

Statuti locali: attualità e storia

LUCIANO IANNACI

Diritto positivo

La legge 8 giugno 1990, n. 142, recante norme sull'ordinamento degli Enti Locali, innovando l'organizzazione dei Comuni e delle Province, attribuiva, all'art. 4, agli Enti predetti la competenza ad adottare i propri Statuti.

La norma in argomento è stata riprodotta nel vigente Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale, pur abrogando, all'art. 274, la succitata legge n. 142/1990, conferma la competenza dei Comuni e delle Province ad adottare i propri Statuti (art. 6, comma 1), il che costituisce l'espressione somma della loro autonomia amministrativa.

L'attuale sistema normativo italiano nel campo del diritto pubblico, pertanto, contempla, per gli Enti succitati, l'esistenza di Statuti, deliberata dai Consigli Comunali per i Comuni e dall'Assemblea dei Sindaci per le Province (legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 1, comma 55); tali documenti statutari contengono, nel rispetto dei principi fissati dal Testo Unico, le regole giuridiche fondamentali della loro organizzazione e, in particolare, la specificazione "delle attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, ... della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi" e la determinazione dello stemma e del gonfalone.

Lo stesso art. 6 del T.U., al comma 5, poi, prevede che ogni Statuto, una volta pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione ed affisso per trenta giorni consecutivi all'Albo Pretorio dell'Ente, entra in vigore dopo tale lasso temporale e viene inviato al Ministero dell'Interno; quest'ultimo ne cura l'inserimento nella *Raccolta Ufficiale degli Statuti Comunali e Provinciali* attraverso un proprio Ufficio *ad hoc*, e dà ad esso adeguate forme di pubblicità, che si realizzano attualmente mediante strumenti informatici.

Storia giuridica

Lo Statuto come espressione massima dell'autonomia di un Ente Locale non è, invero, un'invenzione del Legislatore contemporaneo.

Dalla storia giuridica italiana, infatti, si apprende che nel Medioevo gli abitanti delle città, lentamente ristrutturatesi o rinate dopo la caduta dell'Impero Romano e le invasioni barbariche, o sorte *ex novo*, riuscirono, per desiderio di autonomia e di gestione diretta della propria floridezza economica o perché trascurate dall'Autorità Centrale, a svincolarsi dalla soggezione agli Imperi Bizantino o Romano Germanico, o da quella feudale, organizzandosi in associazioni (private) di cittadini, dipoi trasformatesi gradatamente in istituzioni pubbliche; queste, dotatesi di propri organi elettivi, sia pure a suffragio ristretto, in quanto i ceti subalterni non partecipavano alla vita pubblica mediante i loro rappresentanti, assunsero la denominazione di Comuni (pure detti, a seconda delle aree geografiche, Comunità o Università, se non addirittura Ducati o Repubbliche, come quelli marinari di Amalfi, Sorrento, Napoli, Gaeta, Pisa, Genova e Venezia, le quali ultime due soprattutto, grazie all'ampliamento del loro territorio, assunsero la veste di veri e propri Stati regionali).

La stragrande maggioranza di dette nuove entità territoriali, ormai autonome, se non di fatto indipendenti, si diede, attraverso i legittimi detentori delle potestà cittadine, coadiuvati, in particolare, dai giureconsulti del tempo, delle regole di diritto, relative a materie variabili in relazione alla minore o maggiore autonomia conquistata o concessa, ma che in genere riguardavano l'organizzazione interna dell'Ente, i rapporti fra privati o fra i predetti e le Pubbliche Autorità, con prevalente riferimento alle attività agricole, artigiane e commerciali sia terrestri che marittime, a seconda della loro ubicazione interna o costiera.

Queste norme, messe per iscritto, assunsero la denominazione di Statuti (*Statuta*, anche chiamati Brevi, *Pacta*, Costituzioni, *Capitula*, *Ordinamenta*, *Leges Municipales*, Privilegi, oppure *Consuetudines*, se trattavasi di formalizzazione scritta di usi tramandatisi per via orale da lungo tempo); tali normative, tuttavia, dovevano rispettare la legislazione prodotta e/o recepita dagli organismi politici superiori del tempo: Impero Bizantino, fin quando esistettero i Ducati marinari del Sud, estintisi, com'è noto, nel XII secolo a seguito dell'unificazione politica del Mezzogiorno d'Italia in un unico Stato – *Regnum Siciliae* – ad opera della dinastia normanna degli Altavilla; Sacro Impero Romano Germanico; Stato Pontificio; *Regnum Siciliae* suddetto, poi Regno di Napoli nella parte continentale, ecc., ai quali, se non al feudatario, era attribuita la facoltà di approvarli o confermarli; tale funzione si protrasse qualvolta fino al XVIII secolo, anche se ciò non sempre fu ovunque riconosciuto *in loco*; infatti, occorre nondimeno precisare che ci furono Comuni del Centro – Nord che ritenevano i propri Statuti fonte primaria del Diritto, riservando al Diritto Comune del Sacro Impero Romano Germanico la natura di fonte sussidiaria.

Peraltro, tenendo conto dell'ordine cronologico, non appare azzardato affermare che i primi "Comuni" che godettero, come esposto sopra, di piena autonomia, se non di fatto di indipendenza, furono i Ducati o Repubbliche marinare succitate, considerato che le stesse sorsero nell'Alto Medioevo, e cioè prima dell'anno Mille, a differenza dei Comuni interni del Centro-Nord, che, com'è noto, si affermarono nel Basso Medioevo, vale a dire dopo l'anno Mille.

Circa, poi, la sostanza degli Statuti in argomento, emerge che gli stessi contengono norme di diritto civile, marittimo, commerciale, sanzionatorio, procedurale, tributario e, sia pure in misura variabile, conformemente all'ampiezza dell'autonomia goduta dall'Ente, di quel ramo del diritto pubblico, che oggi qualificiamo come amministrativo.

Il fenomeno, sia pure con diverse cronologia, modalità ed intensità, si diffuse in Italia in tutta la Penisola, in Dalmazia e nelle Isole; difatti, alle predette entità geopolitiche (Amalfi, Sorrento, ecc.) occorre aggiungere, quali soggetti pubblici produttori di norme di diritto marittimo, anche le città di Ancona, Spalato, Cùrzola, Ragusa dalmata, Trani, Bari, Messina, Catania e Palermo.

Nel Regno di Napoli, in particolare, la maggiore produzione di Statuti si ebbe nei periodi angioino ed aragonese, e cioè dalla seconda metà del sec. XIII fino al sec. XVI, dato che le precedenti monarchie normanna degli Altavilla e, soprattutto, sveva degli Hohenstaufen, essendo state decisamente accentratrici nell'organizzazione dello Stato, non avevano ovviamente favorito le autonomie locali, salvo eccezioni di natura pattizia al momento della nascita del *Regnum*, come nel caso di Gaeta.

A riprova globale della feconda produzione statutaria summenzionata basta accedere, fra l'altro, alla Biblioteca del Senato della Repubblica, 'ove sono conservati, sin dal 1870, gli antichi esemplari, adornati di eleganti miniature, di circa 5.000 Statuti, adottati in Italia dagli Enti Locali dal sec. XIII al sec. XVI.

Il Senato stesso, peraltro, ha anche pubblicato un *Catalogo*, a cura di Sandro Bulgarelli, per le Edizioni De Luca s.r.l. di Roma (a. 1995), in occasione della mostra, visitata dallo scrivente, di 154 Statuti, redatti in forma manoscritta o a stampa, a seconda della maggiore o minore antichità degli stessi, organizzata in Roma a Palazzo Giustiniani dall'8 novembre 1995 all'8 gennaio 1996, essendo Presidente del Senato Carlo Scognamiglio Pisani.

Limitando, ora, il nostro studio all'odierno Basso Lazio occidentale, territorio un tempo corrispondente alla *Marittima* ed alla parte Ovest dell'*Alta Terra di Lavoro*, rientranti un tempo l'una nello Stato Pontificio e l'altra nel Regno di Napoli, si ritrova menzionato nel *Catalogo* suddetto per la *Marittima* lo Statuto di Bassiano (*Statuta Castri Bassiani*), costituito da un manoscritto redatto nel sec. XVI (aa. 1541 – 1583), con l'aggiunta del sec. XIX.

Altri Statuti del territorio in parola sono menzionati, con una breve presentazione filologica e sostanziale, in una ricerca storico-giuridica diretta nell'anno 1993 dal compianto prof. Paolo Ungari della Libera Università Internazionale

di Studi Sociali (LUISS) di Roma, intitolata *Statuti cittadini, rurali e castrensi del Lazio – Repertorio (sec. XII – XIX)*.

In tale *Repertorio*, infatti, sono indicati e presentati, **per lo Stato Pontificio**, gli Statuti relativi alle seguenti località:

BASSIANO, di cui si è già detto sopra (conservato nella Biblioteca del Senato e nell'Archivio di Stato di Roma);

CISTERNA – *Statuto della terra di Cisterna* (aa. 1603 – 1630) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

CORI – *Statuta civitatis Corae ab Illustrissimis et Excellentissimis Almae Urbis Conservatoribus denuo approbata et confirmata* (aa. 1547 – 1732) (conservato nell'Archivio Storico Capitolino - Roma, nella Biblioteca del Senato e nell'Archivio di Stato di Roma);

MAENZA - *Statutum Magentiae* (a. 1539) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

NORMA – *Statuti della terra di Norma, nuovamente composti e formati in lingua volgare per concessione della buona memoria dell'ill.mo signor Antonio Gaietani* (a. 1595) (conservato nella Biblioteca del Senato e nell'Archivio di Stato di Roma);

ROCCAGORGA – *Statuto di Roccagorga* (aa. 1739 – 1806) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

ROCCAMASSIMA – *Capitoli de' Danni Dati in Roccamassima, approvati dall'eccellentissimo duca Salviati in Giuliano li 20 maggio 1634* (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

SAN FELICE – *Stabilimenti che dovranno osservarsi nella comunità di San Felice* (a. 1809) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

SERMONETA – *Statutum in ducali civitate Sermoneti stricte observandum, excellentissimi domini ducis Gugliemi Caetani iussu editum, ad meliorem formam redactum anno 1769* (aa. 1580 - 1769) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

SEZZE – *Statuta sive constitutiones civitatis Setia super civilibus et criminalibus causis editae* (a. 1520) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

SONNINO – *Statutum castris Sopnini ad exemplar codicis autographi saeculo XIII exarati, anno 1423* (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);

TERRACINA – *Statuta antiquissimae civitatis Tarracinae* (aa. 1504 – 1510) (conservato nella Biblioteca del Senato e nell'Archivio di Stato di Roma);

per il **Regno di Napoli** sono, allo stesso modo, segnalati gli Statuti delle seguenti Università:

CASTELLONORATO - *Capitula seu municipalia Statuta Universitatis terrae Castrihonorati* (a. 1508) (conservato nell'anno 1955 da mons. Leccese a Gaeta);

FONDI – *Statuta civitatis et universitatis Fundorum* (aa. 1474 – 1539) (conservato nella Biblioteca del Senato);
 GAETA – *Statuta, privilegia et consuetudines civitatis Caietae* (aa. 1552 – 1554 ?) (conservato nella Biblioteca del Senato);
 ITRI – *Capitula universitatis terre Itri* (aa. 1406 – 1566) (conservato nella Biblioteca del Senato);
 MARANOLA – *Capitula seu Statuta universitatis castris Maranulae eiusque districtus* (aa. 1460 – 1475) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);
 MONTICELLI (attuale MONTE SAN BIAGIO) – *Statuta et capitula Terrae Monticelli transumpta* (aa. 1519 – 1756) (conservato nella Biblioteca del Senato);
 SPIGNO (oggi SPIGNO SATURNIA) – *Capitolazioni seu statuti della terra di Spigno, in conformità degli antichi statuti laceri per l'antichità, ricopiati col beneplacito dell'eccellentissimo signor duca Adriano Antonio Carafa, padrone di detta terra* (a. 1721) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma);
 TRAIETTO (attuale MINTURNO) – *Capitolazioni* (a. 1751) (conservato nell'anno 1955 dalla dr.ssa Giovanna Fedele Angalli);
 PONZA – *Registrum omnium bonorum et iurisdictionis quae et quam habet curia illustrissimi domini comendatarii abbatiae Sublacensis in castro Pontis et eius territorio* (a. 1597, aggiornato all'anno 1785) (conservato nell'Archivio di Stato di Roma).

La maggior parte dei documenti sopra elencati, prevalentemente scritti in lingua latina, si trovano conservati, come si è indicato, nell'Archivio di Stato di Roma e fanno parte di quella collezione di Statuti, provenienti dallo Stato Pontificio e da altri Stati preunitari, iniziata dalla Congregazione del Buon Governo nello Stato della Chiesa durante il pontificato di Pio VI (aa. 1775 – 1799) e proseguita dal cardinale e giurista Teodolfo Mertel, Ministro dell'Interno nell'anno 1853, essendo Sommo Pontefice Pio IX (8aa. 1846 – 1878).

Bibliografia essenziale

N. ALIANELLI, *Delle antiche consuetudini e leggi marittime nelle Provincie Napoletane*, Napoli 1871.
 ID., *Delle consuetudini e degli statuti municipali nelle Provincie Napolitane*, Napoli 1873.
 N. F. FARAGLIA, *Il Comune nell'Italia meridionale (1100 – 1806)*, Napoli 1883 (ristampa Forni, Sala Bolognese 1985).
 F. CALASSO, *Medio Evo del Diritto, I – Le fonti*, Milano 1954, pp. 426-431; 435-439.
 ID., *Gli ordinamenti giuridici del Rinascimento medievale*, Milano 1965, pp. 170-186.

G. DE VERGOTTINI, *Il diritto pubblico italiano nei secoli XII – XV*, II, Milano 1959, pp. 64 sgg.

P. S. LEICHT, *Storia del diritto italiano, Le fonti*, Milano 1966., pp. 188 sgg.; 220 sgg.

ID., *Storia del diritto italiano – Il diritto pubblico*, Milano 1972.