

*Roberto Martinelli*

**G  
l  
i  
o  
p  
u  
s  
c  
o  
l  
e  
t  
t  
i  
d  
i  
S  
u  
n  
t  
o**

## **Palio e disposizioni normative**

*Relazione tenuta a Siena il 18 gennaio 2007 -  
-- Rotary Club --*

*Ed. Sunto – marzo 2007*

## **Premessa**

1. Il mondo del Palio è una realtà complessa, per vari motivi: storici, culturali, psicologici, giuridici. Ed anche altri, più o meno evidenti. Motivi questi, tutti, che si sono lentamente coagulati nel tempo, dando vita ad una originalità dal non agevole approccio e dalla non immediata interpretabilità. D'altro canto, lo stesso termine “Palio” non è dal senso univoco, potendo ad es. voler dire, a seconda del contesto, la Festa del Palio nel suo complesso, oppure la Corsa, oppure il Drappellone. Quindi l'argomento Palio può essere affrontato, ai fini espositivi, sotto una qualsiasi delle sue molteplici accezioni: e, nell'ambito di ciascuna accezione, sotto vari profili e angolazioni.
2. *La prospettiva* nella quale affrontiamo l'argomento questa sera è quella giuridica “*Palio e disposizioni normative*”; prospettiva che presenta invero alcune particolarità peculiari:
  - (i) intanto tocca l'argomento in termini trasversali riguardo alle accezioni cui abbiamo accennato (Festa, Corsa, Drappellone ecc.);
  - (ii) inoltre vi sono norme riguardanti il Palio la cui fonte e procedure di approvazione si collocano all'esterno della Festa (*ad es. il Bando di Violante di Baviera*) e che quindi possiamo definire “*disposizioni eteronormative*”; altre (norme) nascono invece *direttamente all'interno del Palio* e che possiamo quindi definire “*disposizioni autonormative*”, suscettibili a loro volta di distinguersi a seconda che la fonte normativa sia esclusivamente all'interno del mondo del Palio (es. gli statuti, le costituzioni, i

regolamenti che *ciascuna Contrada* adotta per disciplinare la propria attività), ovvero trattasi di fonti che hanno diretta competenza in tema di Palio, ma come momento specifico di una competenza più ampia (es. il Regolamento per il Palio e le altre disposizioni, variamente denominate, *di emanazione degli organi comunali*);

(iii) né possiamo dimenticare, come importanti momenti organizzativi giuridicamente rilevanti, i due organismi costituiti tra le 17 Contrade: *il Magistrato delle Contrade*, che è l’assemblea dei Priori delle Contrade, la cui finalità è sostanzialmente quella di coordinare e sollecitare l’azione comune delle Contrade (salvo l’autonomia di ogni Contrada), la cui istituzione risale al 1894; ed *il Consorzio per la tutela del Palio di Siena*, sorto nel 1981 sotto forma di società cooperativa tra le 17 Contrade, il cui scopo sociale è di svolgere attività in favore delle Contrade tramite la protezione dell’immagine, delle insegne, delle bandiere, degli emblemi e di quant’altro fa parte del patrimonio delle Contrade e del Palio.

3. Come si capisce anche da questo scarno elenco, la nostra Festa è fortemente normativizzata: e questo lo dico senza neppure tirare in ballo, in questa occasione, un elemento fondamentale che permea tutto l’evento e cioè la “tradizione”, che, dal punto di vista giuridico, quando si presenta come comportamento diffuso e costante ed accettato dalla comunità come obbligatorio (“opinio iuris et necessitatis”) diviene norma vincolante sotto la forma della “consuetudine”.

Questa sera prenderò brevemente in esame solo alcuni degli aspetti che vengono in rilievo e precisamente:

- (i) il Bando della Principessa Violante Beatrice di Baviera, emanato nel gennaio del 1730;
- (ii) la storia del Regolamento per il Palio, la cui nascita si fa risalire al 1721;

- (iii) il rapporto fra le norme della Festa e la normativa comunale, cioè la normativa generale dello stato riguardante gli atti degli enti locali;
  - (iv) il rapporto fra le norme della Festa e la normativa di diritto comune.
4. Devo avvertire, per onestà intellettuale, che per quanto riguarda le mie riflessioni sul Bando di Violante di Baviera e sul Regolamento del Palio, ho attinto a piene mani ai lavori, rispettivamente, di Virgilio Grassi “I confini delle Contrade secondo il Bando di Violante di Baviera”, edito nel 1950 dal Comitato Amici del Palio, e di Laura Vigni “Istituzioni e Società nella storia del Regolamento del Palio” in “Uomini e Contrade di Siena” a cura di Aurora Savelli e Laura Vigni, edito dall’Archivio storico del Comune di Siena nel 2004.
- Sugli altri argomenti ho invece sostanzialmente ripreso concetti e proposizioni personali che mi sono trovato a sviluppare in vari momenti ed occasioni.
- A mia parziale giustificazione, permettetemi peraltro di applicare anche ai pensieri ed alle osservazioni sul nostro mondo del Palio quello che scriveva Goethe nelle sue *“Massime e riflessioni”*: “tutti i pensieri sono già stati pensati: occorre solo tentare di ripensarli”.

## ***Bando della Principessa Violante Beatrice di Baviera, Governatrice della città di Siena***

1. Nell'affrontare e risolvere una questione tra contrade sorta in vista del Palio del 16 agosto 1718, l'Ufficio di Biccherna aveva dovuto constatare la mancanza di una delimitazione territoriale certa per quanto riguardava una esatta e precisa descrizione dei confini delle Contrade: situazione questa fonte di frequenti controversie, tra l'altro di difficile soluzione in mancanza di riferimenti ufficiali.
2. Nel 1727 il Collegio di Balia, interessato del problema direttamente dalla Biccherna, nominò una Commissione di due membri scelti al proprio interno. Detta Commissione, integrata nel maggio del 1728 con i quattro Provveditori di Biccherna, in data 27 luglio 1729 presentò la sua Relazione che la Balia approvò nella seduta del 6 agosto successivo sotto il titolo "Descrizione dei confini delle Contrade" e in data 3 settembre inviò al Superiore Governo per ottenere il formale "Rescritto" del definitivo recepimento.  
Nel 1729 il Governo della Città di Siena e dello stato era composto dalla Suprema Consulta di Stato, che aveva a capo un Governatore il quale rappresentava a pieno titolo il Granduca fiorentino, nominava la Suprema Consulta e in suo nome emanava le leggi e le ordinanze. Ad ognuna di queste cariche corrispondeva un membro della famiglia Medici. In quell'anno (1729) Siena era amministrata da una Governatrice, appunto la Principessa Violante Beatrice di Baviera, nominata a tale incarico nel 1717 dal suocero Granduca Cosimo III.
3. In data 13 settembre 1729 la Relazione venne dalla Consulta restituita alla Balia con il formale "APPROVASI" sottoscritto in calce dalla Governatrice e dai tre Membri della Consulta medesima. Il Rescritto, di cui la Balia prese atto nella

riunione del 4 ottobre successivo, per essere applicabile come legge dello Stato doveva avere la necessaria pubblicità: ciò avvenne a cura della Biccherna che, promulgatolo in data 7 gennaio 1730, passava l'incarico al pubblico Banditore Gaetano Santini il quale, il giorno 14 gennaio 1730, pubblicò il provvedimento “per tutti i soliti luoghi in Siena”, leggendo il Bando dopo aver fatto suonare la tromba secondo la procedura allora in vigore. Inoltre il Bando fu stampato ed una copia venne distribuita a ciascuna Contrada.

\*  
— — —

4. Come detto, il Bando ebbe lo scopo principale di definire i confini delle Contrade entro le mura urbane “anche a produrre nelle Contrade l’eguaglianza dei territori, acciò avendo tutte un ugual numero di Abitatori possano fare decorosa ed equal comparsa in occasione delle pubbliche feste” (Balia, 6 agosto 1729). Peraltro, nell'affrontare e risolvere questo problema, prevedeva una serie di disposizioni collegate e conseguenti che ebbero una grande influenza sull’organizzazione delle Contrade.

Vediamole brevemente:

- (i) nel Bando si fa riferimento al “numero” e ai “nomi” delle Contrade *“proibendo ancora col presente”* - si legge nel Bando - *“il ritrovarsi o riassumersi da qui avanti nuove Contrade, oltre alle diciassette nel presente Bando descritte”*. Quindi, come norma che non poteva essere cancellata o modificata se non da altra norma avente pari forza, fu sancito che le Contrade erano e sarebbero dovuto restare diciassette (17), con i nomi di ciascuna indicati nel Bando stesso;
- (ii) la precisa delimitazione dei confini ebbe anche l’effetto di regolare quelle attività di Contrada che andavano sotto il nome di “questuare” e “battere la cassa”. Si legge a riguardo nel Bando: *“Volendo ovviare alle continue controversie, che per lo passato sono insorte tra le Contrade di questa città, sì nel questuare, che nel battere la Cassa”*

= la “*questua*” era un’abitudine che accompagnava le feste religiose della Contrada ed anche il Palio, e consisteva nella raccolta volontaria di denaro tra gli abitanti della Contrada effettuata da un apposito incaricato dalla Contrada stessa entro il circuito del proprio territorio. Le offerte venivano depositate in una cassetta chiusa a chiave senza che se ne conoscesse l’entità;

= quanto alla dicitura “*battere la cassa*”, ci si riferisce al sistema all’epoca in uso per convocare le assemblee ove si discutevano gli affari della Contrada. Tali riunioni venivano annunciate al suono del tamburo, allora detto “cassa”, battuto a distesa per tutto il territorio della Contrada poche ore prima che avesse luogo l’adunanza, l’inizio della quale era poi indicato dal suono della campana dell’oratorio (usanza quest’ultima tuttora viva in molte se non in tutte le Contrade). “Battere cassa” significava quindi “suonare il tamburo”;

- (iii) il Bando servì a cancellare i dubbi anche su un altro aspetto della vita delle Contrade: *quello riguardante i loro Protettori e le feste da farsi ad essi*. Da tempo le Contrade avevano adottato l’uso di eleggere tra i Nobili dimoranti nel rione due o tre “cospicui” personaggi, ai quali veniva assegnato il titolo di “protettore”. Essi, tra l’altro, si accollavano le spese per l’allestimento dei costumi delle Comparse quando si presentavano in Piazza del Campo, o quando si rendevano onori ai defunti o in occasione delle feste patronali. Dopo la loro elezione la Contrada si recava, con tamburi e bandiere, alla loro abitazione per rendere omaggio e ringraziare per aver accettato l’ufficio; ugualmente le onoranze si ripetevano per la festa patronale ed in occasione della vincita di Palio. Con il passar del tempo si allargò il numero dei protettori: e potè anche accadere che venisse eletto come protettore un Nobile dimorante in altro rione; poteva in tal caso la Contrada che lo aveva eletto uscire per le onoranze d’uso fuori del proprio territorio e riversarsi – sia pure temporaneamente – in quello altrui? L’ipotesi

era chiaramente possibile fonte di risentimenti e controversie.

Ma il Bando ebbe a regolamentare anche detta ipotesi, con il riconoscere ad ogni Contrada la facoltà *“di poter eleggere per protettori Nobili anco quelli che abitassero in altre Contrade e di potersi liberamente conferire alle case dei medesimi nelle forme solite, a fargli le consuete Feste”*.

Da queste usanze e concessioni provengono le attuali onoranze ai protettori di oggi, ovviamente non solo nobili ed assai più numerosi, nel giorno della Festa Titolare, la festa cioè in cui si onora il Patrono o i Patroni della Contrada;

- (iv) in conseguenza della ridefinizione dei confini, poteva accadere che una strada o una piazza appartenesse ad una Contrada sul lato sinistro e ad un'altra Contrada sul lato destro: ciò comportava che ciascuna Contrada poteva esercitare la propria giurisdizione territoriale su quel lato della strada o della piazza ed essa contiguo. Ma per quanto riguarda il *“batter cassa”*? Ovvero l'occupare la strada o la piazza in occasione di particolari ricorrenze e manifestazioni? Il Bando ebbe ad affrontare e regolare anche questa ipotesi, disponendo che le Contrade avessero la facoltà *“anco di batter cassa e far Festa in quelle strade e piazze che fan confine tra di loro”*, ovviamente senza che rimanesse leso o pregiudicato il diritto di reciproca giurisdizione su quella parte del territorio.

\*

---

5. Il Bando di Violante di Baviera ha dunque stabilito i confini di ciascuna Contrada all'interno delle mura cittadine, secondo una delimitazione tuttora in vigore. Sino ad allora i confini erano individuati senza riferimenti che assumessero carattere ufficiale. Come alcuno ha scritto *“la portata rivoluzionaria è racchiusa in questa espressione: il territorio di tutte le Contrade è definito per legge. La rigidità della sua regolamentazione ha permesso che il Bando sia arrivato ai giorni nostri senza aver perso validità: per cui ad oggi il Bando resta l'unico documento riconosciuto in tema di dispute”*

*territoriali*”. (CECCARELLI “Siena, lo spazio delle Contrade” Pacini Editore 2000, pag. 27. Sul punto v. anche G. ZAZZERONI “La giurisdizione territoriale delle Contrade secondo il Bando sui confini delle medesime”, omaggio della Contrada dell’Istrice ai suoi benemeriti protettori, 1930, pag. 27 ss.).

6. Non per questo, però, non esistono tuttora problemi che derivano proprio da possibili diverse interpretazioni delle prescrizioni del Bando stesso. Per completezza di esposizione ne faccio un semplice accenno:
  - (i) Un primo problema deriva dal fatto che i nomi delle strade in parte sono cambiati.
  - (ii) Inoltre, problemi derivano dal cambiamento architettonico degli spazi. Il Bando ha preso in considerazione soltanto le strade dove si aprivano le case e gli ingressi; gli altri luoghi sono stati trascurati. Oggi, spazi nel 1729 non abitati lo sono diventati: con il conseguente insorgere di questioni territoriali.
  - (iii) Ancora. Talvolta è lo stesso dato testuale del Bando che non è chiarissimo, quando non anche lacunoso: ciò che rende non sempre facile la sua interpretazione.
  - (iv) Infine. La città si è sviluppata al di fuori delle mura; ma con l’ultima cerchia delle mura il Bando perde efficacia e nessuna zona al di fuori di essa è stata dal Bando presa in considerazione e assegnata ad una Contrada. Le mura sono il naturale termine territoriale di validità del Bando. Eppure fuori delle mura ovviamente abitano (e sono una gran parte) cittadini e contradaiali.
7. Una precisazione circa l’entrata in vigore del Bando. Nel corso dell’esposizione ho parlato del 7 gennaio e del 14 gennaio 1730 come le date, rispettivamente, in cui la Balia promulgava il Bando e in cui era avvenuta la pubblicazione del Bando stesso. Al riguardo è da precisare che a quell’epoca gli anni si computavano secondo lo stile senese

che faceva cominciare l'anno civile dal 25 marzo ed era detto “ab Incarnatione Domini” (dalla incarnazione del Signore), in modo che i mesi di Gennaio e Febbraio ed i 24 giorni del mese di Marzo facevano parte dell'anno precedente; a differenza dello *stile comune*, per il quale l'anno cominciava dal 1° Gennaio. Questo sistema cessò nell'anno 1750 nel quale per tutta la Toscana entrò in vigore lo *stile comune*. E' per questo motivo che mentre noi (secondo lo stile comune) parliamo di 7 e 14 gennaio 1730, il documento originale indica le date del 7 e 14 gennaio 1729.

## ***Regolamento del Palio***

1. Quella del Regolamento del Palio (“Regolamento”) è una storia documentata, ma anche travagliata, dalla nascita (1721) al successivo cammino (fino al 1949).

Ciò che possiamo da subito osservare è che non poche norme sorte nei secoli scorsi trovano ancora posto nel Regolamento attuale (un solo esempio tra gli altri: la regola, fissata nel 1721, che solo 10 Contrade possono partecipare ad ogni Palio); come pure la precoce intuizione che elementi di casualità introdotti nel meccanismo della festa avrebbero permesso di mettere tutte le Contrade su uno stesso piano di possibilità. La “sorte”, come un imprevedibile elemento di equiparazione, entrava così (è ne è tuttora un’essenziale caratteristica) nel Regolamento attraverso le modalità di assegnazione dei cavalli, la procedura di estrazione delle Contrade per la partecipazione al Palio, il meccanismo di determinazione dell’entrata al canape per il Palio.

I Regolamenti del Palio si sono succeduti nel tempo con la seguente scansione; 1721 - 1796 - 1836 – 1841 - 1852 – 1906 – 1949.

2. *Il primo Regolamento del Palio fu emanato dall’Ufficio di Biccherna nel 1721;* detto Regolamento è indicato da alcuni come la Carta di Fondazione dell’ordinamento giuridico paliesco. In realtà il primo intervento della Biccherna in argomento si ha per il Palio del 2 luglio 1659 allorché l’Ufficio di Biccherna pubblicò le primissime norme in assoluto “per il corso del Palio da farsi nella pubblica Piazza in honore della Visitazione della Madonna a Santa Elisabetta”. Altri interventi della Biccherna in tema di Palio seguirono in epoca successiva. Il Regolamento del 1721 ebbe dunque l’effetto di riprendere le varie prescrizioni

succedutesi negli anni, coordinandole e sistematizzandole in un unico corpo normativo, introducendo al tempo stesso nuove previsioni.

3. Quanto agli avvenimenti degli anni successivi al Regolamento del 1721 ricordiamo:
  1. il Bando di Violante di Baviera del 1730 sui confini delle Contrade;
  2. nel 1737 si estingue la famiglia dei Medici e la Toscana passa ai Lorena;
  3. nel 1786 le antiche Magistrature Senesi della Balia e della Biccherna vengono sopprese e sostituite con la “Comunità Civica”.
4. *Regolamento del 1796* ebbe a qualificarsi per la particolare attenzione alla Mossa, mentre *il Regolamento del 1836* si presenta con una struttura piuttosto vicina a quelli del 1721 e 1796.
5. *Il Regolamento del 1841* ribadisce, tra l’altro, certe disposizioni sui compensi ai fantini ed ai divieti di accordi diretti a “far vincere il Palio piuttosto ad una che ad altra Contrada”, mentre *nel Regolamento del 1852* viene sancita la superiore autorità del Comune sulle Contrade.
6. E’ vicina l’Unità d’Italia. Nel 1859 il Granduca lascia la Toscana; il Comune reclama l’annessione agli stati italiani; a marzo del 1860 si vota per il plebiscito. Il clima non è affatto favorevole per il Palio e le Contrade, che incontrano sia l’ostilità degli intellettuali liberali moderati, sia la contrarietà dell’opinione pubblica socialista (Laura Vigni): per cui, dopo la fioritura del periodo precedente, nella seconda metà dell’ottocento non si ebbero nuovi Regolamenti.

7. Si giunge quindi, dopo un lungo ed intenso dibattito, al *nuovo Regolamento del 1906*, prodigo di nuove norme sui rapporti Comune-Contrade, sui Capitani, sui fantini, sui cavalli e sulla mossa; argomento quest'ultimo cui furono dedicati i maggiori sforzi sino al secondo dopoguerra, al fine di cercar di garantire al meglio la segretezza dell'ordine di ingresso alla mossa.
8. *Nel 1949 fu emanato un nuovo Regolamento* che conferma le precedenti disposizioni e recepisce le novità, introducendo al tempo stesso alcuni punti significativi. E' l'ultimo Regolamento approvato e adottato come nuovo corpo normativo unico. Da allora si sono invece succedute molte modifiche e integrazioni all'articolato del 1949.

\* \* \*

Si evidenziano alcune norme regolamentari, con l'anno della loro adozione.

### **COMUNE E CONTRADE**

- 1852: si sancisce la superiore autorità del Comune ("le Contrade dipenderanno intieramente dalle prescrizioni dell'Autorità municipale in tutto ciò che si riferisca alle operazioni preparatorie delle corse");
- 1906: le Contrade vengono riconosciute come enti autonomi sulle quali l'Autorità comunale esercita solo "una certa superiorità morale" (ad eccezione del momento del Palio quando si accetta la subordinazione al Comune);
- 1949: le Contrade sono enti autonomi, e come tali provvedono alla loro amministrazione e svolgono la loro attività in modo indipendente.
- L'alto patrocinio delle Contrade, come istituzioni di cospicuo interesse cittadino, spetta al Comune di Siena. In occasione del Palio le Contrade sono tenute all'osservanza delle prescrizioni municipali in tutto ciò che si riferisce alla parte preparatoria ed al regolare e decoroso svolgimento della celebrazione

*Reg.Attuale:* v. l'art. 9, identico, sul punto, al 1949.

## **SORTE**

- 1676: assegnazione a sorte dei cavalli (il cui ordine sarebbe poi stato anche quello dell'entrata in Piazza e dell'allineamento dei cavalli al canape);
- 1721: viene fissato in 10 il numero di contrade che avrebbero corso ogni Palio, affidandone la scelta ad un sorteggio;
- 1788: viene deciso che il posto alla mossa debba essere sorteggiato.

## **MOSSA**

- 1671: primo tentativo di disciplinare la Mossa, col divieto di star dietro i cavalli con fruste o oggetti rumorosi;
- 1796: l'incarico di Mossiere doveva essere assegnato ad un esperto regolarmente retribuito;
- 1906: (i) si parla di prender posto all'interno dei canapi, che quindi sono definitivamente diventati "due"; (ii) l'estrazione dei posti, sia alle prove che al Palio, viene fatta dal Sindaco; (iii) la validità della mossa è attestata dal Mossiere: bandiera bianca/mossa valida; bandiera verde e scoppio del mortaretto/mossa non valida;
- 1908: è introdotto, per l'ordine tra i canapi per le prove, quello che è il meccanismo attuale (art. 62);
- 1952: introduzione del meccanismo (adottato in via sperimentale nel 1950) c.d. della "doppia camicia" per la determinazione dell'ordine di allineamento ai canapi per il Palio.

## **FANTINI**

- 1703: viene introdotto il "nerbo" (in uso ancora oggi) con il quale i fantini possono incitare i propri cavalli e colpire gli altri cavalli e gli altri fantini; a partire dal 1796 l'uso del nerbo era permesso solo dopo avere oltrepassato del tutto il Palco dei Giudici;
- 1706: obbligo per i fantini di montare esclusivamente "a pelo";
- 1708: obbligo per i fantini di indossare il giubbetto con i colori e lo stemma della Contrada;
- 1712: viene fissato un limite per i compensi ai fantini: lire 10 per la partecipazione e scudi 10 in caso di vittoria (n.b.: la norma fu ripetuta nel Regolamento del 1721 e in quello del 1841 ... ma non è giunta ai giorni nostri. Profetica appare

invero la risposta che la Comunità Civica ebbe a dare a fronte di una interpellanza sulla questione – siamo nel 1827- “sembra che a' fantini debba essere lecito di vendere la loro opera a rischio della loro vita a quel prezzo che più crederanno e che su ciò non possa darsi un ordine preciso eseguibile, senza illusione”);

- 1721: è introdotta la regola per cui i fantini, effettuati i tre giri, si dovevano fermare immediatamente allo scoppio del mortaretto senza proseguire la corsa;
- 1796: è introdotta la norma che impone ai fantini di stare a distanza l'uno dall'altro in modo da non arrivare a toccarsi per trattenersi;
- 1852: viene fissato per i fantini il limite di 18 anni ed è prescritta la perquisizione dei gendarmi prima di avviarsi alla mossa;
- 1906: = è previsto che i fantini corrono a proprio rischio e pericolo e non hanno diritto ad indennizzo in caso di incidente;  
= si ripetono i divieti alla mossa di disturbarsi e nerbarsi e di scendere da cavallo per rendergli la partenza più agevole;
- 1953: è inserita in Regolamento la norma che il fantino non può essere più sostituito successivamente alla segnatura che avviene dopo l'ultima prova.

## ***CAVALLI***

- 1684: la Biccherna decretò che ogni Contrada dovesse aver cura, a proprie spese, del cavallo avuto in sorte;
- 1806: prima commissione veterinaria incaricata di verificare le condizioni del cavallo di una Contrada, dopo che il Capitano di questa aveva riferito che il cavallo non era in condizione di correre. La Commissione fu d'accordo, constatando che il cavallo non era neppure in grado di muoversi dalla stalla: in realtà il referto non dovette risultare troppo complicato, visto che nella notte lo sfortunato animale morì. La Contrada non corse il palio, nonostante avesse richiesto di poter correre con un altro cavallo;
- 1852: è introdotto il divieto di somministrare al cavallo sostanze “spiritose”.
- 1906: si confermano le regole antiche, precisandosi:  
a) che non è possibile cambiare il cavallo assegnato e che in caso di incidente la Contrada non corre;

- b) che se il cavallo non può correre le prove deve essere sottoposto a visita veterinaria, pena l'esclusione dal Palio.

### **PARTICOLARITA'**

- 1692: è il primo verbale del Palio conservato all'Archivio Storico del Comune di Siena che riporta il Bando di Biccherna dello stesso anno ove si parla dei tre giri di Piazza;
- 1684: è introdotto il principio (tuttora in essere) per il quale la partecipazione al Palio è volontaria; la Contrada non può rinunciare a correre una volta stabilito di partecipare al Palio ed averlo ufficialmente comunicato alla Biccherna;
- 1660: viene adottato quello che può essere considerato il primo provvedimento per la sicurezza della corsa e dei suoi protagonisti (cavalli e fantini): cioè la decisione di stendere sulla pista uno strato di terra per coprire il selciato;
- 1841: viene adottata stabilmente la protezione di materassi alla curva di San Martino;
- 1849: viene introdotta la norma che stabilisce la legittimità della vittoria di un cavallo scosso, a condizione però che il fantino non fosse sceso deliberatamente dal cavallo alla mossa;
- 1949: sono fissate, come date immutabili per le corse, il 2 luglio e il 16 agosto;
- nasce l'art. 101 che, agli effetti punitivi, riconosce l'Ente Contrada responsabile per i deliberati e gli atti dei suoi dirigenti, della comparsa e del fantino.

\* \* \*

Si conclude così questa lunga fase della storia del Regolamento del Palio, quale risultato del secolare confronto fra Comune e Contrade. E vorrei terminare sul punto con chi (Laura Vigni) ha osservato che *“se oggi il Palio rimane tema di attualità al centro del dibattito lo dobbiamo in prima battuta alla singolare intuizione dei componenti le antiche istituzioni senesi che da quel lontano 1659 decisero di assumersene direttamente la direzione”*. L'inizio, cioè, del passaggio da una organizzazione privata (di questo o quel gruppo di cittadini) ad una organizzazione pubblica della Festa. Passaggio confermato in occasione delle riforme introdotte dai Lorena allorché, nel 1786, le antiche Magistrature senesi vennero sopprese e sostituite con la Comunità Civica che (scrive sempre

Laura Vigni) “ebbe un Regolamento nella sostanza simile a tutti gli altri Comuni del Granducato pur conservando la particolare attribuzione di competenza sulle corse dei palij”.

## **Brevi riflessioni sul rapporto tra la normativa della festa e la normativa comunale (cioè la normativa generale dello stato riguardante gli atti degli enti locali)**

1. Il legame tra Autorità Comunale e Contrade si è dunque rafforzato nel tempo, unitamente alla consapevolezza che un tale stretto rapporto connota in modo del tutto originale il mondo del Palio. Originale, tale rapporto Comune-Contrade, lo è anche *dal punto di vista giuridico* dovendosi rispondere alla domanda di come il Comune si ponga quando agisce in materia di Palio e che natura abbiano i provvedimenti formali attraverso i quali si applicano gli interventi municipali. Né il quesito è di pura accademia, perché a seconda della risposta si applica o non si applica la normativa generale dello stato riguardante gli atti degli enti locali: in particolare la loro impugnabilità (o meno) davanti al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR); e ciò indipendentemente dal fatto che il Regolamento del Palio vietи espressamente ogni possibilità di ricorso contro le decisioni finali degli organi comunali competenti (artt. 98 e 99 Reg. Att.).
2. Il chiarimento è avvenuto con la sentenza 12 luglio 1989 con la quale il TAR della Toscana, nel dichiarare inammissibile il ricorso di una Contrada, ha precisato l'ambito di operatività giuridica del Regolamento del Palio. Due appaiono i nodi fondamentali affrontati dal Tribunale: a) il carattere della manifestazione; b) la funzione degli Organi Comunali nell'ambito della stessa.
  - (i) Quanto al primo punto, è affermato a chiare note che tutta la storia del Palio di Siena rende palese il carattere ludico (cioè di gioco) della manifestazione. Il Palio – si legge in sentenza – costituisce tradizionale festa popolare, il cui significato ha subito

modificazioni in dipendenza delle vicende politiche e delle trasformazioni sociali, e che oggi “si rinnova peculiarmente nello spirito di una competizione ludica fra le Contrade ... secondo modalità rette da ordinamento tipico della comunità senese”. Con la conseguenza che le regole che disciplinano lo svolgimento “tecnico” della festa, in tutta la sua complessità, si muovono su di un piano autonomo ed autosufficiente, non rilevante per l’ordinamento statuale. L’interesse generale, in questo campo (quello cioè del gioco, competitivo o meno che sia), si ferma al momento valutativo dell’attività in sé, per giudicare se tale attività esprima o meno valori degni di essere rispettati da parte dell’ordinamento statuale. Se il giudizio è negativo, è l’attività stessa ad essere vietata; se invece è positivo, lo Stato permette quell’attività, se del caso la favorisce e talvolta ne detta pure alcune regole: ma più in là non va, e quindi non tocca le scelte tecniche dei modi di svolgimento dell’attività, che lascia scegliere e gestire dai protagonisti della festa, con regole che hanno quindi valore esclusivamente nell’ambito del particolare settore nel quale sono destinate ad operare; e ciò anche in forza della volontaria accettazione delle “regole del gioco” da parte dei partecipanti al gioco stesso. *L’ordinamento generale, in altre parole, una volta valutatolo positivamente, si pone in una situazione di indifferenza per come il gioco viene organizzato*: così che è da escludersi in merito la possibilità di un intervento del giudice, anche in relazione a provvedimenti che applichino sanzioni destinate ad esaurirsi nell’ambito di quell’ordinamento particolare. Quindi, per concludere sul primo punto: a) carattere ludico della manifestazione; b) valutazione positiva sui valori che la manifestazione presuppone e suggerisce; c) piena autonomia, in tale ambito, delle regole della manifestazione stessa; d) non interferenza degli organi statali sull’ordinario andamento della festa.

- (ii) Passiamo ora al secondo punto, assai delicato, tant’è che la sentenza lo sviluppa ampiamente: la funzione degli Organi Comunali. Il problema può porsi in

questi termini: come si giustifica il concetto di autonomia, e come si applica, quando siamo in presenza di enti pubblici, come il Comune, che interviene ampiamente sullo svolgimento della festa attraverso i propri organi e cioè il Sindaco, la Giunta Municipale, il Consiglio Comunale? Come può l'attività di questi Organi risultare “indifferente” per l’ordinamento statale? Qui il TAR distingue “il profilo della organizzazione a livello cittadino dalla gestione del gioco delle Contrade”. Sotto il primo aspetto viene ricordato l’esercizio dei poteri pubblici per la predisposizione degli strumenti organizzativi del Palio, quali l’assetto cittadino (pensiamo ad es. alla chiusura delle strade), l’uso delle aree comunali, la regolamentazione delle strutture di governo civico e di polizia urbana, il controllo delle attività di vario genere connesse alla manifestazione: *e con riferimento a queste attività, si conferma che debbano essere svolte dagli Organi Comunali alla stregua dell’ordinamento statale, nel rispetto delle competenze di legge e con la relativa tutela giurisdizionale.* Contenuto diverso viene invece riconosciuto al rapporto che lega i soggetti che, a vario titolo, partecipano al Palio: tant’è che, nell’ambito delle regole del gioco, la struttura organizzativa della festa si avvale degli ordinari Organi Comunali, ma al tempo stesso conferisce loro competenze che non trovano riscontro nei ruoli funzionali di tali organi e che si discostano dal modello delineato dalla legge comunale e provinciale. *Dunque la fonte di tali poteri è esclusivamente rappresentata dal Regolamento del Palio e la loro attribuzione agli organi locali (Sindaco, Giunta, Consiglio Comunale) deriva dal fatto che ne è colto il valore storico di generale rappresentanza della comunità cittadina.*

Ne discende – prosegue la sentenza – che gli atti emanati nell’esercizio di siffatti anomali poteri civici non sono imputabili all’ente locale secondo l’ordinamento proprio del decentramento amministrativo statuale (che tali poteri infatti non conferisce), né sono assoggettabili al normale regime degli atti e provvedimenti amministrativi: quindi non sono neppure impugnabili di fronte al TAR. E tra

questi atti sono da ricomprendere anche quelli che applicano le sanzioni previste nel Regolamento del Palio e che in sostanza estendono all'attività ludica delle Contrade (come in altre ipotesi di competizioni ludiche e sportive) “l'obbligo di correttezza” ai fini di un ordinato svolgimento della manifestazione.

L'ordinamento del Palio, dunque, può considerarsi – è sempre scritto in sentenza – un tipico ordinamento della Comunità Senese al quale, nell'ambito della funzione cui è preordinato (e cioè regolamentazione della Festa), va riconosciuta una propria autonomia rispetto alla disciplina di diritto statale degli enti locali: e in quest'ambito di indifferenza giuridica per il diritto statale, si esaurisce appunto l'efficacia degli atti degli Organi Comunali adottati in base a poteri che trovano fondamento solo nel Regolamento del Palio.

3. Commentando la sentenza, il prof. Paolo Barile scriveva che *“a Siena esiste una porzione di privilegio che sfugge al diritto statale: la comunità cittadina ha indubbiamente ... il carattere di una comunità parzialmente autoregolantesi (nel richiamo originale ed eccezionale, se vogliamo, all'art. 3 della Costituzione, che protegge le formazioni sociali dove si svolge la personalità dell'uomo)”*. La costruzione del tribunale Amministrativo è di certo ardita, ma tutt'altro che priva di coerenza. Il punto più delicato della decisione è senza dubbio la duplice posizione riconosciuta al Comune in relazione alle funzioni esercitate: elemento del decentramento statuale quando esercita poteri tipici (ad es. relativi all'ordine pubblico); elemento della festa quando esercita poteri atipici e che trovano fonte e limiti di efficacia solo nell'ambito di questa.

In ambedue i ruoli comunque il Comune non può non essere lo stesso; non può cambiare la sua natura per diventare qualcosa di diverso. E da ciò la conseguenza (direi anzi: la conferma) che il carattere pubblico della festa non viene minimamente intaccato.

4. Un'ultima riflessione. La non impugnazione della sentenza del 1989 (diventata quindi definitiva) e la non esistenza di provvedimenti giurisdizionali sull'argomento successivi alla

detta sentenza, sembrerebbe voler significare l'accettazione di quest'ultima da parte del mondo del Palio, in conformità al Regolamento e, prima ancora, alla tradizione.

## **Brevi riflessioni sul rapporto tra normativa della festa e normativa del diritto comune**

1. Le riflessioni ora svolte circa il rapporto tra “normativa della Festa e normativa comunale” ci conducono direttamente ad affrontare il problema generale del “rapporto tra normativa della Festa e normativa di diritto comune”  
E’ in atto da tempo ed assume connotati sempre più evidenti una specie di “prova di resistenza” tra il mondo del Palio, con le norme ed i comportamenti suoi propri, e la società civile, impostata su regole e comportamenti di comune obbligatorietà. In effetti il Palio è sempre riuscito a mantenere detta coesistenza in termini positivi, pur difendendo prerogative e ritagliandosi spazi originali con la forza che gli deriva dall’essere una realtà viva e pulsante.  
Adesso però si avverte che questa coesistenza è sempre più spesso messa in discussione da momenti di impatto pesanti, come se fosse in parte venuto a mancare un qualcosa che aveva la funzione di mediare tra esigenze comuni ed esigenze della Festa. Di episodi significativi ce ne sarebbero tanti; ci limitiamo pertanto a ricordarne alcuni di maggior rilievo:
  - (i) gli interventi della magistratura in ordine ad episodi di matrice paliesca;
  - (ii) gli attacchi alla Festa sempre più frequenti da parte di chi evidentemente ritiene che tutto ciò che è stato fatto e si fa per la salute dei cavalli sia del tutto inutile e strumentale;
  - (iii) l’arroganza di chi, senza ritegno, utilizza nomi, emblemi, insegne e colori (e quant’altro) delle Contrade ai fini puramente commerciali e speculativi ;

- (iv) il contenzioso tuttora in essere tra l'amministrazione finanziaria e le Contrade, argomento questo che, come noto, ha raggiunto negli ultimi tempi livelli significativi.
- 2. *Perché succede tutto questo?* I motivi, a mio giudizio, sono di molteplice natura ed origine. Alcuni si presentano come un portato naturale dei tempi; altri derivano purtroppo da tragiche fatalità; altri ancora appaiono invece in qualche modo favoriti da comportamenti non sempre sufficientemente meditati degli "addetti ai lavori", tra i quali anche noi dirigenti e noi contradaioli.
- 3. L'ulteriore domanda è: *cosa è stato fatto e cosa ancora fare per affrontare i problemi nel modo giusto?*
  - (i) Per alcuni aspetti si sta cercando di proseguire una strada virtuosa, come le molte iniziative adottate per la *sicurezza dei cavalli* (e, conseguentemente anche dei fantini), sia per quanto riguarda la loro condizione fisica e il loro stato di salute, sia per quanto concerne i modi e i tempi di adattamento alla Piazza e l'allenamento più idoneo a tale tracciato;
  - (ii) quanto poi al contrasto all' *illecito sfruttamento dei colori e simboli delle Contrade*, ricordo che è dal 1981 che a tale scopo è stato costituito, tra le 17 Contrade (e solo tra loro) il Consorzio per la Tutela del Palio di Siena;
  - (iii) in merito poi al *contenzioso con l'amministrazione Finanziaria*, dopo gli scippi di questi ultimi tempi: per un verso sembra essere stato raggiunto un ragionevole "modus vivendi" tra le due parti, vorrei dire "un nuovo equilibrio" che ha sostituito quello precedente andato un po' in pezzi; per un altro verso, pendono dinanzi alla competente Commissione Tributaria i ricorsi delle Contrade avverso alcune specifiche richieste dell'Amministrazione Finanziaria. In materia, il recente provvedimento legislativo inserito nella Finanziaria da poco definitivamente approvata dal Parlamento è

da sperare che rappresenti un punto fermo sulla questione;

- (iv) infine per quanto riguarda *la posizione degli “addetti ai lavori”*, è mia convinta opinione che il mondo del Palio deve cercare di evitare uno scontro aperto e diretto con la realtà esterna: non può il “diritto del Palio” (inteso come complesso di regole ed usi) porsi in aperta contraddizione con il “diritto comune”. Non può: in primo luogo perché è da temere che ne uscirebbe perdente; in secondo luogo – e soprattutto – perché una posizione del genere non è nella sua tradizione. Ci sembra non sia cosa azzardata affermare che fatti ed episodi che altrove sarebbero senz’altro giudicati come inammissibile violazione delle regole, in ambito locale e in materia di Palio perdono molto del loro carattere trasgressivo perché la coscienza di violare regole di comune osservanza si affievolisce, quasi si spegne nella convinzione di seguire comportamenti legittimati da secolare consuetudine: così che nella valutazione dell’intera comunità senese detti comportamenti perdono molto della loro pericolosità sociale. Non voglio certo dire con questo che non debbano valere per Siena e per il Palio le norme comuni: dico solo, anzi mi limito a constatare, che queste ultime sono state interpretate e applicate da chi di dovere con sensibile ed intelligente rispetto dell’originalità del luogo e delle situazioni, quel rispetto che si è inteso accordare ad una bella favola che ha il respiro profondo ed affascinante di una sfida di altri tempi. Ma come si comprende subito questo particolare equilibrio tra regola e trasgressione è delicato: quindi, per quanto ci riguarda, come “addetti ai lavori” dobbiamo fare tutto il possibile per salvaguardare detto equilibrio, convincendo così gli “altri” ad adoperarsi per fare altrettanto nei campi di rispettiva attività e competenza.

Può essere di sostegno, in questa sfida, il richiamo a quella “tradizione” altre volte invocata? Dire di sì, a condizione che dalla memoria collettiva, che è passato ma anche identità attuale si riesca ad individuare le giuste coordinate del percorso che

sarà. Scrive acutamente Catoni che “passo dopo passo un gruppo sociale ricostruisce anche il passato, le proprie tradizioni adattandole ai quadri sociali del presente. Tradizioni, quindi, come risultato di una memoria ricostruttiva (...). Per le generazioni di domani, quindi, bisognerà scegliere le tradizioni – diciamo così – sostenibili che abbiano in sé soprattutto qualcosa di tollerante, di aperto. Il restauro conservativo è, probabilmente, destinato alla sconfitta”. Che poi a ben guardare è un fenomeno questo che, sotto varie forme e con modalità diverse, e non sempre in termini del tutto consapevoli, appare caratterizzare il lungo arco della vita del Palio e delle Contrade: una “tradizione” che c’è, ma che richiede di essere via via identificata perché in continuo movimento.

## **Riflessioni conclusive**

### 1. Mi avvio alla fine.

Abbiamo toccato aspetti piuttosto importanti per le Contrade ed il Palio ed abbiamo altresì parlato della originalità di questo mondo anche nel suo proporsi all'esterno.

Sono peraltro restate necessariamente sullo sfondo, inesplorate, inevase, alcune domande esistenziali (per così dire): cosa è realmente una Contrada? E a seguire: quali sono i suoi valori vivi ed attuali, quali le tradizioni cui sempre facciamo riferimento? Quale la sua posizione e la sua influenza all'interno della società civile cittadina? Questi (ed altri direttamente collegati) sono argomenti cui dovremmo invero dedicare il giusto tempo di attenzione; fermarsi ogni tanto a riflettere; gustare le sensazioni ed i sussulti del cuore e al tempo stesso ragionarci un po' sopra. Non ne possiamo ovviamente parlare ora: peraltro, scendendo dalla oggettività di quello che ho esposto e da una qual certa asetticità, mi permetto di concludere richiamando alcune riflessioni (ed anche emozioni e sensazioni) personali che ebbi a sviluppare per la prima volta nel giornalino della mia Contrada anni fa, frutto sostanziale del privilegio di essere, tra le generazioni degli anni quaranta, di una delle ultime a nascere e crescere in un rione-contrada, ad aver fatto parte di un gruppo di ragazzi che giocavano fuori porta, ad aver indossato sin da piccolo la montura della Contrada.

### 2. La Contrada è inevitabilmente immersa nella società civile, risente dei suoi problemi, è colpita dai suoi sobbalzi, è influenzata dai suoi cambiamenti; ma non è un'entità che abbia tra i suoi scopi quello di rispondere a detti problemi o sobbalzi o cambiamenti. Non ha

niente a che vedere con gli organismi associativi, di varia natura, che meritoriamente affrontano le svariate esigenze della comunità.

Ancora. Nei normali rapporti di vita, di regola devi lottare per farti riconoscere, per non essere emarginato; devi prima di tutto “avere” per poter alla fine “essere” e quindi venire accettato per quello che sei.

In contrada non è raro di stare a fianco di persone, parlare con loro, gioire o soffrire con loro, senza sapere chi sono, senza neppure conoscere il loro nome. Chiunque ami certi colori e segua le regole che contano, è accettato, non ha da giustificare la sua presenza, né gli sarà chiesto il perché si trovi lì. La Contrada è un posto dove puoi rallentare la corsa; è un luogo fuori dal flusso perennemente in moto. Non ti trae fuori dal fiume della vita, non ti esime dall'affrontarlo, ma ti offre momenti diversi, non ripetibili in altri luoghi. La Contrada è una cosa reale, effettiva: si può vedere, si può toccare, si può vivere. Ma, guardando un po' più a fondo, capisci che in realtà essa continua a prosperare soprattutto perché, realizzando un'aspirazione inespressa e forse non del tutto consapevole, riveste di concreta sostanza e forma visibile un momento collettivo di “generosa illusione” e ti offre la possibilità di immergerti in essa senza nulla chiedere in cambio se non un po' di affetto.

### 3. Un luogo dunque reale ed insieme ideale.

Qualche tempo fa qualcuno ha scritto che quella del Palio sarebbe “una filosofia di vita”. Sarei un po' titubante a condividere una affermazione del genere, nella sua assoltezza. Direi invece che la Contrada è una “occasione della vita”, offerta a chi la sa e può cogliere.

E come “occasione” è stata diversamente valutata e lo sarà a seconda dei tempi e delle situazioni soggettive. Per i nostri vecchi ha spesso rappresentato la possibilità di vivere meglio una vita altrimenti piuttosto grama; per i nostri giovani può invece costituire un momento irripetibile di immediati rapporti interpersonali e intergenerazionali. La Contrada, se la fai tua, è un'occasione che si ripete nel tempo: è un'idea che ti fa

sempre compagnia e convive con le altre idee senza necessariamente ad esse sovrapporsi o con esse scontrarsi, sol che tu lo voglia; è il filo che ti collega, ovunque tu sia, con un territorio (città, rione) e con la gente che in detto territorio si muove.

Certo non tutto è facile. V'è un momento in cui il rapporto individuo-contrada è messo duramente alla prova. E' il momento dell'impatto, non eludibile, con le necessità del quotidiano e le incerte prospettive del futuro. Si fanno le prime analisi e i primi raffronti, premono ed insorgono esigenze alle quali non è facile dare risposta: è il richiamo della realtà, un appuntamento cui non ci si può sottrarre. Ed è il momento in cui il giovane scopre che la Contrada non è una sicurezza, non è la soluzione dei suoi problemi, né può essere il mezzo per sfuggire a questi problemi. Nascono le tensioni, che hanno origine altrove: il rapporto può entrare in crisi. E' allora che dobbiamo dire al giovane: forza ragazzo mio; combatti la tua battaglia, cerca di vincerla, ma non ti allontanare dalla Contrada! Essa non può darti di più di quello che ha: un libero e non mediato incontrarsi di persone, spesso l'amicizia, sempre una generosa illusione. Abbi la coscienza che, vinta la battaglia, la lotta della vita continua: ed allora avrai sempre bisogno dell'illusione, ove poterti rifugiare e riposare e sognare!

*Roberto Martinelli*

Siena, 18 gennaio 2007