁵²Nel *Libro della Congregazione* è riportato un solo caso di condanna dei rappresentanti delle comunità di Campagnano, Cesano, Viano e Monterano, assenti alla riunione del 14 maggio 1628. L'auditore assegnò un termine di tre giorni ai priori delle dette comunità e ai loro deputati per addurre le ragioni della loro assenza, trascorso il quale e permanendo la contumacia, erano condannati al pagamento di dieci scudi "iuxta formam capitulorum excellentissimi domini". Il procedimento era stato avviato anche nei confronti del deputato di Formello, il quale, però, si presentò all'ultimo momento. ASB, *Libro della Congregazione*, 14 maggio 1628.

⁵³ASB, *Libro della Congregazione*, 5 giugno 1633. Nel 1638 la comunità di Formello sottopone all'approvazione della Congregazione la deliberazione del consiglio comunale, secondo la quale "nessun deputato della nostra comunità per l'avenire potrà proporre cosa alcuna in Congregazione se non portano le proposte di priori pro tempore scritte, essendo che molte volte come che il deputato di suo capriccio proponga per suo interesse quello li pare". "Fu risoluto viva voce che si osservi il sudetto consiglio". Nel 1647, in occasione di una discussione sul conferimento dell'appalto del secondo e terzo quarto della carne ad alcune comunità, il deputato di Formello dichiara che non ha avuto "commissione" di accettare detto appalto e che si dovrà tenere un nuovo consiglio comunale al fine di riportarne la risoluzione. ASB, *Libro della Congregazione*, 19 settembre 1638 e 7 luglio 1647.

tenere presente che le uscite comunali erano normalmente suddivise in due voci, da un lato quelle ‘camerali’, destinate al pagamento delle imposte alla Camera apostolica, dall’altro quelle ‘comunitative’, ossia le spese riguardanti le esigenze interne alla comunità, quali le retribuzioni per gli ufficiali e altri salariati⁵⁴. Analoga distinzione caratterizzava le entrate, costituite dal ricavo delle imposte, ripartite in vario modo tra gli abitanti, dai frutti dei beni comunali e dai proventi derivanti dalla gestione del forno, della macelleria e della pizzicheria, quando appartenenti alla comunità.

All’approvazione della Congregazione erano sottoposte tutte le spese, ordinarie e straordinarie, superiori all’importo stabilito dalle disposizioni ducali sul Buon Governo dello Stato di Bracciano, anche quando già discusse e deliberate dai Consigli comunali⁵⁵. Le spese straordinarie concernevano essenzialmente la manutenzione di edifici, strade, ponti situati nel territorio comunale⁵⁶, quando non si rendeva necessario fronteggiare qualche emergenza⁵⁷. Sui bilanci comunali gravavano, inoltre, le ‘provvisioni’ per il medico, il maestro di scuola e il predicatore, al cui pagamento la comunità poteva provvedere direttamente oppure imponendo un dazio sugli abitanti⁵⁸. Non mancavano, infine, le spese per elemosine, donativi e per l’organizzazione di feste in occasione di particolari ricorrenze⁵⁹.

⁵⁴ Cfr. Cortonesi, ‘Sulle finanze’ 239, 242 (cfr. nt. 34). Per un’esame dell’amministrazione finanziaria municipale cfr. anche C. Rotelli, ‘La finanza locale pontificia nel Cinquecento: il caso di Imola’, *Studi storici* 9 (1968) 107-144.

⁵⁵ “Non si possi spendere più di quello dispongono li capitoli senza ordine di Sua Eccellenza e della Congregatione conforme alli detti capitoli”. Dal citato memoriale della comunità di Viano risulta che il limite di spesa era di sei scudi oltre le spese ordinarie. ASB, *Libro della Congregatione*, 4 febbraio 1629.

⁵⁶ Gli esempi sono innumerevoli. Nel 1623 la comunità di Monterano sottopose al benessere della Congregazione le spese ritenute necessarie per i lavori di manutenzione della fontana, per la riparazione dell’orologio, nonché per commissionare un dipinto del “Salvatore” ed acquistare un “credenzone nel quale riporre le scritture” comunali. ASB, *Libro della Congregatione*, 23 marzo 1623. L’anno dopo il comune di Formello si fece carico della riparazione del campanile e del tetto della chiesa di S. Michele, colpiti da un fulmine, mentre la Congregazione stabilì che in tutte le comunità dello Stato fossero restaurate le mura e i cancelli delle porte, approvando la relativa spesa. *Ibidem*, 6 maggio 1624 e 2 sett. 1624.

⁵⁷ Nell’estate del 1630, ad esempio, a causa della scarsità del raccolto, le comunità di Anguillara, Monterano e Galeria dovettero ricorrere all’acquisto di grano. ASB, *Libro della Congregatione*, 25 agosto 1630.

⁵⁸ Data la povertà e il poco raccolto, e considerate invece le “assai buone risposte” e le entrate della comunità, nel 1626 la comunità di Anguillara decide di pagare il chirurgo “per quest’anno solamente”, e la Congregazione l’autorizza, purché si informi il duca e i priori ne ottengano la conferma del decreto. ASB, *Libro della Congregatione*, 27 settembre 1626.

⁵⁹ Si è già avuto modo di precisare come tali spese fossero state espressamente vietate dalla bolla *De Bono Regimine*. Anche l’attività della locale Congregazione del Buon Governo sembra indirizzata nel senso di limitare il denaro speso in occasione delle fe-

Alle uscite comunitative bisogna aggiungere, per le località che facevano parte dello Stato di Bracciano, una somma versata al duca per ‘fiscalato e auditorato’, ossia una sorta di contribuzione per l’amministrazione della giustizia. L’importo di questa tassa variava secondo i luoghi ed era maggiore per Bracciano, in quanto ‘capo di Stato’ e residenza dell’auditore, che con Campagnano pagava anche per il bargello⁶⁰.

La distinzione tra le varie voci di entrata e di uscita era tutt’altro che rigida. Quando le entrate comunali erano sufficienti esse potevano essere utilizzate anche per pagare le imposte dovute alla Camera apostolica⁶¹. Queste ultime costituivano indubbiamente l’esborso maggiore cui dovevano far fronte le finanze comunali, insieme al pagamento dei frutti di eventuali censi, e potevano comportare l’imposizione di dazi. La ripartizione in questo caso avveniva “per es et libera”, come si deduce dalla richiesta avanzata nel 1636 dalla comunità di Sacrofano di compilare un nuovo catasto “per potere aggiustare la contribuzione”⁶². Da quest’ultima erano esenti, ovviamente, i beni degli Orsini e degli enti ecclesiastici, ma vi erano problemi anche con altri possidenti forestieri⁶³, benché la Congregazione del Buon Governo di Bracciano si fosse espressa nel senso che per il pagamento dei dazi alla Camera apostolica non si dovesse tener conto di alcun privilegio⁶⁴.

Nel ducato di Bracciano la riscossione di dazi e imposte era generalmente affidata ad esattori, che potevano essere interni o esterni alle comunità. La Congregazione del Buon Governo fu interpellata più volte per limitare la per-

stività tradizionali. Vengono invece occasionalmente approvate spese per elemosine a religiosi, ma anche per comprare abiti, pagare gli studi o fornire una dote a persone in difficoltà. Nel 1633, al fine di sostenere la spesa per la fabbrica di un nuovo palazzo comunale, la Congregazione stabilì di sospendere per tre anni le elemosine elargite dalla comunità di Bracciano. ASB, *Libro della Congregatione*, 5 giugno 1633.

⁶⁰ Da documenti conservati nell’archivio della famiglia Chigi, che nel 1661 acquistò le terre di Campagnano, Formello, Sacrofano e Cesano, risulta che la comunità di Formello versava 30 scudi per il fiscalato civile e 22 per il criminale, mentre quella di Campagnano pagava complessivamente 88,35 scudi per il fiscalato, oltre a 60 scudi di auditorato. Per la comunità di Sacrofano, che versava 30 scudi per il fiscalato civile e 18 per il criminale, l’auditorato era invece computato assieme alla somma da versare per la “Rocca e milizia”, ossia per il mantenimento della fortezza di Bracciano e delle milizie del duca, ed ammontava a 70,50 scudi. Lo stesso avveniva per Cesano che pagava 39,50 scudi a titolo di “Auditorato, rocca, milizia e fiscalato”. Vaticano, BAV, Archivio Chigi, 6465, vol. I, nn. 4 e 5.

⁶¹ Nel 1629, ad esempio, la Congregazione stabilisce che, essendo le entrate comunali di Galeria sufficienti, si paghino con esse i dazi camerati. ASB, *Libro della Congregatione*, 4 febbraio 1629.

⁶² *Ibidem*, 9 dicembre 1636.

⁶³ La comunità di Formello, ad esempio, aveva delle cause per i dazi camerati con diversi romani che possedevano beni stabili nel suo territorio. *Ibidem*, 2 gennaio 1635.

⁶⁴ *Ibidem*, 23 marzo 1623.

centuale della somma riscossa spettante agli esattori, che fu fissata nel 1621 all'8%⁶⁵.

Si è già fatto cenno al problema dell'eccessivo indebitamento che gravava in generale sulle finanze comunali nello Stato pontificio, sia nelle terre di dominio diretto che in quelle di dominio indiretto. Anche nel ducato di Bracciano accadeva di frequente che una comunità non fosse in grado di reperire le risorse indispensabili a coprire tutte le spese. In tal caso, se non era possibile ricorrere all'imposizione di tributi straordinari, alla vendita del grano o delle erbe dei pascoli comunali, non restava che prendere del denaro a censo, aggravando ulteriormente la situazione⁶⁶. Tuttavia, ciascuno di questi provvedimenti doveva essere debitamente vagliato dalla Congregazione del Buon Governo, che vigilava anche sulla gestione dei beni comunali, vietandone in linea di massima l'alienazione. A titolo esemplificativo, si può richiamare quanto avvenne nel 1623 a Viano. Non potendo pagare i 30 scudi dovuti al predicatore, la comunità chiese ed ottenne dalla Congregazione di procurarsi la metà della somma mediante una tassa da imporsi agli abitanti⁶⁷. Non fu accolta in-

⁶⁵ Nella riunione del 20 marzo 1621, su richiesta del deputato di Anguillara, la Congregazione del Buon Governo precisò che agli esattori spettava l'8% quando si imponevano "pagamenti per libra e per testa e per pagamenti di dazi camerale, medici e altre cose simili", mentre per le esazioni delle comunità si poteva pretendere solo una provvigione di 48 giuli l'anno. Tale precisazione concerneva tutte le comunità dello Stato, salvo Campagnano e Trevignano, dove per la riscossione delle erbe "distribuite a tutti i bestiami di dette terre" gli esattori ricevevano "quattro per cento e non più". *Ibidem*, 20 marzo 1621. Due anni dopo fu approvata la nomina di Giovan Battista Troilo a esattore della comunità di Formello "con la recognitione d'otto per cento". *Ibidem*, 1 giugno 1623. Il metodo di dare in appalto la riscossione delle entrate sembra essere stato imposto dalle norme ducali sul Buon Governo. Nel 1638, infatti, trovandosi senza esattore per le entrate comunali, Trevignano chiese di affidare l'incarico direttamente al camerlengo della comunità, in cambio di un compenso annuo di 10 scudi, "conforme che era prima che si facessi la tassa del bon governo di Sua Eccellenza". *Ibidem*, 19 settembre 1638.

⁶⁶ Nel 1630 la Congregazione approvò la risoluzione del consiglio di Cerveteri di prendere 100 scudi ad interesse per riparare la porta, le mura e le fontane, ottenuta però licenza in tal senso dal duca. ASB, *Libro della Congregatione*, 25 agosto 1630. Nel 1634 si dovette vendere il grano della comunità di Monterano per soddisfare i creditori. ASB, *Libro della Congregatione*, 2 settembre 1634. L'anno successivo la stessa comunità di Monterano chiese di poter affittare la sua bandita a causa dei molti debiti, mentre i priori di Formello, per lo stesso motivo, furono autorizzati a vendere 50 rubbie di grano nonostante il parere contrario espresso dal consiglio comunale. *Ibidem*, 9 gennaio e 29 luglio 1635. Nel 1641, invece, il deputato di Viano chiese l'autorizzazione a prendere del denaro ad interesse per pagare i dazi camerale, dal momento che la comunità aveva crediti per 300 scudi, ma non poteva riscuoterli. In questo caso la Congregazione ingiunse ai priori di recuperare "con ogni rigore" il denaro dai debitori della comunità. *Ibidem*, 2 ottobre 1641.

⁶⁷ In questo caso la Congregazione stabilisce esplicitamente che "chi più ha più paghi non eccettuando nessuno privilegiato". *Ibidem*, 23 marzo 1623.

vece la richiesta di vendere una parte dei terreni comunali per far fronte ai debiti, al posto della quale la Congregazione suggerì l'introduzione per tre anni di un dazio di 150 scudi sul bestiame dei 'particolari'⁶⁸.

Nonostante gli interventi della Congregazione del Buon Governo, dai verbali delle riunioni emerge chiaramente lo stato di cronico disordine che caratterizzava la gestione finanziaria delle comunità, affidata ad amministratori per i quali il mancato rispetto delle norme dettate dagli statuti e dall'autorità ducale in materia rappresentava la regola e non l'eccezione. Esponenti il più delle volte di un numero ristretto di famiglie, coloro i quali ricoprivano, per un periodo relativamente breve, una magistratura comunale tendevano a trarre il massimo vantaggio personale dalla loro carica.

Gestione confusa e interesse privato contribuivano entrambi, in misura di volta in volta diversa, ad aggravare il dissesto delle finanze comunali. Avveniva di frequente, infatti, che i priori e altri ufficiali, ai quali competeva esigere o ricevere materialmente il denaro spettante alla comunità, invece di versarlo al depositario, lo trattenevano presso di sé o lo utilizzavano per pagare creditori di loro scelta. Poteva capitare altresì che i priori in carica fossero allo stesso tempo creditori della comunità e che estinguessero direttamente tali crediti con le entrate comunali che venivano a trovarsi nella loro disponibilità. Appare evidente che pratiche abusive come quelle descritte nuocevano anche alla regolarità delle scritture contabili⁶⁹.

La Congregazione dovette intervenire più volte per porre rimedio a singoli episodi di illegalità, sollecitando contestualmente un più generale rispetto della normativa in materia, ma evidentemente con scarsi risultati. L'eccessiva frequenza con la quale furono reiterate le norme che imponevano agli ufficiali comunali di versare immediatamente al depositario il denaro spettante alle comunità rivela che nella prassi le cose andavano in tutt'altro modo, tanto che nel 1635 la Congregazione, oltre a richiamare le disposizioni vigenti, stabilì una pena ulteriore di venticinque scudi "per ogni volta che si contravenisse"⁷⁰. Nella stessa occasione fu nuovamente ribadito che i pagamenti dovevano avvenire esclusivamente "in mano o per mano del depositario".

⁶⁸ L'anno successivo la Congregazione del Buon Governo tornò sull'argomento ordinando che, relativamente al dazio di 150 scudi per tre anni finalizzato a pagare i dazi camerale, i frutti dei censi e altre spese, sia "li terrazzani" sia i forestieri e coloro che hanno "soccite" pagassero "tanto per uno". *Ibidem*, 6 maggio 1624.

⁶⁹ Nella riunione della Congregazione del 2 gennaio 1635 il deputato di Bracciano espone come "in alcuni priorati della comunità li priori, o ciascuno di essi, per ritratti de grani o di altre entrate della comunità sogliono pigliar i dinari dei ritratti e entrate, e quelli li pagano a loro compiacenza a chi li pare, e si fanno consegnare li mandati dalli creditori che sono diretti al detto depositario, et anco essendo qualche priore creditore della comunità ancor che habino li mandati diretti al detto depositario si pagano da loro medesimo, e così al depositario non li entrano dinari in mano, e serve per depositario pro forma, e la scrittura così non camina bene". ASB, *Libro della Congregatione*, 2 gennaio 1635.

⁷⁰ *Ibidem*, 2 gennaio 1635.

Una delle cause del cattivo stato in cui versavano le finanze delle comunità era poi la circostanza, piuttosto frequente, che gli stessi ufficiali comunali fossero debitori delle comunità, nonostante le disposizioni in contrario emanate dai duchi e dai loro rappresentanti. Le Costituzioni ducali, infatti, prevedevano che chi non estingueva il suo debito doveva essere escluso da tutti gli uffici e, se faceva parte del consiglio, doveva essere rimosso anche da questo incarico⁷¹. La stessa Congregazione si pronunciò più volte in questo senso, ribadendo che i debitori delle comunità non potevano essere ammessi alle magistrature e stabilendo che i camerlenghi, i quali, una volta terminato l'incarico, non avessero regolato entro un mese i conti con le comunità, avrebbero perso la loro provvigione dell'8%⁷².

Quello della riscossione dei crediti delle comunità era un problema più generale, affrontato anche dalla bolla *Pro commissa* di Clemente VIII. Nello Stato di Bracciano avveniva abitualmente che una comunità dovesse indebitarsi per sostenere le spese correnti, a fronte di crediti che i priori e gli altri ufficiali in carica trascuravano di esigere. Ancora una volta fu sollecitato l'intervento della Congregazione del Buon Governo, la quale nel 1625 sottrasse ai priori il compito di riscuotere i crediti, affidandolo invece ad un esattore da nominarsi ogni anno in ciascuna comunità⁷³.

⁷¹ “In quanto alli debitori della comunità s’osservi quello viene ordinato nelle constitutioni fatte da Sua Eccellenza, ma in specie che li priori di Formello facciano intendere a quelli che hanno essercitato l’offitio del esattore e del camerlengo sino ad ogghi, che debbano pagare quanto devono a detta comunità subito fatta la prossima futura raccolta de’ grani; e non pagando in detto tempo siano esclusi come in dette constitutioni da qualsivoglia offitio, et essendo consiglieri si elegga altri in suo luogo, et se usciranno in tanto priori o saranno nominati ad altro offitio della comunità non se li possa dar possesso ne permettersi d’essercitare sino a tantum haveranno intieramente sodisfatto le loro comunità e quanto devono, et acciò questo presente ordine necessarissimo sij particolarmente osservato nella terra di Formello, si debba di esso dar publicatione o farne consapevole il signor auditore Cavalcante et tener copia affissa nel consiglio di detto luogo in publico”. ASB, *Libro della Congregatione*, 5 giugno 1633.

⁷² *Ibidem*, 15 gennaio 1624. Un problema ulteriore era quello di recuperare il denaro spettante alla comunità dai priori e camerari, una volta terminato il loro incarico. Anche su questo punto la Congregazione dovette intervenire più volte, nominando dei revisori dei conti esterni alle comunità. È quanto avvenne nel 1624 a proposito dei priori di Cerveteri che non avevano “reso conto”. La Congregazione diede al consiglio comunale un termine di dieci giorni entro i quali scegliere un forestiero “che li veda li conti” ai priori, altrimenti quest’ultimo sarebbe stato nominato dall’auditore. *Ibidem*, 6 maggio 1624. In particolare per quanto riguarda Anguillara cfr. R. Ago, ‘Braccianti, contadini e grandi proprietari in un villaggio laziale del primo Settecento’, *Le comunità negli stati italiani d’antico regime* (Bologna 1989) 258.

⁷³ Fu il deputato di Bracciano a sollevare il problema esponendo “come per difetto di ogni priorato mai si riscotono li crediti della comunità, come di grano di risposte, grano di monte, denari et altro, lasciandole trascorrere l’anni et anni, chi per amicitia e chi per parentela, et ad essa comunità per pagare li provisionati, frutti di censi, datij camerari et altri straordinarij li è forze pigliarli ad interesse o vendere il suo, con ogni di-

4. In mancanza del testo del provvedimento istitutivo della Congregazione del Buon Governo di Bracciano, non è possibile stabilire quali aspetti della vita del ducato rientrassero originariamente nell'ambito di competenze di quest'organo. Senza dubbio lo scopo della sua creazione, nonché l'oggetto principale della sua attività, era il controllo sull'amministrazione finanziaria municipale, ma la Congregazione si occupò regolarmente anche di altre materie, in primo luogo quella statutaria, intervenendo su questioni che di norma erano disciplinate da appositi capitoli degli statuti comunali.

Questi ultimi erano stati emanati tra il 1544 e il 1561, su iniziativa degli Orsini, che avevano esteso ad altre comunità del loro dominio il testo dello statuto di Campagnano⁷⁴. In tal modo la maggior parte delle località facenti parte dello Stato di Bracciano si trovò ad usufruire di una normativa comune per quanto concerneva le prerogative degli ufficiali municipali, l'amministrazione della giustizia, nonché aspetti rilevanti della vita locale, quali la gestione dei beni delle comunità, il regolamento delle attività commerciali ed i danni dati⁷⁵.

A Galeria, dove non vi era uno statuto, fu sollecitato l'intervento della Congregazione del Buon Governo per colmare il vuoto normativo ed eliminare la difformità rispetto agli altri territori del dominio Orsini. Nel 1622 si deliberò di istituire anche per Galeria un consiglio comunale composto di dodici membri, i quali avessero "facoltà di risolvere tutte le cose come fanno li altri dello Stato di Sua Eccellenza"⁷⁶. Contestualmente furono stabilite le modalità per la nomina dei consiglieri, scelti dal duca in una lista di quindici persone stilata dai priori della comunità. L'ingerenza dell'autorità signorile nella no-

savvantaggio che far ciò non li sarebbe necessario se ogni anno si riscotesse integralmente". ASB, *Libro della Congregazione*, 9 febbraio 1625.

⁷⁴ Il primo statuto redatto sul modello di quello di Campagnano fu quello di Formello, nel 1544. Il medesimo testo venne esteso nel 1551 alla comunità di Anguillara, nel 1552 a quella di Bracciano, nel 1553 a Trevignano, nel 1558 a Sacrofano e nel 1561 a Cerveteri.

⁷⁵ Lo statuto di Campagnano influenzò indirettamente anche la redazione degli statuti di Viano e Oriolo. Queste due località erano state donate da Gentil Virginio Orsini a Giorgio Santacroce nel 1493 e tornarono a far parte del ducato di Bracciano solo agli inizi del Seicento. Furono dunque i Santacroce a disporre, nel 1571, la revisione del preesistente statuto di Viano sul modello delle raccolte normative delle comunità vicine, ossia quelle facenti parte del dominio degli Orsini, di cui i Santacroce erano parenti e alleati. Ed in effetti gli statuti di Viano e Oriolo, benché di dimensioni minori, essendo composti di soli 101 capitoli, presentano notevoli similitudini con quelli delle altre comunità dello Stato. C. Calisse, 'Statuto inedito di Veiano', *Studi e documenti di storia e diritto* 7 (1886) 302-305.

⁷⁶ ASB, *Libro della Congregazione*, 10 febbraio 1622. Nel 1628 la Congregazione precisa che può far parte del consiglio solo chi ha dei possedimenti nel territorio di Galeria. Questo "decreto" è ribadito ancora nel 1632, quando, contravvenendo agli ordini della Congregazione, è stato inserito nel "bossolo" di Galeria un tale "che non possiede cosa alcuna". *Ibidem*, 21 settembre 1628 e 29 dicembre 1632.

mina dei rappresentanti municipali era in linea con quanto avveniva nelle altre comunità del ducato, dove alle riunioni dei consigli partecipava sempre il governatore locale⁷⁷.

L'attività in materia statutaria della Congregazione del Buon Governo dello Stato di Bracciano non si esplicò soltanto in mancanza di un testo normativo, ma fu altresì diretta a integrare e modificare gli statuti esistenti. Gli interventi in questo senso furono numerosi, sollecitati dalle concrete esigenze delle comunità, e riguardarono in primo luogo gli esponenti delle amministrazioni cittadine. Nel 1624 fu ridotto a ventiquattro il numero dei consiglieri di Anguillara, riservando alla stessa Congregazione un ruolo nel procedimento di nomina⁷⁸. Nel 1638 anche a Viano i membri del consiglio passarono da trentasei a ventiquattro, purché originari del luogo⁷⁹. L'attività della Congregazione tendeva naturalmente ad uniformare le diverse situazioni locali: a Bracciano il numero dei consiglieri era stato portato da quaranta a ventiquattro già con le "capitulationes et ordinationes" emanate nel 1563⁸⁰.

In occasione delle riunioni della Congregazione furono altresì precisati i requisiti necessari per sedere nei consigli comunali, stabilendo, su istanza del deputato di Campagnano, che la soglia minima di venticinque anni non dovesse essere applicata nei confronti di notai e dottori⁸¹. Le comunità deplora-

⁷⁷ Dal 1563 è attestato il divieto per il consiglio comunale di Bracciano di riunirsi e deliberare senza la presenza "dal principio fino alla fine" del rappresentante del duca, ossia il governatore o vicario. ASB, Verbali dei Consigli, 105, fol. 4r.

⁷⁸ I priori, coadiuvati dal governatore e da due uomini specialmente deputati a questo scopo, dovevano compilare una lista di 24 idonei e inviarla prima al duca, che la sottoscriveva, poi alla Congregazione. ASB, *Libro della Congregazione*, 15 gennaio 1624.

⁷⁹ Il deputato di Viano propone di ridurre il numero dei consiglieri della comunità perché vi sono difficoltà a reperire trentasei uomini idonei. La Congregazione approva, ponendo come condizione che i ventiquattro consiglieri siano tutti di Viano e aggiungendo che, "quando non ce ne siano tanti del luogo, si possa ridurre a minor numero ma che non venghi escluso nessuno del detto luogo nativo". ASB, *Libro della Congregazione*, gennaio 1638. Alcuni mesi dopo, accogliendo in parte la proposta del rappresentante di Formello, la Congregazione stabilisce anche per questa comunità, "che essendoci persone idonee native di Formello debbano essere preferite alli forastieri". *Ibidem*, 19 settembre 1638.

⁸⁰ I consiglieri restavano in carica un anno, ma la durata dell'incarico poteva variare "più o meno secondo... il beneplacito" del duca. ASB, Verbali dei Consigli, 105, fol. 4r. A Formello la riduzione del numero dei consiglieri a ventiquattro avvenne nel 1591 su richiesta della comunità al duca Virginio. F. La Ragione, *Profili storici di Formello* (Foligno 1898) 38.

⁸¹ In realtà il deputato di Campagnano aveva chiesto di ammettere al consiglio comunale chi avesse compiuto vent'anni e di eliminare ogni limite per chi "fosse dottor di lege". La Congregazione accolse solo la seconda proposta, mantenendo la soglia minima dei venticinque anni. ASB, *Libro della Congregazione*, 2 febbraio 1626. Nel 1630, invece, la Congregazione diede al consiglio "ogni opportuna autorità" per decidere la questione dell'ammissione di chierici minori. *Ibidem*, 1 gennaio 1630.

rono più di una volta l'assenteismo dei consiglieri comunali, che ostacolava il buon andamento dell'amministrazione. Fu dunque prevista per i consiglieri che, regolarmente convocati, avessero tralasciato di recarsi alle riunioni, una pena di cinque giuli⁸², poi aumentata ad uno scudo a partire dalla seconda assenza ingiustificata⁸³.

Dalla lettura dei verbali emerge che le riunioni della Congregazione del Buon Governo erano la sede naturale in cui si palesavano i contrasti interni alle singole comunità, in primo luogo tra i due poli dell'amministrazione municipale: il consiglio e i priori. Questi ultimi, detti anche massari, venivano designati dal duca o dall'auditore tra una rosa di nomi proposta dai priori uscenti⁸⁴. Il relativo capitolo dello Statuto di Bracciano ne prevedeva quattro, tuttavia il loro numero non si mantenne costante nel corso del tempo. Già nel 1563 una prima riforma fu introdotta dal luogotenente del duca, Alessandro Valenti, e dall'auditore, Giovanni Battista Gemma, con la quale il numero dei priori fu ridotto a due⁸⁵. In seguito dovette intervenire un nuovo cambiamento, in quanto dai verbali dei consigli comunali del decennio successivo, nonché da fonti extra-statutarie risulta che i massari di volta in volta in carica a Bracciano erano tre e non più due⁸⁶.

Ai priori *pro tempore* spettava, tra l'altro, la nomina di una serie di ufficiali minori, che completavano l'organizzazione amministrativa del comune, nonché la facoltà di rimuoverli in ogni momento dalla carica "iuxta merita et eorum demerita"⁸⁷. Su questo punto, particolarmente delicato per gli equilibri interni alla comunità, la Congregazione intervenne ripetutamente, modificando il testo statutario. Su istanza della comunità di Bracciano nel 1628 si

⁸² ASB, *Libro della Congregazione*, 1 giugno 1623.

⁸³ La proposta del deputato di Bracciano prevedeva altresì che, mancando due volte un consigliere senza legittima causa, "sia casso o s'intenda ipso facto casso dal Consiglio". Ma la Congregazione si limitò a comminare la pena pecuniaria, la cui esazione era affidata all'auditore ed il cui importo andava all'ospedale di Bracciano. *Ibidem*, 22 luglio 1640.

⁸⁴ ASB, *Statuti di Bracciano*, lib. I, cap. 27, *De electione massariorum*.

⁸⁵ Con questo provvedimento fu altresì ridotta la durata dell'ufficio di priore, rispetto al dettato statutario, da sei a due mesi. ASB, *Verbali dei Consigli*, 105, fol. 3r.

⁸⁶ Nei Registri preunitari conservati nell'archivio comunale di Bracciano i priori sono sempre indicati in numero di tre. Ad esempio, in un strumento stipulato il 19 febbraio 1579 agiva a nome della comunità Antimo Fioravanti "unus ex tribus prioribus" della terra di Bracciano. ASB, *Registri preunitari*, 24, fol. 40r. A Cesano, invece, risultano in carica due priori per volta. È la stessa Congregazione del Buon Governo a precisarlo nel 1621: "Havendo Sua Eccellenza per suo riscritto commesso alla Congregazione sotto il di 11 di dicembre prossimo passato circa la domanda fatta di poter fare li priori ed estrarli per bossola, fu risoluto che si faccia bossola di più idonei et li priori si debbono cavare a sorte doi per ciascheduna volta et durino sei mesi per sei mesi". ASB, *Libro della Congregazione*, 20 marzo 1621.

⁸⁷ ASB, *Statuti di Bracciano*, lib. I, cap. 31, *Quod massarij eligant aestimatores damnorum datorum*.

decise che i priori non potessero più *ex se*, ossia senza l'intervento del consiglio, “mutare et levare ufficiali maggiori come depositario, cancelliere, procuratore dei poveri et altri ufficiali simili”⁸⁸. Quattro anni più tardi il deputato di Bracciano propose che i priori potessero “metter et far ufficiali novi durante il loro priorato a loro elletione”, ma la Congregazione non accolse la richiesta ribadendo la precedente decisione con la quale aveva imposto l'intervento del consiglio. Nella stessa occasione si stabilì altresì che non si potessero ricoprire contemporaneamente due cariche comunali e si richiamò all'osservanza della durata dei vari uffici⁸⁹.

Tuttavia la limitazione del potere dei priori di nominare e rimuovere gli ufficiali comunali minori doveva presentare a sua volta alcuni inconvenienti, tanto che nel 1634 il deputato della comunità di Bracciano propose di ripristinare le originarie prerogative priorali⁹⁰. Con il benestare dell'auditore, questa volta la Congregazione approvò la proposta sancendo il ritorno al rispetto del dettato statutario. Malgrado ciò, nel 1638 si tornò ancora sull'argomento, dal momento che spesso i priori avevano conferito incarichi a persone poco idonee ad esercitarli, e fu deliberato di riservare alcuni uffici nell'amministrazione comunale esclusivamente ai membri del consiglio⁹¹.

Gli interventi della Congregazione del Buon Governo di Bracciano, volti a precisare le attribuzioni degli ufficiali comunali, avevano innanzitutto il fine di tutelare le comunità dai ripetuti abusi. Allo stesso tempo, tali interventi si inserivano nelle dinamiche interne alle singole comunità, modificando a favore degli uni o degli altri la distribuzione dei poteri e, con essa, il controllo delle risorse comuni⁹². Inoltre, l'attività innovatrice della Congregazione in

⁸⁸ ASB, *Libro della Congregazione*, 21 settembre 1628.

⁸⁹ *Ibidem*, 29 dicembre 1632.

⁹⁰ Il problema fu sollevato dal deputato di Bracciano nella riunione del 1634: “Si fa intendere alle signorie vostre come li priori sono molto mal serviti dalli loro offitiali, et questo perché contra ogni ragione di stato si fu levata la potestà di non poter né metter né levare nessun che servi questa comunità senza il consiglio di qui, e che molte volte li priori dimandano un loro offitiale, et l'obbediscano se li pare. Però quando paresse alle signorie vostre tornare in pristina potestà alli priori pro tempore, tanto più che Sua Eccellenza illustrissima padrone non ce la leva”. ASB, *Libro della Congregazione*, 2 settembre 1634.

⁹¹ La decisione riguardò in particolare gli uffici di “santesi grascieri mastri di strada ed esattori de grani”. “Fu risoluto viva voce et nemine discrepante che li sudetti offitij non si distribuischino se non a consiglieri et facendo altri siano mal dati o nulli”. ASB, *Libro della Congregazione*, 19 settembre 1638.

⁹² I contrasti interni alle comunità per il controllo dei beni comunali traspaiono dalle questioni portate all'esame della Congregazione, come nel 1641 quando il deputato di Sacrofano chiede che i priori possano vendere le erbe dei pascoli senza l'intervento del consiglio “e questo per levare ogni difficoltà delli Consiglieri di essa comunità, che hanno bestiame”. In questo caso la Congregazione si limita a ribadire che priori e altri ufficiali, che vogliono vendere o affittare i beni comunali, devono osservare “l'ordini dati da Sua Eccellenza sopra il bon governo delle comunità dello

materia statutaria rappresentò un rimedio alla rigidità degli statuti, rendendone possibili gli adeguamenti alle esigenze contingenti, ma preservandone al tempo stesso la funzione di garanzia delle prerogative delle magistrature cittadine e degli equilibri tra autorità signorile e comunale.

5. La circostanza che affari interni alle singole località fossero portati all'esame di un organo, che riuniva i deputati di tutte le comunità, conferma che il dominio degli Orsini non era semplicemente la somma di diversi possedimenti, ma costituiva un'entità territoriale unitaria. Nell'ambito di tale entità la Congregazione del Buon Governo, al di là delle sue competenze specifiche, funzionò come un 'parlamento', ossia un'alta corte di giustizia con il compito di tutelare le prerogative degli ordinamenti locali, di risolvere i conflitti tra loro o con i rappresentanti del duca, nonché di discutere l'imposizione di nuovi tributi⁹³. Se in un contesto come quello del ducato di Bracciano l'attività della Congregazione non avrebbe potuto svolgersi in aperto contrasto nei confronti della preponderante autorità signorile, le sue riunioni divennero comunque l'occasione per trattare i problemi che riguardavano l'insieme delle comunità dello Stato, nonché per esporre eventuali lamentele nei confronti degli agenti del barone.

Una delle questioni concernenti l'insieme delle comunità, di cui la Congregazione si occupò con una certa frequenza, è la nomina di un Procuratore dei poveri, con l'incarico di tutelare i detenuti bisognosi e privi di aiuto. Nel 1622 il deputato di Bracciano propose di nominarne uno che risiedesse nel ca-

Stato". ASB, *Libro della Congregazione*, 2 ottobre 1641. Sui conflitti interni alle comunità "attorno alla ripartizione dei pesi comunitativi e camerari, all'uso delle risorse, alle paghe e agli appalti, utili strumenti di clientela degli eletti nelle magistrature" si veda anche F. Bertini, 'Buon governo e comunità nello Stato pontificio del Settecento', Roma moderna e contemporanea 3 (1995) 784. Con particolare riferimento ad Anguillara cfr. R. Ago, 'Conflitti e politica nel feudo', *Quaderni storici* 63 (1986) 847-874.

⁹³ Nello Stato della Chiesa "col termine parlamento vengono denotate ... assemblee diversissime per la loro natura e i loro compiti, quali i parlamenti comunali che trattano gli interessi di coloro che si sono costituiti a comune, i parlamenti intercomunali o assemblee dei rappresentanti di un gruppo di comuni che si adunano per discutere dei loro affari in relazione ad una lega stipulata o ad altri vincoli tra loro esistenti, e i parlamenti infine convocati dal governo della Chiesa nelle sue terre per provvedere al bene comune di queste sotto la sovranità del pontefice." G. Ermini, 'I Parlamenti dello Stato della Chiesa dalle origini al periodo albornoziano', *Scritti storico-giuridici* (Spoleto 1997) 454-455. Sui parlamenti nello Stato pontificio cfr. M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale* (Bologna 1994) 500; P. Colliva, *Il cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le Costituzioni Aegidiane (1353-1357)* (Bologna 1977); G. Ermini, 'La procedura parlamentare in un parlamento provinciale a Foligno nel 1305', *Studi urbinati* 1 (1927) 43-50, ora in *Scritti storico-giuridici* (Spoleto 1997) 221-228; D. Cecchi, *Il Parlamento e la Congregazione provinciale della Marca di Ancona* (Milano 1965); C. Calisse, 'Costituzione del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia nel secolo decimoquarto', *Archivio della Regia Società Romana di Storia Patria* 15 (1892) 5-70 (57-59).

poluogo, chiedendo che ogni comunità contribuisse alla relativa retribuzione. Tuttavia queste ultime erano restie ad assumersi un ulteriore onere finanziario, cosicché il parere della Congregazione fu negativo⁹⁴. Dall'anno successivo l'ufficio fu ricoperto a spese della comunità di Bracciano⁹⁵, la quale però, nel 1635, dichiarò che non avrebbe più provveduto al mantenimento del Procuratore dei poveri senza il concorso delle altre comunità, che maggiormente ne beneficiavano⁹⁶.

Nella riunione della Congregazione del 22 luglio 1640 il deputato di Bracciano sollevò nuovamente il problema, esponendo la situazione miserevole dei prigionieri e sostenendo la necessità di nominare un Procuratore dei poveri a spese di tutte le comunità, come era avvenuto in passato⁹⁷. Questa volta la proposta aveva il sostegno del duca e le altre comunità, benché riluttanti, l'approvarono a maggioranza, lasciando a lui la scelta della persona e la definizione del compenso, chiedendo che non superasse i trentasei scudi. L'anno dopo fu il deputato di Trevignano a dichiarare che la comunità da lui rappresentata non intendeva più contribuire a questa spesa, essendo oberata da molti debiti. Nella stessa riunione, però, fu presentato alla Congregazione un memoriale dei "poveri prigionieri" nelle carceri di Bracciano, indirizzato ai priori della città, contenente una serie di lamentele nei confronti del Procuratore dei poveri in carica, in seguito al quale quest'ultimo fu immediatamente revocato e fu affidata ai priori di Bracciano la scelta del successore⁹⁸.

Come si è detto, durante le riunioni della Congregazione i deputati esprimevano le lagnanze delle comunità nei confronti degli agenti del barone. Oggetto delle rimostranze delle comunità non erano solo i ministri addetti alla

⁹⁴ Il rappresentante di Bracciano chiese il contributo delle altre comunità "venendone in questo carcere di tutto lo stato", ma la Congregazione stabilì che il Procuratore dei poveri non si dovesse prendere "a spese delle comunità". ASB, *Libro della Congregazione*, 10 febbraio 1622.

⁹⁵ Un anno dopo l'incarico fu conferito a Giovanni Giacomo Salsa di Bracciano, cancelliere della comunità. Nel 1624 un altro abitante di Bracciano, Fulvio Pagnotta, inviò un memoriale alla Congregazione chiedendo per sé l'incarico, ma la decisione fu rimessa al consiglio comunale. ASB, *Libro della Congregazione*, 1 giugno 1623 e 15 gennaio 1624.

⁹⁶ ASB, *Libro della Congregazione*, 29 luglio 1635.

⁹⁷ "Si propone anco come li preggioni delle carceri di Bracciano che continuamente vi capitano dello Stato e fuori, molte volte patiscono gravemente per non haver chi per loro faccia e dichi una parola, e molti ancora per tal causa vengono gravati, che però per rimediare a questo è necessario che si deputi un Procuratore de Poveri, conforme è stato per il passato, quale fu levato perché le comunità dello Stato non volevano contribuire alla mercede; e perché anco è mente di Sua Eccellentia che detto Procuratore vi sia et alla mercede contribuischino tutte le comunità. Però si propone alle signorie loro, acciò vedano quell'espedito si debba pigliare, et ognuno dica il suo parere". ASB, *Libro della Congregazione*, 22 luglio 1640.

⁹⁸ *Ibidem*, 2 ottobre 1641.

gestione degli interessi economici degli Orsini⁹⁹, ma anche gli stessi governatori, ossia coloro i quali rappresentavano l'autorità ducale in ciascuna località dello Stato. Dai verbali delle riunioni della Congregazione risulta che uno dei motivi di lamentela erano le pretese di compensi, illegittimamente avanzate dai governatori, per gli atti compiuti in favore delle comunità. Il 15 gennaio 1624, su istanza del deputato di Campagnano, la Congregazione stabilì, “per tutto lo Stato”, che i governatori erano tenuti a sottoscrivere i mandati delle comunità senza alcuna mercede e che, in caso di rifiuto, si poteva ricorrere all'auditore¹⁰⁰. Pochi mesi dopo, nella riunione del 6 maggio, fu ribadito che le comunità dello Stato di Bracciano non erano solite versare alcun compenso ai governatori e che questi ultimi erano tenuti a redigere “gratis” qualsiasi atto o mandato occorrente loro¹⁰¹.

In alcuni casi i rappresentanti delle comunità potevano giungere a chiedere al duca la sostituzione di un governatore. È quanto fece il deputato di Galeria nei confronti di Ortensio Ambrosi, il quale oltre a ricoprire la carica da più di tre anni, era sempre assente¹⁰². La medesima accusa di non risiedere nel suo “luogo di governo” fu rivolta al governatore di Viano, protagonista di una lunga controversia con gli abitanti della comunità a lui affidata. Il 18 luglio 1632 la Congregazione del Buon Governo si risolse a scrivere al duca al fine di esporgli le richieste della comunità di Viano¹⁰³, ma l'intervento ducale in questo caso non fu immediatamente risolutivo. A dicembre, infatti, la questione si trascinava ancora e il deputato di Viano chiese nuovamente “la residenza del governatore in quel luogo” e l'esecuzione di quanto “decretato” nella riunione precedente¹⁰⁴.

Un'altra fonte di continue proteste da parte degli abitanti del ducato era il comportamento degli sbirri, ai quali era affidata l'esecuzione “per bracci secolari o altri mandati”. A questo proposito la Congregazione dichiarò che gli esecutori erano tenuti a rilasciare una ricevuta di quanto riscuotevano e che le esecuzioni dovevano essere consegnate al depositario della comunità con una

⁹⁹ Nel 1622, ad esempio, “fu risoluto per tutte le comunità che si faccia memoriale a Sua Eccellenza a dar ordine alli molinari che ricevano il giusto e non defraudino li huomini di esse comunità quali tutte si lamentano delli aggravij che receveno da essi molinari». ASB, *Libro della Congregatione*, 10 febbraio 1622.

¹⁰⁰ ASB, *Libro della Congregatione*, 15 gennaio 1624.

¹⁰¹ Nella stessa circostanza, la Congregazione stabilisce che, per le cause delle comunità “che si domanda essere rivedute doppo il giudice ordinario, dal giudice superiore sommariamente solo omni exceptione remota”, esse si rivolgano direttamente al duca, tramite una supplica, “per la determinatione di quanto si domanda”. ASB, *Libro della Congregatione*, 6 maggio 1624.

¹⁰² ASB, *Libro della Congregatione*, 2 settembre 1624.

¹⁰³ *Ibidem*, 18 luglio 1632.

¹⁰⁴ *Ibidem*, 29 dicembre 1632.

relazione scritta¹⁰⁵. Inoltre, fu stabilito che gli esecutori “per cause civili” non potessero entrare nelle case nottetempo senza il balio¹⁰⁶.

Dai verbali delle riunioni emerge che l'autorità ducale era, in definitiva, il punto di riferimento per ogni questione riguardante la vita delle comunità e dei loro abitanti, che non esitavano a interpellarla direttamente con suppliche e memoriali. Negli anni in cui fu attiva, ad essa si affiancò la Congregazione del Buon Governo, la quale rappresentava, con l'auditore generale, l'unico organo centrale dello Stato di Bracciano. Il fatto, poi, che tale Congregazione fosse composta dai deputati delle singole comunità permetteva a queste ultime di dare voce alle loro esigenze, ma consentiva anche al barone, tramite l'auditore, di svolgere più agevolmente la necessaria attività di coordinamento delle diverse realtà locali, contribuendo a dare una fisionomia unitaria al suo dominio.

Inoltre, per le comunità che facevano parte del ducato di Bracciano, il signore si poneva come naturale intermediario nei confronti del governo pontificio ed a lui ci si rivolgeva, tra l'altro, in caso di nuove imposizioni fiscali¹⁰⁷. Il duca costituiva, dunque, l'interlocutore principale per le comunità del suo Stato, che, almeno in un caso, ne reclamarono l'intervento, non solo indiretto, tramite i suoi rappresentanti e ministri, bensì di persona. Nel 1632 la comunità di Galeria supplicò “per molti bisogni la visita gratiosa”, inducendo la Congregazione a scrivere a Ferdinando Orsini “in nome di tutte le comunità”, affinché concedesse “la visita supplicata”¹⁰⁸.

6. L'ultima riunione della Congregazione del Buon Governo di Bracciano riportata dal volume dei verbali è del luglio 1647. Non vi sono tracce che l'assemblea dei deputati delle comunità abbia continuato a riunirsi successivamente a tale data. A partire dal 1661, con la vendita di Campagnano, Formello e Cesano ai Chigi, iniziò la disgregazione del dominio degli Orsini, culminata nel 1697 con la cessione della stessa città di Bracciano a Livio Odescalchi. Presumibilmente la progressiva diminuzione dell'ampiezza del ducato nella seconda metà del XVII secolo tolse gran parte della sua utilità all'attività della Congregazione.

Ciò non significa che l'autorità ducale abbia cessato di intervenire in materia di ‘buon governo’. Sono del 1° novembre 1663, infatti, alcune “istrottoni

¹⁰⁵ In questa occasione la Congregazione precisò che non potevano essere oggetto di esecuzione alcuni beni, quali i “letti delle donne et biancharie”. ASB, *Libro della Congregazione*, 15 gennaio 1624. Le delibere della Congregazione non sembrano avere avuto seguito, tanto che le lamentele contro i soprusi degli esecutori ricorrono negli anni. Nel 1640 il deputato di Sacrofano deplorava che gli sbirri incaricati di eseguire i mandati non rilasciavano ricevuta e si prendevano la mercede anche quando non portavano a termine l'esecuzione. *Ibidem*, 22 luglio 1640.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 18 luglio 1632.

¹⁰⁷ ASB, *Libro della Congregazione*, 27 settembre 1626.

¹⁰⁸ *Ibidem*, 18 luglio 1632.

et ordini” promulgati dal duca di Bracciano, nei quali si disponeva che i priori, che entravano in carica, dovevano “rivedere li conti alli vecchi, ch’esonno d’offitio”, altrimenti erano tenuti al risarcimento dei danni subiti dalla comunità. Tali ordini contenevano, inoltre, alcune norme sulla tenuta dei libri contabili dal parte del cancelliere, il quale doveva altresì fare “un bilancio, tanto dell’entrata annua, come del debito” ed inviarlo al duca¹⁰⁹.

Nel 1676, poi, fu emanato un editto dell’auditore Lorenzo Aloisi nel quale si deplorava che, “per l’inosservanza” dei “molti ordini” dati “in diversi tempi sopra il buon regimento delle Comunità di questo Stato”, queste ultime si fossero “caricate di debiti”¹¹⁰. L’auditore reiterava quindi prescrizioni e divieti per gli amministratori comunali relativamente al pagamento dei pesi camerali¹¹¹ e alla gestione del denaro pubblico¹¹². Infine, come si è detto, richiamava esplicitamente “l’osservanza delle Costituzioni ducali sopra il bon governo”, con particolare riferimento alle norme sui priori in debito con le comunità.

Allo stato della ricerca non è possibile stabilire se negli anni in cui fu attiva la Congregazione del Buon Governo del ducato di Bracciano, il suo operato abbia contribuito in maniera efficace a migliorare l’amministrazione finanziaria e la gestione delle risorse delle comunità¹¹³. Appare evidente, comunque, che nel XVII secolo l’autorità ducale assunse su di sé il compito di assicurare il ‘buon governo’ nelle terre sottoposte al suo dominio, tutelando le comunità dai possibili abusi dei loro stessi ufficiali. Ciò avvenne attraverso l’emanazione di una normativa specifica in materia, la cui attuazione era affi-

¹⁰⁹ Sembra però che i bilanci non furono approntati “mai per colpa de cancellieri”. ASB, 80 - Carte sciolte 1552-1750.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Secondo il tenore dell’editto, il denaro destinato al pagamento dei pesi camerali doveva essere versato direttamente ai tesoriери, o ai loro commissari, “senza divertirlo in altro”. In caso contrario camerlenghi ed esattori non dovevano eseguire gli ordini dei priori, altrimenti sarebbero stati tenuti a risarcire danni e interessi, oltre alle pene da stabilirsi ad arbitrio del duca.

¹¹² “E perché ci sono alcuni esattori, camerlenghi o depositarij, che poco stimando il timor di Dio et il pregiuditio dell’anima loro, hanno convertito e convertono in uso proprio il denaro del publico contro la forma delle leggi e de buoni costumi in pregiuditio delle comunità però si assegna termine di cinque giorni alli medesimi a pagar detto denaro, altrimenti si procederà contro di loro anche criminalmente ad arbitrio di Sua Altezza, oltre all’esser tenuti a pagar li viatici de’ commissarij et altre spese, che ne potessero venire alla comunità; e nell’istessa forma si procederà anche per l’avvenire contro chi convertirà in proprio uso o commodo il denaro, grano o robba del publico in pregiuditio delle comunità”.

¹¹³ Già nel 1634, in occasione della riunione della Congregazione, il vice auditore generale aveva prescritto “che li Capituli del Bon Governo approvati da Sua Eccellenza Illustrissima ad ogni principio di ciaschedun priorato si leggino, et ancora ogni mese vedendo la cattiva osservanza che se ne fa et che ne fa che quasi non ce ne è più memoria, et che per l’avenire si procederà alle pene senza remissione alcuna”. ASB, *Libro della Congregazione*, 2 settembre 1634.

data all'auditore e ai governatori delle singole comunità, ma anche, almeno per un certo periodo di tempo, ad un organo appositamente istituito.

In tal modo gli Orsini preservavano l'autonomia del loro 'stato' da ogni ingerenza del potere centrale, rendendo di fatto superfluo l'intervento di quella pontificia Congregazione del Buon Governo, la cui legittimità contestavano dal punto di vista giuridico, al pari degli altri baroni romani. Ciononostante, l'azione dei duchi di Bracciano si rivela perfettamente funzionale agli interessi del governo pontificio. Nella pratica essa non si poneva in aperto contrasto con la politica papale in materia, piuttosto la integrava, fatte salve, s'intende, le prerogative signorili. Mediante il controllo sulla gestione delle finanze di quelle comunità, che costituivano i soggetti passivi delle imposte nello Stato pontificio, il barone garantiva, in fin dei conti, anche l'esatto pagamento delle imposte camerale.

Questo stato di cose mutò tra la fine del XVII e l'inizio del XVIII secolo. La disgregazione dello Stato di Bracciano ed il passaggio delle comunità che ne avevano fatto parte sotto il dominio di altri signori coincisero con la nuova politica papale tesa a rafforzare il ruolo della pontificia Congregazione del Buon Governo, estendendone la competenza anche ai luoghi baronali.

Nel 1701 il cardinale Imperiali, prefetto della Congregazione, diede avvio ad una serie di 'visite economiche' nelle comunità dello Stato pontificio¹¹⁴. A partire dal 1704, tali visite furono estese anche alle terre di dominio indiretto, comprese quelle che, fino a pochi anni prima, avevano fatto parte del ducato di Bracciano, dove si recarono i monsignori Patti e Lecce¹¹⁵. I visitatori apostolici furono inviati a verificare di persona la situazione delle comunità baronali, subito dopo il definitivo riconoscimento della loro soggezione all'autorità della pontificia Congregazione del Buon Governo, ed a prendere gli opportuni prov-

¹¹⁴ Sui 'visitatori', istituiti nel 1506 da Giulio II e poi utilizzati nuovamente da Sisto V, si veda V. Penuti, 'Le visite "economiche" sistine: stato delle ricerche', *Sisto V* 277-300 (cfr. nt. 3). Con il chirografo del 4 maggio 1701 Clemente XI precisò le prerogative del cardinale Imperiali nelle vesti di visitatore, dandogli ampie facoltà di "procedere giudizialmente et extragiudizialmente in tutti li negozj e cause nelle quali vi sii l'interesse delle dette comunità", nonché di "riconoscere tutte e singole rendite, spese e debiti di dette comunità et università et il modo con il quale siano stati amministrati". De Vecchis, *Collectio constitutionum* 109-110 (cfr. nt. 1). Sull'attività svolta dal cardinale Imperiali in occasione di tali visite si veda Piccialuti, 'I controlli del Buon Governo' 197-202 (cfr. nt. 40).

¹¹⁵ Mons. Patti visitò Bracciano, Anguillara, Cerveteri, Galeria, Cesano, Monterano e Oriolo. Mons. Lecce fu inviato invece a Campagnano, Formello e Sacrofano. Roma, Archivio di Stato, Buon Governo, serie IV, 953, 963, 977, 978. In particolare sulle visite compiute da Francesco Patti si veda G. Sacchi Lodispoto, 'Mons. Patti "Visitatore apostolico" in provincia di Patrimonio nel 1704', *Seicento e Settecento nel Lazio* a cura di R. Lefevre (Roma 1981) 129-151. Più in generale sulle visite alle comunità baronali cfr. Tabacchi, 'Tra riforma e crisi' 69-72 (cfr. nt. 38).

vedimenti affinché fossero adempite le prescrizioni della bolla *Pro commissa*¹¹⁶.

¹¹⁶ Dalle loro relazioni risultano situazioni diversificate. Se Cerveteri e Oriolo erano ben amministrate, la comunità di Trevignano era oberata dai debiti e non distingueva i pesi comunitativi da quelli camerale, che erano pagati “in confuso, senza distinzione”. Nessuna di queste comunità, tranne Oriolo, approntava le tabelle, mentre nella maggior parte dei casi si pagava ancora la tassa imposta dagli Orsini per l’auditato e il fiscalato, considerata illegittima dai visitatori apostolici. Questi ultimi, constatato, tra l’altro, che i baroni e gli ecclesiastici non contribuivano al pagamento dei pesi camerale, li condannarono a versare quanto dovuto, ordinando, dove era necessaria, la compilazione di un nuovo catasto.