

BIBLIOTECA DI STORIA URBANA MEDIEVALE

Il Comune medievale

Istituzioni e conflitti politici (secoli XII-XIV)

a cura di

LORENZO TANZINI



BIBLIOTECA DI STORIA URBANA MEDIEVALE

fondata da Antonio Ivan Pini

diretta da Tiziana Lazzari e Massimo Vallerani

14

Comitato scientifico

- Frances Andrews (University of St. Andrews)
Giovanna Bianchi (Università di Siena)
Marc Boone (Ghent University)
François Bougard (IRHT - Institut de recherche et d'histoire des textes)
Elisabeth Crouzet-Pavan (Université Paris-Sorbonne)
Christoff Dartmann (Hamburg University)
Marco Folin (Università di Genova)
Jean-Louis Gaulin (Université Lumière Lyon 2)
Sauro Gelichi (Università "Ca' Foscari" di Venezia)
Antonella Ghignoli (Università di Roma "La Sapienza")
Etienne Hubert (EHESS - Ecole des hautes études en sciences sociales)
Isabella Lazzarini (Università del Molise)
Paul Oldfield (University of Manchester)
Alma Poloni (Università di Pisa)
Lorenzo Tanzini (Università di Cagliari)

IL COMUNE MEDIEVALE

ISTITUZIONI E CONFLITTI POLITICI (SECOLI XII-XIV)

a cura di
Lorenzo Tanzini



© 2022, Clueb Casa editrice, Bologna

Tutti i diritti sono riservati. Questo volume è protetto da copyright. Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta in ogni forma e con ogni mezzo, inclusa la fotocopia e la copia su supporti magnetico-ottici senza il consenso scritto dei detentori dei diritti.



Il Comune medievale / a cura di Lorenzo Tanzini. – Bologna : Clueb, 2022
223 p. ; 21 cm.

(Biblioteca di storia urbana medievale / diretta da Tiziana Lazzari, Massimo Vallerani; 14)
ISBN 978-88-491-5730-7

Clueb
via Marsala 31 - Bologna
info@clueb.it - www.clueb.it

Finito di stampare nel mese di giugno 2022
da NW srl presso LegoDigit srl – Lavis (Tn)

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	7
I. GLI ASSETTI ISTITUZIONALI DELLE CITTÀ COMUNALI: FORME, LESSICI E FUNZIONI DAL XII AL XIV SECOLO, <i>Massimo Vallerani</i>	11
1. <i>Civitas</i> , Comune, Consoli: il processo di istituzionalizzazione delle collettività urbane fra XI e XII secolo.....	14
2. La costruzione del sistema podestarile (1200-1250)	35
3. Sotto il segno del Popolo: i regimi politici dell'Italia centrale (1255-1300)	47
4. Esperimenti di potere monocratico: capitani, signori, dominati tra Due e Trecento	56
II. UNIRSI E DIVIDERSI: <i>SOCIETATES</i> , CORPORAZIONI, PARTI, <i>Alberto Luongo</i>	69
1. Un mondo di soci	69
2. L'associazionismo dei <i>milites</i> : dai lignaggi alle <i>societates militum</i>	73
3. L'associazionismo popolare: dalle <i>vicinie</i> alle società d'armi	79
4. Confraternite e corporazioni	83
5. Le società di Popolo: basi popolari e corporative.....	89
6. I collegi di giudici e notai	97
7. <i>Milites</i> o popolari? L'ambiguità dei mercanti.....	100
8. Dinamiche politiche e sociali nel mondo associativo a Milano e Bo- logna	105
9. Associazioni e parti nei comuni di Popolo del secondo Duecento..	108

III. VIOLENZA E POLITICA NELL'ITALIA COMUNALE, <i>Paolo Grillo e Daniele Bortoluzzi</i>	115
1. Fratture “orizzontali”: Guelfi e Ghibellini.....	116
2. Fratture “verticali”: <i>milites</i> e <i>populus</i>	132
3. Una riflessione conclusiva.....	148
IV. PRENDERE DECISIONI, <i>Lorenzo Tanzini</i>	155
1. La dimensione collettiva dalla prassi all'istituzione	155
2. La vita nei consigli	171
3. Verso gli assetti trecenteschi	186
4. Una conclusione.....	197
V. UNO SGUARDO AL TRECENTO, <i>Lorenzo Tanzini</i>	201
1. Le assemblee e i consigli	209
2. Le fazioni ‘addomesticate’?	211
3. Fattori ‘ordinari’: diritto statutario, fiscalità e giustizia	212
Gli autori	223

Massimo Vallerani

I. Gli assetti istituzionali delle città comunali: forme, lessici e funzioni dal XII al XIV secolo

Esaminare gli assetti istituzionali delle città comunali su un arco lungo, dal XII alla metà del XIV secolo, richiede un grande sforzo di sintesi e di pazienza per dare un ordine comprensibile alla corposa serie di magistrature e di uffici che hanno arricchito nel tempo la struttura politica delle città italiane. La partizione canonica della storia comunale, in voga già da metà Ottocento, distingue, come è noto, tre fasi: regime consolare, podestarile e del Popolo¹. È una divisione sintetica ma imprecisa perché crea una patina di uniformità delle varie forme di regime che non corrisponde alla realtà della vita politica delle città italiane fra XII e XIV secolo. Seguiremo allora un percorso a due livelli: da un lato, manterremo la divisione “classica” in tre grandi fasi, sfruttando il vantaggio della sintesi; dall’altro segnaleremo, caso per caso, le numerose varianti che quel modello assunse nelle diverse esperienze cittadine. In altre parole, dobbiamo ricostruire un quadro dinamico, in cui ogni modello istituzionale è complicato dalle sue inevitabili deformazioni.

Prendiamo la fase iniziale del comune, il governo dei consoli, eletti dalle forze cittadine dopo secoli di assenza di ufficiali pubblici nelle città del regno (par. 1). Il regime consolare è formato da una ristretta élite di governo che si alterna ogni anno alla guida della città: un’oligarchia temperata, visto che i consoli hanno una durata limitata a un anno e la vacanza fra un incarico e l’altro favorisce una relativa rotazione di persone nelle posizioni di governo. Nonostante l’impianto di organo

¹ Si vedano le storie generali del comune recenti che ancora riportano questa divisione: G. Milani, *I comuni italiani*, Roma-Bari, Laterza, 2010, soprattutto per lo sviluppo politico e istituzionale; F. Ménéant, *L'Italia dei comuni (1100-1350)*, Roma, Viella, 2011; e C. Wickham, *Sonnambuli verso un nuovo mondo. L'affermazione dei comuni italiani nel XII secolo*, Roma, Viella, 2017.

“collettivo”, il periodo consolare è stato più volte attraversato da modelli alternativi, come i rettori unici: la prima volta intorno al 1150, in occasione della discesa di Corrado III, e poi, con maggiore continuità sotto Federico Barbarossa, che nominò al posto dei consoli dei magistrati imperiali, chiamati *potestates*, interrompendo il normale avvicendamento annuale dei magistrati cittadini. Anche la Lega Lombarda dal 1167 immise nel sistema comunale-consolare una variante di rilievo: un collegio sovracittadino di rettori, incaricato di mediare le dispute interne e coordinare le azioni belliche fra le città. Governi unici e coordinamento intercittadino furono dunque parte integrante della fase consolare, suggerendo soluzioni alternative che, nel tempo, hanno lasciato un segno duraturo (soprattutto sulla possibilità di armonizzare le attività di governo di più città insieme).

Ma è soprattutto nei decenni successivi alla Pace di Costanza del 1183 che la sequenza dei modelli mostra bene l'innata sperimentale delle istituzioni comunali: nel lungo intervallo che prepara il passaggio al sistema podestarile, tra il 1190 e il 1220, in quasi tutte le città italiane si succedettero governi consolari, podestà cittadini, podestà forestieri e governi misti, composti da podestà sia cittadini sia forestieri. Un vero florilegio di sotto-modelli che spesso si allontanavano notevolmente sia dai consoli sia dal podestà.

La fase podestarile (par. 2), nata sotto il segno della più ardita sperimentale istituzionale tra il 1200-1210, presenta in apparenza una storia più lineare: per funzionare, il sistema podestarile – o podestarile-consiliare – richiedeva un magistrato unico forestiero, con un incarico limitato nel tempo, un anno o sei mesi (dalla metà del Duecento), sottoposto al controllo del consiglio a fine mandato (sindacato). Era un sistema innovativo ma delicato, basato su un equilibrio instabile fra le esigenze di governo (da affidare al magistrato forestiero) e il ruolo delle famiglie cittadine, asserragliate nel consiglio comunale, che determinavano gli indirizzi principali della politica cittadina. Da qui una serie di spinte e contospinte per limitare o ampliare la latitudine dell'intervento podestarile, tanto che non è facile capire fino a quando duri veramente questa fase, a parte il dato formale della presenza di un podestà. È evidente che il comune duecentesco contiene più fasi al suo interno: una di esse è il comune di Popolo.

Già nel primo decennio del Duecento, i raggruppamenti sociali cittadini stanno producendo nuovi organismi politici, le *societates* del

Santo o di *Artes* formate da una parte consistente della popolazione non nobile, che affiancano il comune in maniera ambivalente: a volte come sostegno collaborativo al governo del podestà, altre in netta alternanza al comune. L'ambiguità si semplifica dalla metà del Duecento, con precisione dal 1254-55, quando in molti grandi comuni al podestà si aggiunge il Capitano del Popolo, quindi un governo a "trazione popolare", guidato dalle élites delle società di mestiere e territoriali che avevano dato vita a un consiglio del Popolo e a un organo direttivo ristretto, i Priori o Anziani, destinati a diventare la vera guida della politica cittadina. Formalmente siamo davanti a due sistemi istituzionali pubblici: uno del Podestà e uno del Popolo.

Il governo del Capitano del Popolo (par. 3) resta però un modello istituzionale assai ambiguo. Sul piano sociale, non vi è dubbio che il Popolo segni una rottura nell'ordine politico cittadino precedente, con l'accesso al potere delle élites corporative dei ceti artigianali e mercantili riuniti in organismi societari ramificati nel tessuto sociale della città. Sul piano istituzionale il discorso è più complesso. La nascita del Capitano del Popolo, come magistrato "parallelo" al podestà, segna allo stesso tempo il successo del sistema podestarile – che viene preso appunto a modello – e la sua crisi interna, proprio in forza di quella duplicazione di magistrati. Dalla metà del Duecento coesistono, in sostanza, due apparati che si confrontano in una convivenza spesso difficile: a volte "Comune" e "Popolo" restarono separati come due cellule unite ma con nuclei diversi; altre, si creò una nuova formazione più grande, il "comune di Popolo", dove il nuovo elemento, il Popolo, cambiò il dna dell'organo ospitante modificandone natura e funzioni.

All'interno di questo modello così complesso, matura l'ultimo caso di deformazione che prenderemo in esame (par. 4): le cariche di signore "monocratico" concesse in molte città lombarde e venete a figure eminenti dell'aristocrazia cittadina, nate spesso come gemmazione di magistrature comunali, in genere del Capitano del popolo, ma spesso anche del Podestà. Riunire le convulse sperimentazioni di quei decenni in una sola fase è assai difficile: l'ondata di rettori di emergenza o "signori", eletti per più anni o addirittura "in perpetuo" fra il 1260 e il 1290 non rispondeva a nessuna regola comune.

Come è difficile e poco utile, affaticarsi a definire questi ibridi come già "signorili" o "ancora comunali". Il primo decennio del Trecento, limite cronologico di questa parte, ci presenta così un paesaggio ancora

estremamente frastagliato, con grandi comuni di Popolo basati sulla convivenza di magistrati forestieri e istituzioni ristrette di Popolo; domini signorili ormai francamente dinastizzati (Este a Ferrara, Visconti a Milano, Della Scala a Verona) e una miriade di signorie cittadine affidate a esponenti di famiglie locali, potenti ma di breve respiro (Parma, Piacenza, Reggio, ma anche Pisa e Lucca).

Le vicende istituzionali del comune, in definitiva, lungi dal rientrare in fasi preordinate, disegnano linee fortemente discontinue e oscillanti, piene di cancellature e di sovrapposizioni: un grafico dell'instabilità, potremmo dire, oppure, in maniera meno pessimista, un mosaico dei numerosi tentativi di dare una veste istituzionale alle diverse forze operanti nel contesto urbano, spesso in contrasto fra di loro.

1. *Civitas, Comune, Consoli: il processo di istituzionalizzazione delle collettività urbane fra XI e XII secolo*

La comparsa del termine *comune* alla fine del secolo XI è un processo avvolto da una spessa coltre di incertezza. “Comune” conserva un valore di aggettivo fino alla metà del XII secolo: ci sono cose “in comune”, un interesse *comune* e una utilità *comune*, un *comune colloquium* dei cittadini in cui si approvano gli atti del vescovo, ma non esiste ancora un “comune” della città inteso come forma di governo. La stessa ambiguità avvolge la comparsa dei primi consoli, i nuovi magistrati della città attestati, in alcuni casi precoci, già alla fine del secolo XI come a Pisa, Genova, Asti. La natura della magistratura tuttavia è vaga, la documentazione intermittente – dopo la prima attestazione, alla fine del secolo XI, in alcuni casi scompaiono per decenni prima di assestarsi in maniera continuativa –; i suoi compiti, in questa prima fase, ancora meno definiti: i consoli assistono agli atti del vescovo, a volte come testimoni, a volte come coautori, ma raramente firmano gli atti in prima persona come consoli.

Sul piano sociale abbiamo qualche dato in più: erano maggiorenti, persone importanti, rappresentanti di interessi economici a volte cospicui, spesso collegati alla curia episcopale, ma non si conoscono bene né il funzionamento interno del collegio, né il rapporto con il resto della cittadinanza. Questo non vuol dire che non contino, tutt'altro, ma che pur essendo importanti non sono indispensabili per parlare di “città comunale”; nelle fonti della prima metà del XII secolo, in altre

parole, il termine “comune” e la carica di console non erano coordinati: si poteva avere qualcosa di *comune* prima di avere dei consoli, e soprattutto le città prendevano decisioni importanti anche prima di avere dei rappresentanti formali delegati al governo urbano. Per questo prenderemo in esame prima il momento “collettivo” delle rappresentanze urbane, e dopo lo sviluppo del consolato che si assesta quasi ovunque fra il 1130 e il 1150.

I cives collettività politica

L'azione di rappresentanze assembleari dei *cives* precedenti alla magistratura consolare è ormai un dato non contestato della storia comunale. Esisteva un corpo collettivo di *cives* che approvava o prendeva decisioni in nome della città già nel secolo XI, senza una forma istituzionale definita. Chris Wickham, che di recente ha riesaminato il dossier del primo comune, insiste molto sul valore di queste assemblee collettive che costituiscono una presenza stabile nella prima metà del XII secolo, rispetto all'attestazione intermittente dei consoli negli stessi decenni. Non ci sono motivi per non seguire questa linea.

D'altra parte, è noto da tempo che già prima del secolo XI esisteva una nozione giuridicamente significativa dei *cives* come soggetto collettivo, a cui imperatori e vescovi potevano riferirsi quando chiedevano, o cedevano, diritti e prestazioni: così si potevano concedere privilegi ai genovesi, ai mantovani, ai pisani, indicando con il nome collettivo dei *cives* non solo il gruppo di persone eminenti che trattava con il sovrano, ma l'insieme degli abitanti della città come destinatari dei diritti patrimoniali donati. Diritti che poi restavano ancorati alla città ed erano trasmessi ai residenti nel corso del tempo, che è l'aspetto per noi più rilevante. Nel corso del secolo XI e ancora di più nei primi decenni del XII, le forme di questa collettività sono però mutate e, nei decenni a cavallo fra il 1090 e il 1120, coesistono almeno tre diverse tipologie di presenze collettive cittadine:

- i *cives* come insieme collettivo e indistinto in grado di ricevere privilegi per conto della città;
- un'assemblea di *cives* più formalizzata (*colloquium civitatis*) che si riunisce per deliberare, emettere giudizi (come a Pisa nel 1087) e, più spesso, per approvare atti importanti del vescovo;
- e infine, in alcuni casi, un nucleo di maggiorenti, chiamati come segno distintivo *consules*, in grado di approvare decisioni per conto della città.

Si tratta ora di capire in quale modo funzionassero queste diverse forme della collettività urbana e in cosa consistesse il loro legame con la città.

Alla base della definizione delle istituzioni cittadine esiste un dato solidamente piantato sulla terra: un nucleo di diritti patrimoniali e giurisdizionali della città che doveva essere amministrato da qualche organo cittadino, con il concorso del vescovo. Un nucleo antico e nuovo allo stesso tempo, che già le carte dei secoli X e XI ci mostrano bene nella sua dimensione collettiva e indivisa di diritti concessi ai *cives*, intesi come abitanti della città senza ulteriori specificazioni. Per esempio, nel 958 Berengario II concesse a tutti gli abitanti di Genova la protezione sulle persone e le cose, in maniera generalizzata:

confermiamo a tutti i nostri fedeli che abitano nella città di Genova tutte le proprietà e i beni da loro tenuti a livello e a precaria e tutto ciò che secondo la loro consuetudine detengono, a qualsiasi titolo dentro e fuori la città².

Nel corso del secolo XI queste concessioni si ampliarono, fino a comprendere, in molti casi, ampie esenzioni dalle tasse pubbliche e riconoscimenti altrettanto ampi dell'autonomia politica in mano alle élite cittadine. Nel 1055, Enrico III, in seguito alle lamentele dei *cives*, aveva concesso ai mantovani, oltre la protezione sulle cose e le persone, anche l'esenzione dalle tasse pubbliche (diritti sui commerci e le tasse di mercato) e il godimento di tutte le "consuetudini" che «ogni città del nostro impero ottiene»³; dove per consuetudini ci si riferisce non tanto ai co-

² *I diplomi di Ugo e Lotario, di Berengario II e di Adalberto*, a cura di L. Schiaparelli, Roma, Isime, 1924 (Fsi, 38), doc. 11, pp. 235-37; traduzione in R. Bordone, *La società urbana nell'Italia comunale* (versione on line su Reti medievali: <http://www.rm.unina.it/didattica/fonti/bordone/sez1/cap5.htm>).

³ L'atto originale si trova in *Monumenta Germaniae Historica, Diplomata regum et imperatorum Germaniae*, V, doc. 356, pp. 483-84, traduzione e commento in Bordone, *La società urbana nell'Italia comunale*; le concessioni erano di natura prettamente fiscale: «abbiamo deciso e confermiamo, per intervento anche della nostra amatissima moglie Agnese, su richiesta del nostro carissimo figlio, re Enrico, e per nostra imperiale autorità, di abolire ogni esazione superflua e di estirpare ora innanzi dalle radici le violenze importune, e perciò stabiliamo che nessuna persona grande o piccola del regno presuma di molestare i cittadini ossia gli arimanni che abitano nella città di Mantova,

stumi locali, quanto all'insieme dei privilegi patrimoniali e fiscali ottenuti nel tempo e di cui la popolazione urbana gode in maniera continuativa⁴. Ma le concessioni potevano essere anche più esplicite, come nel diploma di Enrico IV del 1081 in cui concesse ai cittadini pisani un'impressionante serie di privilegi economici e politici, tra i quali l'impegno a non effettuare azioni di governo diretto senza il consenso dei cittadini⁵.

L'insieme di queste concessioni finiva per estendersi nel tempo anche ai successivi abitanti delle città, che si caratterizzavano come insiemi di "privilegiati" o di esenti (dalle tasse pubbliche) ai quali erano intestati diritti di natura patrimoniale. E in un'epoca così restia a identificare gruppi sociali in maniera astratta, il godimento di diritti reali, o di esenzioni fiscali, poteva costituire un mezzo concreto per affermare l'identità politica di una collettività di persone: i *cives* erano quelli che condividevano i diritti su cose e beni spettanti alla *civitas*. Ed erano diritti che lo stesso vescovo – che pure spesso prendeva sotto la sua protezione sia le persone sia i beni della città – non poteva usare a suo piacimento, ma doveva dividerne la gestione con l'assemblea o con tutta la cittadinanza. A questa esigenza di coinvolgimento collettivo della collettività, si legano, probabilmente, le prime attestazioni del termine "comune".

Questa dimensione patrimoniale della collettività (la *civitas* era anche l'insieme delle cose che spettavano a tutti gli abitanti) costituì infatti il primo ambito di incubazione della natura pubblica delle istituzioni cittadine; o meglio: del modo di funzionamento politico degli organi di governo cittadino. Già negli ultimi decenni del secolo XI, si

nelle loro persone e nei loro servi o ancelle, nei liberi uomini che risiedono sulla loro terra, nell'arimannia e nei beni comuni che appartengono alla detta città, collocati sulle due sponde del Mincio, nei benefici, livelli, precarie, in ogni bene mobile o immobile, giustamente acquisito o che giustamente acquisiranno».

⁴ Suggestioni in M. Ascheri, *Un'altra cittadinanza, nei privilegi e nelle fedeltà pre-comunali*, in *La fiducia secondo i linguaggi del potere* a cura di P. Prodi, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 311-323. Quei diritti si incorporavano nella città e si riverberavano sui cittadini; diventando «un profilo del loro essere cittadini di quella città».

⁵ Ma si tratta anche di un diploma pesantemente interpolato, si veda sul tema G. Rossetti, *Pisa e l'impero tra XI e XII secolo. Per una nuova edizione del diploma di Enrico IV ai pisani*, in *Nobiltà e chiese nel medioevo ed altri saggi, Scritti in onore di Gerd G. Tellembach*, a cura di C. Violante, Roma, Jouvence, 1993, pp. 159-182.

diffonde negli atti relativi alla *civitas* un lessico ancora grezzo e impreciso, ma indicativo della natura collettiva dei diritti spettanti alla città, attraverso un uso strategico del termine *commune*. Chiaramente non si allude ancora alla nascita di un'istituzione comunale, perché il termine, il più delle volte è ancora aggettivo e non sostantivo, ma si tratta di un aggettivo pesante, che indica una sfera di pertinenza pubblica dei diritti indicati dal singolo atto: sono diritti che spettano a tutti "in comune", e che richiedono l'intervento di tutti i *cives* riuniti in assemblea (comune) mediante una decisione collettiva (comune). Questo passaggio è importante e vale la pena fare qualche esempio concreto.

Nel diploma di Enrico IV ai pisani del 1081, prima ricordato, quando si concede l'immunità sui beni e le persone, si parla, non a caso, di un "consenso comune" dei pisani: «nessun uomo, senza il loro *commune* consenso, metta le mani su case, le spartisca o sequestri all'interno della città».

In un atto di qualche anno dopo (1088 circa), il vescovo Daiberto, in seguito ai disordini tra le famiglie potenti, stabilì un accordo fra le parti per regolare la costruzione di torri e la sospensione dei conflitti, due materie chiaramente pubbliche, che richiamavano quindi la necessità di prendere decisioni collettivamente e valide per tutti, vale a dire "in comune"⁶. E infatti la parola torna più volte in punti cruciali: come attributo dell'organo cittadino che doveva giudicare le lamentele e le infrazioni dei *cives* (il *commune consilium/colloquium civitatis*)⁷; come funzione delle fortezze urbane, da costruire solo per il "bene comune" della città (*pro communi utilitate civitatis*), alludendo forse alla natura pubblica dei nuovi manufatti militari. Esiste dunque un'élite militare che occupa una posizione di vertice sociale, ma esistono anche un consiglio della città che decide per la collettività e un "interesse comune" condiviso da tutti gli abitanti della città. E forse non è un caso che i disordini che avevano portato alla distruzione del quartiere di Chinzica fossero scoppiati

⁶ G. Rossetti, *Il lodo del vescovo Daiberto sull'altezza delle torri: prima carta costituzionale della repubblica pisana*, in *Pisa e la Toscana occidentale nel Medioevo*, 2 A Cinzio Violante nei suoi 70 anni, Pisa, Gisem/Ets, 1991, pp. 25-48.

⁷ *Ivi*, pp. 30-31; il *commune colloquium* si trova più volte, sempre associato alle lamentele sporte dai *cives* in caso di inosservanza delle regole stabilite nel lodo: è chiara quindi una funzione in primo luogo giurisdizionale dell'organo collettivo «si ille qui offenditur ad commune colloquium civitatis lamentabitur».

proprio per la gestione dei beni pubblici ceduti da Enrico IV ai pisani nel diploma del 1081: evidentemente la soluzione dei conflitti riguardanti beni “di tutti” richiedeva procedure di validazione condivise da un organo collettivo che si affiancava al vescovo nell’opera di ricomposizione del tessuto sociale urbano⁸. Un tessuto che univa ormai le varie componenti sociali e politiche in una medesima trama.

Lo vediamo in un altro atto assai noto e studiato: la concessione a Cremona dell’Isola Fulcheria, una zona paludosa vicina alla città, da parte di Matilde di Canossa (1098). La marchesa aveva indirizzato la concessione a tre uomini, che, in assenza del vescovo, agivano sia per la chiesa di santa Maria sia «ad comunum ipsius Cremonae civitatis», vale a dire «per parte della santa chiesa di Cremona e nel *comune interesse* della stessa città di Cremona». L’importanza dell’atto è dovuta soprattutto a questa duplice natura degli uomini destinatari dell’investitura, che «rappresentano simultaneamente la chiesa vescovile e gli interessi della città, concepita come titolare di un patrimonio comune dei cittadini»⁹. Ma c’è dell’altro: Matilde dispose anche che il “servizio” da prestare in cambio dell’investitura doveva essere fornito, in assenza del vescovo, dai *capitanei* esponenti dell’alto ceto feudale della città (indicati alternativamente come “del vescovo e della città”) e, in caso di negligenza di questi, dai *ceteri homines* della città¹⁰. Vale a dire che tutti erano

⁸ *Ibidem*; una convergenza resa evidente dalla penalità per chi rompeva la pace: veniva scomunicato dal vescovo, e quindi non poteva avere nessun contatto con gli altri “né in ecclesia né in navi”, vale a dire nella vita civile.

⁹ G. Tabacco, *La sintesi istituzionale di vescovo e città in Italia e il suo superamento nella res publica comunale*, in Id., *Egemonie sociali e strutture del potere nel medioevo italiano*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 399-427, qui p. 406; come scrive Tabacco, al di là delle catene di responsabilità, «Il vero interlocutore della contessa Matilde è Cremona che, d’intesa con la contessa, coinvolge la chiesa nell’azione giuridica».

¹⁰ Originale in *Codex Diplomaticus Cremonae*, a cura di L. Astegiano, in *Historiae patriae monumenta*, 21, vol. I, Torino, Bocca, 1895, pp. 93-94. Traduzione e commento in Bordone, *La società urbana*, cit. (<http://www.rm.unina.it/didattica/fonti/bordone/sez4/cap12.htm>): «in modo tale che i capitanei della detta chiesa debbano porsi al servizio della contessa Matilde fino a quando non sarà eletto un vescovo a governare la diocesi della chiesa cremonese che svolga il servizio verso di lei con i suoi capitanei e vassalli in modo adeguato; se i capitanei di detta città non avranno voluto prestare servizio, per il pre nominato beneficio tale servizio sia prestato dagli altri uomini della stessa città».

legati all'obbligo verso la marchesa – il vescovo, i *milites* e i *cives* – in un'unica catena di corresponsabilità, perché i beni erano assegnati collettivamente in perpetuo «alla detta chiesa e alla comunità cittadina». Il possesso condiviso del territorio dell'isola Fulcheria rendeva quindi la collettività in generale, e non solo le singole componenti, solidali verso i poteri esterni. Il medesimo livello di compartecipazione lo troviamo in un atto del vescovo di Asti del 1095, che contiene, tra l'altro, la prima attestazione dei consoli: la cessione in beneficio del castello di Annone ai consoli della città «tanto a nome proprio, quanto a nome di tutti i cittadini di Asti» con tutti i diritti connessi «per *utilità comune* di questi cittadini»¹¹. La menzione dei consoli è stata contestata, perché l'atto è interpolato, ma non ci sono motivi per respingerla in toto; mentre resta il significato politico del termine “comune” associato all'interesse condiviso dei *cives*, interesse generato dall'attribuzione del castello alla collettività.

In tutti questi casi, come si vede, il “comune” è ancora un aggettivo e non indica nessuna larvata istituzione comunale. Piuttosto mette in evidenza la tensione verso una dimensione pubblica degli interessi collettivi, dove i *cives* sono gli “aventi diritto” e il *comune* indica la natura collettiva e pubblica di questi diritti, che sono indivisibili e indisponibili ai privati. Come del resto lo era la *civitas* secondo i giuristi romani: una *res commune* o *publica*, non privatizzabile da un singolo individuo. Questa dimensione patrimoniale del comune rimase operativa per lungo tempo nel linguaggio degli atti pubblici riguardanti la città, che menzionano spesso un “interesse comune”, un “bene comune” e un “utilità comune”, con una graduale ma ben visibile evoluzione: sempre più spesso, il termine comune andava a caratterizzare insieme di *cives* più individuati sul piano politico. Nel passaggio al XII secolo, i *cives* non sono solo testimoni o destinatari passivi di cessioni regie, ma anche attori diretti nella gestione di diritti patrimoniali intestati alla città.

¹¹ Originale in *Codex Astensis qui de Malabayla communiter nuncupatur*, a cura di Q. Sella, Roma, Atti dell'Accademia dei Lincei», serie II, VI, 1880, vol. III, doc. 635, traduzione e commento in Bordone, *La società urbana*, cit.: «con ogni diritto e pertinenza che sono spettanti a tale castello e alla corte per intero, in modo tale che tutti i cittadini di Asti abbiano in beneficio da parte del signor vescovo Oddone e dei suoi successori per *utilità comune* di questi cittadini».

Le collettività come attori politici e l'assestamento del ruolo dei consoli: 1120-1150

Durante la prima metà del XII secolo le collettività assunsero una funzione politica più definita, soprattutto negli atti che riguardavano il trasferimento di beni e diritti alla *civitas*. Se guardiamo infatti all'azione che le collettività compivano, si vede che in molti casi il soggetto collettivo non si limitava ad assistere all'azione, ma ne diventava in parte autore o coautore insieme ai consoli. La sottolineatura del loro ruolo attivo – “per parabola” o “per approvazione” – che troviamo con insistenza negli atti realizzati intorno agli anni 1120-1130 è significativa, dunque, di una crescente maturazione istituzionale degli organi cittadini. Sono anni intensi, in cui i consoli furono impegnati in una serrata opera di trasferimenti di diritti di natura patrimoniale verso la città mediante l'investitura, a volte con la mediazione del vescovo¹². La coesistenza e anche il coinvolgimento di entrambi gli enti cittadini mostra un legame ancora stretto fra città ed episcopato quando si trattano questioni patrimoniali riguardanti la città in generale, tanto che è difficile separare gli intestatari o i destinatari delle cessioni.

A Cremona, per esempio, le prime attestazioni di istituzioni cittadine le abbiamo in due investiture ad alta densità politica: nel 1118, l'investitura di Soncino è fatta davanti agli uomini della *curia episcopi* e a un *consilium urbis* distinto in «populo, plebe, capitanei»; una distinzione cetuale che serviva soprattutto a sottolineare la compresenza di tutti i membri della cittadinanza. Nel 1120 un'altra investitura di un terreno a un tal Villano è fatta davanti ai «boni homines et totus arengus», ma soprattutto «*per parabolam totius arengi et populi civitatis*», quindi su approvazione dell'assemblea, distinta in arengo e *populus*¹³, un termine ancora polivalente che allude chiaramente a una collettività attiva sul piano politico.

¹² Non deve stupire che uno strumento “feudale” come l'investitura sia usato intensamente in questa fase di stabilizzazione del sistema comunale, perché l'investitura resta il principale modo di trasmissione o trasferimento di diritti di natura pubblica per tutto il XII secolo, come dimostra l'uso ancora sistematico che ne fece Federico Barbarossa nel trentennio di presenza nel regno italico.

¹³ Nel 1120 si usa invece *populus* per il giuramento di un patto con Piacenza che ancora una volta coinvolge tutti i cittadini, in *Le carte cremonesi dei secoli VII-XII*, edizione e commento a cura di E. Falconi, vol. II, Cremona, Linograf, 1984.

Negli atti bolognesi, infatti, il popolo torna con insistenza, nel diploma di Enrico V ai bolognesi del 1116, il primo atto in cui compare il comune¹⁴. Il carattere politico del popolo risalta in un atto di poco successivo (1123), il primo in cui compaiono i consoli, che accettano, insieme al “popolo bolognese”, la sottomissione dei “popoli” di tre villaggi del territorio e si impegnano a non alienare ad altri i terreni ceduti al comune bolognese e al vescovo¹⁵. La cessione sembra fatta alla città in generale e i consoli e il vescovo si presentano come garanti solidali del patto.

Negli stessi anni troviamo una situazione simile a Siena, dove atti patrimoniali particolarmente rilevanti coinvolgono il vescovo, i consoli e il “popolo” della città in un sistema molto stretto e interscambiabile di impegni e diritti condivisi. Alla donazione della quarta parte del castello di Montecellesi al vescovo del 1137, assistette anche il *popolo* radunato «in comuni colloquio», quindi come assemblea deliberante. Ma nel 1145, l'abate di San Salvatore promise di tenere il castello di Radicofani «per conto del vescovo e del comune senese» mettendo i due soggetti sullo stesso piano di fedeltà¹⁶.

In sostanza nei primi tre decenni del XII secolo emerge un'articolazione più complessa dei soggetti politici urbani: vescovo, consoli, popolo, comune disegnano ora una trama più coordinata di soggetti politici collettivi uniti dall'interesse in comune del bene (o dei diritti su quel bene) oggetto della transazione. Una situazione di correspon-

¹⁴ Regesti in *I Libri iurium del comune di Bologna*, Regesti, a cura di A. L. Trombetti Budriesi e T. Duranti, Bologna, Pliniana, 2010, I, pp.14-16. L'atto del 1116 conferma il carattere collettivo e “comune” delle concessioni regie: oltre ai privilegi fiscali e alla protezione delle persone e delle cose (immobili e mobili) si confermano le «consuetudini antiche» e i pascoli fino a Cento.

¹⁵ «Noi consoli a nome nostro e del nostro vescovo Vittore e dei suoi successori, *con tutto il nostro popolo bolognese* promettiamo al popolo di Sanguineta e Capriglia di non alienare ad altri i terreni concessi ai consoli e al vescovo ma tenere i terreni in onore e utilità della nostra chiesa e del nostro *comune* di Bologna». Anche la sottomissione di Nonantola a Bologna del 1131 è indirizzata al “popolo bolognese”: i nonantolani si impegnano a sostenere ogni spesa e imposta del comune «in onore della città di Bologna» e a non danneggiare «il popolo e la chiesa di Bologna».

¹⁶ P. Cammarosano, *Il comune di Siena, le autorità ecclesiastiche e le autorità imperiali, 1125-1215*, in *Dalla res publica al comune. Uomini, istituzioni, pietre dal XII al XIII secolo*, a cura di A. Calzona e G.M. Cantarella, Verona, Scripta, 2016, pp. 331-352.

sabilità politica oltre che patrimoniale. Il *comune*, infatti, da aggettivo riferito ai vari elementi della collettività, tende a indicare con maggiore intensità l'insieme dei beni del comune e, per traslato, l'ente che di quei beni è l'intestatario (o il destinatario). Non è un caso che proprio negli stessi decenni, troviamo, con maggiore frequenza, attestazioni dei consoli come "rappresentanti" di queste collettività urbane, soprattutto negli atti che richiedevano un riconoscimento esplicito degli attori dell'azione: per esempio nei patti fra città dopo una guerra o nelle cessioni di diritti pubblici riguardanti la *civitas*.

Anche se la comparsa dei consoli non segna la "nascita" del comune, è indubbio che la stabilizzazione della carica consolare intorno alla metà del XII secolo si presenta come il processo istituzionale più rilevante per la vita politica delle città del Regno italico. Le ragioni di questa trasformazione sono molte: l'ingresso di nuovi strati dell'aristocrazia militare "media" nel gioco politico cittadino¹⁷; una maggiore autonomia delle rappresentanze urbane rispetto ai vescovi; e ancora una graduale complicazione della gestione dei beni in comune, che richiese una presenza costante di magistrati urbani. A questi fattori strutturali possiamo aggiungere un altro elemento più congiunturale: l'intensificarsi delle guerre intercittadine che richiedevano una guida politico-militare formalizzata e riconoscibile nel tempo, sia in caso di guerra, sia nei numerosi trattati di alleanza e di pace.

Il consolato, in altre parole, si consolidò nei momenti di conflitto, interno o esterno alla città. Una stabilizzazione che fece emergere con maggiore chiarezza i contorni sociali e politici della nuova magistratura cittadina. Sul piano sociale, i consoli provenivano da gruppi sociali diversi, anche se naturalmente erano privilegiati i ceti sociali di livello medio alto. Gli studi più recenti sulle realtà urbane del regno confermano però questa origine variegata: certo, erano presenti alti vassalli episcopali, famiglie capitaneali dotate di pievi e molteplici castelli come da tempo la ricerca tedesca aveva sostenuto¹⁸, ma si trovano in numero

¹⁷ Tesi sostenuta con vigore da C. Wickham, *Sonnambuli verso un nuovo mondo*, cit.

¹⁸ Si veda per tutti la grande ricerca di H. Keller, *Signori e vassalli nell'Italia delle città (secoli IX-XII)*, Torino, Utet, 1995. La presenza di questo livello così formalizzato dell'alta feudalità nelle città italiane è stata però ridimensionata da una grande ricerca collettiva *La vassallità maggiore nel regno italico*, a cura di A. Castagnetti, Roma, Viella, 2001.

crescente anche medi vassalli inurbati, grandi e medi mercanti e soprattutto giudici e notai sempre più necessari alla gestione corrente del comune¹⁹. Nonostante il rilievo della componente feudale, non si riesce a provare una prevalenza esclusiva di un gruppo sociale sugli altri. Casomai, un tratto distintivo delle élite militari cittadine è l'uso professionale della capacità di combattere a cavallo da parte di un ceto composito di *militēs*, vale a dire di persone in grado di comprare e mantenere un cavallo: ma si tratta di una superiorità tecnica, non per forza sociale²⁰. In sostanza il consolato fu occupato da un gruppo di persone a prevalenza militare ma socialmente composito.

In ogni caso, come emerge chiaramente dalle fonti, collegi consolari composti da persone diverse per livello sociale e rilievo politico hanno preso, nel tempo, decisioni molto simili. Dunque, più che la loro origine sociale o il livello dei loro patrimoni, a tenere insieme persone con provenienze, storie e ricchezze anche molto diverse fu la loro *scelta politica* di investire tempo ed energie nella gestione e nella protezione degli interessi cittadini e di tutte quelle consuetudini che le città avevano accumulato nel corso dei due secoli precedenti. Un nucleo di diritti e di beni che ora prendeva forma nel sostantivo neutro del *comune*.

La comparsa di collegi consolari stabili, rinnovati annualmente e in grado di rappresentare la città è parallela alla maturazione politica del termine *comune* che ora, unito a *civitas*, indicava chiaramente una più compiuta articolazione istituzionale della città: il “comune” diventa un soggetto dell'azione politica, in grado di ricevere beni, stabilire patti, esercitare una giurisdizione su persone e cose della città e del territorio.

Ci sono casi precoci di questo uso come sostantivo. Per esempio, gli atti dei consoli di Genova mostrano come, già nei primi decenni del

¹⁹ Sono moltissimi gli studi dedicati ai collegi consolari delle città del XII secolo: per un quadro generale P. Grillo, *La frattura inesistente. L'età del comune consolare nella recente storiografia*, in «Archivio storico italiano», 167 (2009), pp. 673-699; Id., *A Milano nel 1130. Una proposta di rilettura della composizione tripartita del collegio consolare*, in «Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medioevo», 109 (2007), pp. 219-234; per altri casi ricordiamo almeno A. Degrandi, *Vassalli cittadini e vassalli rurali nel Vercellese del XII secolo*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», 91 (1993), pp. 5-45; G. De Angelis, *Poteri cittadini e intellettuali di potere*, Milano, Unicopli, 2009; E. Faini, *Firenze nell'età romanica (1000-1211)*, Firenze, Olschki, 2010.

²⁰ Si veda il fondamentale studio di J.-Cl. Maire Vigueur, *Cavaliere e cittadini. Guerra, conflitti e società nell'Italia comunale*, Bologna, Il Mulino, 2004.

XII secolo, l'istituzione comunale fosse pienamente pensabile in termini di *res publica*. In un decreto contro i falsari di moneta del 1139, si dispose il taglio della mano alle persone trovate colpevoli di falsificazione e il sequestro dei loro beni, mobili e immobili, che dovevano essere consegnati «al comune di Genova» («ad comune Ianue»)²¹. Il comune questa volta è sostantivo, anche se generico, e indica un ente che può ricevere beni e cose.

Naturalmente non tutte le città avevano un livello così alto di coscienza politica, ma tutte, fra gli anni '40 e '50 del XII secolo, presentano uno sviluppo evidente del significato di comune che diventa un soggetto istituzionale in grado di compiere azioni. Possiamo vedere il percorso compiuto dal linguaggio politico delle città paragonando due atti intercorsi fra Cremona e Piacenza nell'arco di un ventennio. Nel primo, del 1127, il *popolo* di Cremona riceve la terza parte del castello di Guastalla – da tenere “in comune” – da parte del *popolo* di Piacenza²². Il soggetto era l'insieme della popolazione politicamente attiva, il popolo. Un ventennio più tardi, il quadro è cambiato. In una complessa pattuizione stipulata nel 1150 fra le stesse città (Cremona e Piacenza) i consoli piacentini, nel consiglio di credenza della città, «a nome del *comune* della città investono il *comune* della città di Cremona, per mezzo dei consoli, della corte di Castelnuovo».

I consoli compivano l'atto materialmente, ma era «il comune della città di Cremona» che doveva possedere in perpetuo il castello²³: «di modo che il *comune* della città di Cremona, a cui è stato dato, posseggia in perpetuo il predetto luogo di Castelnuovo e lo tenga e ne faccia quello che vuole [...]».

Ecco un passaggio importante: in questo atto, il “comune” è allo stesso tempo il *soggetto* che compiva l'azione (quello di Piacenza) e il soggetto che la riceveva (quello di Cremona) e a cui erano intestati i beni. Era il *comune* a possedere la corte, non i consoli, che pure erano gli esecutori materiali del passaggio del castello. Si tratta di un cambiamento evidente di funzione politica, e non solo lessicale, del termine

²¹ I *Libri iurium*, cit., p. 39.

²² *Le carte cremonesi dei secoli VII-XII*, cit., p. 147. Da notare che anche negli atti precedenti, sempre investiture (del 1118, n. 273, p. 107 e del 1120, n. 279, p. 118), il soggetto dell'atto era il *populus cremonensis*.

²³ *Ibidem*, p. 240.

comune. A questo si accompagna anche una più complessa articolazione istituzionale cittadina: i consoli piacentini avevano infatti ricevuto il mandato di investire Cremona dal “consiglio” e dalla “credenza” (consiglio ristretto) della città e il patto doveva essere a sua volta giurato e approvato dagli uomini di Cremona, sotto la guida dei loro consoli. Sono tre soggetti finalmente coordinati:

- il *comune* era un ente in grado di agire come soggetto giuridico (poteva possedere beni e diritti);
- i *consoli* erano magistrati eletti annualmente che agivano a nome della città, su mandato di un consiglio dei *sapientes*
- e il *popolo*, che, in alcuni casi, doveva convalidare le decisioni prese dal consiglio con un giuramento collettivo.

È questa la struttura che troviamo in quasi tutte le città del regno alla metà del XII secolo, dopo un lungo processo di definizione istituzionale delle componenti politiche cittadine: un processo che era partito dalla necessità di dare una forma agli atti che interessavano la collettività degli abitanti, individuando gli attori (il *populus* e i consoli) e un soggetto collettivo astratto il comune, a cui erano intestati i beni della città, le “cose in comune”. La scelta della parola non fu casuale, come non lo fu il percorso fatto dalle città per delineare un meccanismo di funzionamento delle proprie istituzioni: il lento lavoro intorno al termine “comune” compiuto nella prima metà del secolo XII, da aggettivo a sostantivo, ci fa capire che gli uomini di quel periodo scelsero coscientemente la dimensione patrimoniale (i beni di tutti) come base delle proprie istituzioni politiche²⁴. La forma, in questo caso, coincideva con il contenuto e i beni di tutti (*res communes*) divennero un’istituzione, il comune, che incorporava cose e diritti che appartenevano alla *civitas* nel suo complesso e non ai suoi singoli cittadini. Questa soluzione apparentemente astratta era, in realtà, molto concreta perché ancorava l’istituzione a cose materiali e visibili: tutti conoscevano le cose comuni ed erano interessati alla loro gestione.

²⁴ Una indagine sui diversi significati del termine in E. Faini, *Il Comune e il suo contrario. Assenza, presenza, scelta nel lessico politico (secolo XII)* in *Presenza-assenza. Meccanismi dell’istituzionalità nella Societas Christiana (secoli IX-XIII)*, a cura di G. Cariboni, N. D’Acunto, E. Filippini, Milano, Vita & Pensiero, 2021, pp. 259-300; oltre al classico O. Banti, *Civitas e commune nelle fonti italiane dei secoli XI e XII*, in «Critica storica», IX (1972), pp. 568-584.

Ma proprio in questo momento in cui sembrano aver trovato una forma più stabile, i comuni (cioè i governi cittadini) entrarono in conflitto con il potere imperiale nella persona di Federico I Barbarossa. Dopo una lunghissima convivenza che aveva visto gli imperatori delle case di Sassonia e di Franconia indirizzare alle città italiane un numero cospicuo di privilegi fiscali e patrimoniali, Federico contestò ai comuni lombardi la legittimità dell'origine del potere pubblico in mano ai consoli: non l'esistenza in sé del consolato fu messa in dubbio, ma la loro nomina che non sembrava provenire da nessun potere superiore di natura sovrana.

I comuni nell'Italia di Federico I: dal conflitto al riconoscimento dei comuni (1158-1183)

Quando Federico Barbarossa ordinò il censimento dei diritti regi nella dieta tenuta a Roncaglia nel 1158, i giuristi italiani enumerarono correttamente fra i *regalia* anche l'elezione dei consoli. Il diritto di eleggere i governanti delle città era infatti una prerogativa pubblica che i comuni italiani avevano silenziosamente esercitato senza averne il diritto, almeno nella visione di Federico I. In tal senso, la dieta di Roncaglia rappresenta ancora oggi un documento di eccezionale chiarezza, che ridefinisce i diritti pubblici che i sovrani precedenti avevano affidato, spesso in maniera tacita, alle cure dei vari soggetti territoriali che li custodivano, per vie legali o meno: vescovi e cittadinanze collettive. D'altra parte, anche le città avevano ragione a rivendicare la provenienza regia di molti diritti che gli consentivano, almeno di fatto, l'esercizio diretto di prerogative pubbliche, come il possesso e lo sfruttamento del fodo, dei telonei sulle merci e dei pedaggi e altri diritti concessi nei numerosi privilegi regi dei secoli X e XI.

La sfida posta da Federico era però di natura politica, non solo economica: non i diritti in sé erano contestati, ma il *possesso* di questi diritti senza un'esplicita concessione regia. Mancava l'investitura, l'atto sovrano di concessione che permetteva al contempo di concedere un diritto come privilegio e di rinnovare la sottomissione del beneficiario nel momento stesso in cui riceveva il privilegio. Federico cercava, in sostanza, di ristabilire una chiara gerarchia di derivazione dei poteri pubblici, ricorrendo al diritto romano – “ogni giurisdizione viene dall'imperatore”, come recita l'incipit della legge *omnis iurisdictio* inserita nella dieta di Roncaglia – e all'investitura feudale come strumento

politico per costruire una rete di alleati-sudditi a cui delegare la gestione dei diritti pubblici sui territori dell'impero²⁵. In sostanza, l'imperatore non era pregiudizialmente contro i comuni e non voleva vietare i consoli: voleva però sottomettere queste istituzioni pubbliche locali a un riconoscimento regio per ribadire che il potere da essi esercitato proveniva dal sovrano. Una volta affermato questo principio, Federico stesso accettava e anzi promuoveva il consolato come forma di governo sia nelle città alleate sia, in certa misura, nelle città nemiche sconfitte, almeno in una prima fase²⁶.

Dopo la sconfitta di Milano del 1158, per esempio, e ancora di più dopo la seconda, più distruttiva, del 1162, Federico impose un ordine del governo locale basato ancora sul controllo regio dell'operato dei consoli: erano i consoli a dover eseguire gli ordini, a raccogliere le tasse nel territorio, a essere collettivamente responsabili per la città davanti all'imperatore. Lo stesso avveniva per le città alleate, ma questa volta in forma di privilegio: i diplomi concessi a Pisa, a Pavia e a Cremona, sue fedeli alleate, consegnano ai consoli una quasi totale libertà d'azione e una pienezza di diritti che raramente era stata definita con tale precisione linguistica. Per non parlare dell'uso accorto che Federico fece del modello comunale per le città alleate da rifondare – come Lodi e Como – o da supportare contro i comuni maggiori, come nei diplomi concessi a Imola contro Bologna o ad Assisi contro Perugia: in questi casi, si ricorre a un modello di comune autonomo, dove la coordinazione di *consules* e *commune* mostra come ormai fosse pienamente accettata la funzione rappresentativa dei consoli che parlano, decidono e ricevono disposizioni *a nome* di tutta la cittadinanza e del territorio sottoposto alla città²⁷.

²⁵ Sullo scontro in generale si veda P. Grillo, *Le guerre del Barbarossa. I comuni contro l'imperatore*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

²⁶ Ha colto bene questo incontro di modelli R. Bordone, *I comuni italiani nella prima Lega Lombarda: confronto di modelli istituzionali in un'esperienza politico-diplomatica*, in «Vorträge und Forschung: Kommunale Bündnisse Oberitaliens und Oberdeutschlands im Vergleich», 33 (1987), pp. 45-58.

²⁷ Una breve rassegna dei soggetti destinatari dei diplomi è interessante: Pisa 1155: *Pisanus Populus e Consules* (possono esercitare la vendetta); Mantova 1155: *consules cunctus populus, universitas*; Savona 1158: *consules e omnis populus*; Asti 1159: *rectores et potestates* ai quali consegna *curam et custodiam et regimen civitatis intus et extra*; Albenga 1159: *Totus commune civitatis, consules*; Como 1159: *rectores et universi populo*

La pretesa delle città di coordinare un territorio politico, grosso modo equivalente con il distretto episcopale, riceve infatti negli anni federiciani una conferma importante: soprattutto viene ripresa nei modelli di funzionamento della città che la cancelleria regia adottò nel corso del lungo confronto con le città italiane. Fin dai primi diplomi, Federico intese la città nella sua organica unione con il territorio. A volte viene indicato il territorio suburbano di competenza della città entro le 12 miglia, come per Siena nel 1158²⁸; in altri casi il riferimento è più preciso, come per Lodi, dove si parla più estesamente di un territorio coincidente con l'episcopato²⁹. E così anche in un diploma a Como, dove sono tenuti a giurare fedeltà tutti «gli abitanti tanto in città quanto nell'episcopato»³⁰. A Imola viene ricostruito lo *statum* della città «come le altre città con tutto il suo contado integro», dove l'analogia «con le altre città» serve appunto a mostrare l'adesione a un modello condiviso, che ritroviamo anche in un diploma concesso ad Assisi, quando si stabilisce che la città era «capo di tutto il contado»³¹. A maggior ragione, il comitato fa parte integrante della *civitas* nei diplomi a favore delle città alleate. Basti pensare ai privilegi concessi a Pisa del 1162 – in cui addirittura si cede il comitato “in feudo” alla città³² –; e a Cremona, a cui si donano le regalie, tanto in città quanto nel contado³³.

In sostanza, i consoli sono sempre e comunque responsabili per la città e per il contado: la città, come soggetto politico, deve avere un territorio di pertinenza su cui esercita un controllo giurisdizionale, militare

tam in civitate quam in episcopatu morantes; Imola 1159: *rector pro universo civitatis Imole populo*; Como 1162: *Consules et populus*; Pisa 1162: *consul Lambertus commune pisanorum*.

²⁸ Si veda il divieto di costruire castelli «prope civitatem», in *Monumenta Germaniae Historica, Diplomata regum et imperatorum Germanie*, X, 2, *Friderici I diplomata*, a cura di H. Appelt, Hannover, 1975 (da ora DFI), n. 244, p. 40.

²⁹ Per esempio, quando si accenna al controllo delle acque in «episcopatu Laudensi», *Ibidem*, n. 246, p. 42.

³⁰ *Ibidem*, n. 265, p. 71 (1159) «tam in civitate quam in episcopatu morantes».

³¹ *Ibidem*, n. 321, (1160): «Sit capud totius comitatus», senza che nessuno possa costruire castelli nel suo comitato.

³² *Ibidem*, n. 356, p. 198 (1162).

³³ *Ibidem*, n. 369, p. 228: «tam in civitatem quam extra per totum episcopatum vestrum».

e fiscale. Una coordinazione stretta che sembra rispettare, e anzi rilanciare, il modello comunale italiano anche in ambito imperiale. Ma il rapporto fra il modello comunale e l'imperatore non seguì un percorso lineare. L'inasprirsi del conflitto provocò una profonda deviazione da questo modello di cogestione del potere con ufficiali cittadini locali.

Il sistema condiviso, basato sul controllo dell'operato dei consoli come responsabili di città e territorio, venne infatti meno dopo la seconda ribellione di Milano e la sua rovinosa sconfitta nel 1162. La distruzione di Milano rimane uno dei capitoli più drammatici registrato nelle cronache di età federiciana. A colpire i cronisti, non fu solo la distruzione, pietra per pietra, dei vari quartieri e delle mura ad opera degli eserciti delle città nemiche confinanti (Como, Lodi, Pavia, Cremona), ma anche la constatazione di un cambiamento radicale della strategia imperiale di governo del regno italico. Proprio in quegli anni, si decise di sospendere il normale avvicendamento dei collegi consolari, delegando il governo cittadino nelle mani di ufficiali regi, chiamati rettori o *potestates*: un nome al femminile (le potestà), che indica un potere e un'autorità di governo emanazione diretta dell'imperatore. Dopo la prima vaga menzione di rettori cittadini nel 1150, è questa la seconda volta che le città provano il governo del rettore unico, non eletto dai consigli cittadini ma di nomina imperiale e poco sensibile agli interessi della città. Anzi. I primi esempi di potestà di nomina imperiale si trovano a Milano e a Piacenza, due città severamente punite da Federico. Ben presto, però, il loro governo divenne un "malgoverno" che colpì negativamente anche le città alleate dell'imperatore. In tutte le cronache cittadine, i rettori imperiali sono ricordati infatti come dei "saccheggiatori" professionisti, autori di un sistematico furto delle ricchezze cittadine:

non si limitavamo a chiedere le regalie, ma facevano scucire a tutti ingiustamente sette volte tanto di quel che era dovuto per diritto al sovrano. Ed opprimevano vescovi, marchesi, conti e anche consoli [...] per ogni focolare, sia dei cittadini buoni e nobili che stavano nei castelli, sia dei villani e dei rustici, costringevano nobili e contadini a pagare tre soldi di moneta vecchia e imperiale [...]; inoltre aveva annullato i

diritti utili che i capitanei o qualunque altro signore erano soliti possedere³⁴.

Sotto il tono lamentoso dei cronisti italiani si nota una reale forzatura delle politiche fiscali imperiali verso le città: i podestà imperiali tassavano tutti, ignorando le esenzioni e i privilegi e in più destinavano le entrate fiscali all'impero distogliendole dalle città. Due "crimini politici" per le città comunali italiane, che avevano basato il proprio sistema di autoriconoscimento proprio sul controllo diretto del patrimonio comune.

In realtà il ricorso ai podestà imperiali non fu uniforme. Persistevano situazioni di privilegio verso alcune città alleate, alle quali era concesso di "mantenere" il consolato: così fu per Cremona e Pavia, anche se dovevano ricevere sempre l'investitura dall'imperatore, o per Ravenna e Treviso, a cui fu concesso, nel 1164, di tenere lo *status consulatus antiquus*, vale a dire l'elezione dei consoli in piena autonomia. Proprio queste eccezioni mostrano come entrambe le parti percepivano differenze sostanziali fra i modelli di governo attivi in quegli anni, che erano diversi e non tutti assimilabili a forme pure:

- podestà imperiali che controllavano in maniera coercitiva città e territori sottomessi;
- consoli eletti dalle città, ma investiti dall'imperatore e obbligati ad assicurare la fedeltà delle popolazioni locali all'impero;
- consoli quasi autonomi, che potevano seguire uno *status antiquus* concesso come privilegio.

Fu in questo clima di moltiplicazione di forme di governo piegate dalle emergenze che prese forma la *societas lombardorum*, la prima grande esperienza di coordinamento sovracittadino fra le città dell'Italia settentrionale.

La ribellione a questo sistema di controllo imperiale fu infatti ampia e diffusa. I giuramenti della Lega delle città lombarde fra il 1167 e il 1169 avevano saldato in un'unica alleanza nemici di vecchia data: Cremona, Lodi, Como, Novara con l'odiata Milano, a cui si aggiunsero Piacenza, Brescia, Bologna e le città venete³⁵. Un fronte vastissimo, che

³⁴ Traduzione in *Federico Barbarossa e i Lombardi*, a cura di F. Cardini, G. Andenna, Novara, Europa, 1991, p.134.

³⁵ Sulla lega lombarda, l'analisi più dettagliata è di G. Chiodi, *Istituzioni e attività*

rappresentava, con pochissime eccezioni, il mondo comunale italiano federato a difesa del proprio sistema politico-economico.

I giuramenti della lega hanno una caratteristica importante per l'immagine del modello comunale che si stava costruendo in questi anni: l'affermazione dell'integrità del territorio cittadino, del diritto di ogni città di esercitare la giurisdizione senza avere ingerenze dei vicini. Lo si vede bene nei primi giuramenti della *Societas*, per esempio quello di Lodi, più volta attaccata da Milano: i consoli chiedevano la garanzia di poter esercitare sul loro territorio (episcopato) i diritti sul «fodro, distretto, esercito e difesa (*fossatum*), come fanno le altre città verso gli uomini del proprio episcopato». Ancora una volta l'analogia con le «altre città» rimanda a un modello condiviso di comune che le città devono seguire. Un modello che in quel momento serviva a preservare i territori dei comuni alleati dalle mire espansionistiche di Milano, ma che divenne un punto di riferimento per rappresentare le città comunali anche nei decenni a venire, come testimonia la pace di Costanza del 1183.

Una volta condiviso questo schema di fondo, era possibile giurare un'alleanza plurima che eleggesse una magistratura unica sovracittadina, i *Rettori* della lega, un collegio unitario e sovraordinato alle città, incaricato di dirimere le dispute territoriali e politiche fra gli alleati. In tal senso il collegio dei Rettori segnava un'innovazione politica importante, anche se di durata limitata: il conferimento di poteri giurisdizionali a un organo collettivo sovracittadino. Inoltre, la natura trasversale e intercittadina dell'alleanza gettò le basi per un altro elemento della definizione istituzionale delle città: l'omogeneità politica dei territori delle città alleate. La Lega pretendeva, infatti, il rispetto dell'integrità territoriale di ciascuna: in più, oltre all'aiuto attivo in guerra, era richiesta ai soci anche un'azione coordinata contro i nemici interni che dovevano essere espulsi e perseguiti da tutte le città alleate. Così ogni città doveva considerare come banditi «propri» le persone bandite dalle altre città della Lega, creando un *continuum* territoriale di città fedeli, fondato sull'esclusione fisica dei nemici³⁶.

della seconda Lega Lombarda (1226-1235), in *Studi di storia del diritto*, vol I, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 79-262.

³⁶ Per l'esame di queste clausole M. Vallerani, *I rapporti intercittadini nella regione lombarda tra XII e XIII secolo*, in *Legislazione e prassi istituzionale nell'Europa medievale. Tradizioni normative, ordinamenti, circolazione mercantile (secoli XI-XV)*, a cura di G.

Questi due indirizzi segnarono profondamente le relazioni inter cittadine nei decenni successivi, diffondendo fra le città un modello di patto che ebbe larga fortuna per buona parte del Duecento. Ma soprattutto consentirono alle città della Lega di resistere per un decennio alle pressioni imperiali e di imporre – prima nella tregua di Montebello del 1177 e poi nella pace Costanza del 1183 – una “restaurazione” dei rapporti fra città e impero «come ai tempi di Enrico V».

La pace di Costanza giurata da Federico I e dalle città lombarde nel 1183, prevedeva una serie importante di concessioni alle città della lega; tra le principali ricordiamo la piena concessione delle regalie, cioè dei beni e dei diritti pubblici (richiesti a Roncaglia) alle città “per sempre”:

Noi Federico, concediamo per sempre a voi città luoghi e persone della Lega, le regalie e le vostre consuetudini, sia nelle città sia nel territorio extraurbano;

e l’abolizione di tutti gli atti ostili compiuti da Federico in pregiudizio delle città. Dovevano così essere annullati i privilegi emanati “in odio” ai comuni lombardi, cancellate le sentenze contrarie ai comuni della Lega e ripristinate le concessioni di livello e di precaria fatte *prima* della dieta di Roncaglia: vale a dire che tornava in vigore il sistema di concessioni di beni e diritti che le città avevano costruito nei decenni passati, al di fuori delle investiture imperiali. I comuni tornavano quindi a una situazione ante-1158, vanificando, di fatto e di diritto, il tentativo federiciano di imporre una diversa derivazione e trasmissione del potere pubblico mediante l’investitura regia.

Le concessioni fatte prima dell’intervento imperiale non solo restavano valide, ma erano nuovamente legittimate dalla cessione ufficiale dei diritti regi alle città. Il consolato stesso – prima sospeso, sottoposto al controllo imperiale o dato in privilegio a fedelissimi – era riconosciuto ormai come un diritto regio trasferito “per sempre” alle città. Non si tratta di un semplice ritorno allo stato precedente: si tratta di un nuovo inizio, percepito con chiarezza dai ceti dirigenti comunali all’indomani dell’accordo con l’imperatore.

Lo si vede bene dal tenore dei provvedimenti presi dai governi cittadini nell’ultimo decennio del XII secolo. Dopo lunghi anni di guerra

e di emergenza continua, le città dovevano ricostruire l'apparato istituzionale e politico del comune in un quadro giuridico relativamente nuovo. Per certi versi dovevano ridare una nuova veste al "comune" attraverso una diffusa opera di censimento e recupero dei beni pubblici, dati in concessione e da lungo tempo non più controllati dalle città. Furono avviate complesse inchieste su terreni e concessionari insolventi. Non si trattava solo di inchieste conoscitive, ma di un complesso tentativo di ridefinizione della superiorità giurisdizionale del comune su ampie zone del territorio che erano ormai sfuggite al controllo pubblico³⁷.

Questa attività di recupero si basava su una pretesa politica palese: quei territori e quei diritti spettavano al comune in quanto *caput* di un contado ormai ricondotto sotto il controllo del potere cittadino. La parola spesso impiegata in queste inchieste, *posse* – nel doppio senso di territorio e potere – esprimeva bene il contenuto territoriale/patrimoniale del potere che il comune si arrogava come "naturale" in quello scorcio di secolo³⁸. Il comune doveva contare, nei due sensi del verbo: censire le sue *res* e avere potere su di esse. Per questo si tendeva a tradurre subito queste azioni di recupero in termini fiscali: le cose del comune erano oggetto di tassazione e questo era il segno della loro appartenenza alla città.

Lo stesso valeva per gli abitanti della città. Le cronache cittadine si erano concentrate soprattutto sulle guerre e le numerose spedizioni militari di saccheggio nei contadi vicini, durante gli anni dello scontro con Federico, mentre minore attenzione era stata data ai conflitti interni e alle trasformazioni subite dalla cittadinanza nei lunghi anni di guerra. Lo sforzo bellico aveva richiesto anche un forte contributo personale e

³⁷ Si avviò un'intensa attività di ricognizione sui beni comunali: a Vercelli, Ivrea, Brescia, Piacenza, Como e altre città i giudici comunali interrogarono contadini, fittavoli, intermediari locali enumerando, in forma di lista, le persone dipendenti, l'ammontare dei censi e gli elenchi delle comunità soggette; sul tema R. Rao, *Le inchieste patrimoniali nei comuni dell'Italia settentrionale (XII-XIV secolo)*, in *Quand gouverner c'est enquêter. Les pratiques politiques de l'enquête princière (Occident, XIII^e-XIV^e siècles)*, Actes du colloque international d'Aix-en-Provence et Marseille. 19-21 mars 2009, ed. par Th. Pécout, Paris, De Boccard, 2010, pp. 285-298.

³⁸ G. De Vergottini, *Origini e sviluppo storico della comitalanza*, in Id., *Scritti di storia del diritto italiano*, a cura di G. Rossi, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 5-122, con ampia scelta di testi nelle note.

finanziario da parte dei *cives*: dovevano combattere anche i ceti artigianali per la prima volta occupati massicciamente negli eserciti cittadini, e dovevano anche pagare le tasse per le numerose opere di fortificazione della città. Una pressione fiscale equilibrata, visto che nella stragrande maggioranza dei casi i *milites*, il ceto dei cavalieri ancora prevalente nel consolato, era esente dalle tasse e anzi riceveva dal comune sostanziosi risarcimenti per i danni subiti in guerra³⁹. Le tasse, quindi, gravavano sul resto della popolazione che per giunta doveva dividersi “per testa” l’ammontare richiesto dalle necessità del comune: un’altra ingiustizia palese, visto che persone con redditi bassi dovevano pagare la stessa cifra degli altri, con un evidente svantaggio economico.

Fu soprattutto su questo terreno che si consumò, nel decennio finale del XII secolo, un conflitto politico interno alla cittadinanza che minò le basi istituzionali del comune consolare. Non è un caso che le cronache insistano spesso sulla natura fiscale dei conflitti sociali e politici dei primissimi anni del Duecento: ci si scontrava sulla ripartizione dei carichi fiscali per finanziare le opere pubbliche e la crescita urbanistica della città, ma anche sulle quote di rappresentanza nei consigli comunali da cui molti *cives* non nobili erano di fatto esclusi; sulla spartizione degli uffici pubblici in mano a un ceto di *milites* esperti nella guerra e nella diplomazia ma padroni anche dei meccanismi finanziari del comune. Conflitti sociali indubbiamente, con un inevitabile risvolto politico.

2. La costruzione del sistema podestarile (1200-1250)

Questo stato di agitazione comportò infatti la messa in discussione del regime consolare come forma di governo: troppo ristretto era il collegio consolare, dominato da un numero di famiglie chiuso e ormai poco disponibile a condividere le responsabilità di governo con i *populares* (non nobili), e chiuso anche verso le famiglie appartenenti agli strati medio-bassi del ceto militare, che dopo le guerre federiciane, trovavano la loro principale fonte di sostentamento proprio nel comune. In altre parole, il consolato entrò in crisi perché non funzionava più come sistema di redistribuzione neanche all’interno del ceto di riferimento, quello di estrazione militare.

³⁹ Maire Vigueur, *Cavalieri e cittadini*, cit., pp. 175-206.

I tentativi di nuove forme di governo, compiuti fra il 1180 e il 1200 tendevano tutti verso il superamento dell'oligarchia chiusa dei consoli. Un superamento, in verità, non privo di contraddizioni, visto che spesso si eleggevano figure eminenti locali come "primi consoli" o rettori, chiamati anche *podestà*, generando conflitti interfamiliari ancora più violenti. Una situazione per certi versi caotica, segnata da un'alternanza irregolare e incerta di modelli istituzionali confliggenti: non solo consoli e podestà, ma anche un solo podestà locale, oppure due podestà locali a capo di due raggruppamenti diversi, o due podestà forestieri, ugualmente eletti da parti diverse della città (come a Cremona nel 1200). La tassonomia era vastissima e mostra bene lo stato di continua fibrillazione istituzionale delle città italiane nei decenni di passaggio fra i due secoli. Un'incertezza che si trasmette subito nei formulari dei documenti comunali. Nei patti fra città, per esempio, quando i comuni si impegnano a far rinnovare gli accordi anche negli anni venire, si menzionano sempre "i consoli o i podestà futuri", come se non si potesse predeterminare il regime dell'anno successivo.

Ed era effettivamente così: nelle serie di rettori cittadini fra 1190 e 1220, le combinazioni possibili sono numerose e cambiano quasi ogni anno. Il caso più semplice vedeva, appunto, un cambiamento anno per anno della forma di governo. Per esempio, a Parma, dopo il primo podestà forestiero Niger Grassus di Milano nel 1175, abbiamo regimi consolari, alternati con podestà locali (1182, 1187) e forestieri (1185, 1186, 1189, 1190) con un ritorno ai consoli nel 1190 e al podestà locale nel 1192 e ancora ai consoli fra il 1194 e il 1197; a cui segue un podestà cremonese nel 1198, due rettori locali nel 1199 e altri podestà cittadini fra il 1200 e il 1204, e così via fino al 1213, anno in cui si stabilizzò la carica affidata a un magistrato solo forestiero.

A Milano le forme di governo sono state ancora più frammentate, con l'elezione di due e poi di ben quattro podestà cittadini, ognuno rappresentante di raggruppamenti societari diversi⁴⁰. Cremona, oltre all'alternanza, ha sperimentato anche la compresenza di due podestà di *societates* in carica nel 1209-1210. A Genova si nota invece la permanenza nella carica di un podestà forestiero per più anni: come Drudo Marcellino, milanese, in carica dal 1196 al 1197, o Guifredotto Gras-

⁴⁰ Per il caso milanese P. Grillo, *Milano in età comunale (1183-1276). Istituzioni, società, economia*, Spoletto, Cisam, 2001.

sello attestato dal 1202 al 1204. Casi tutt'altro che rari, che mostrano bene la natura sperimentale della carica e del nuovo regime in costruzione.

Dalla frammentazione alla stabilizzazione: il podestà e le parti nel primo ventennio del Duecento

Questo stato di instabilità del vertice si deve in buona parte all'estrema fluidità degli schieramenti interni alle città e in generale del corpo politico urbano. In molti casi, questa sperimentale esasperata nel trovare nuove forme di governo tradisce non solo l'incertezza sull'assetto istituzionale da prendere, ma anche sulla natura stessa del comune: come se la crisi del consolato avesse posto nuovamente la questione di cosa fosse, in realtà, il "comune" e di cosa fosse "in comune" tra le varie componenti politiche della città: l'intera città, il suo governo, la parte al potere? L'emergere di *partes*, fazioni, *societates* intestate ora al santo, ora con il nome di un nobile locale (o tutti e due, come spesso capita), aveva infatti reso visibile il pluralismo politico delle città comunali, animate da gruppi politici in aperta competizione e con una scarsa capacità di coordinarsi con il comune (si veda il secondo capitolo).

Prendiamo il caso del quadrante lombardo-veneto. I patti fra Cremona, Brescia, Verona e Ferrara fra il 1200 e il 1212 presentano un'immagine di forte frammentazione interna, con una moltiplicazione di "comuni" veramente eccezionale⁴¹. Nei patti fra Brescia e Cremona, Brescia si presenta sempre come un comune diviso: nel 1200 il patto è stabilito dai *milites* fuoriusciti, dai consoli della *societas* dei militi e da alcuni consoli del comune. Dopo una breve parentesi unitaria nel 1208, il comune bresciano si presenta ancora diviso: giurano l'alleanza con Cremona solo i «*milites* che uscirono da Brescia, che noi intendiamo come il *comune* di Brescia». Nel 1211, al rinnovo dell'alleanza, i cremonesi specificano ancora che intendono per comune di Brescia «quelli che sono chiamati *societas militum* e quelli che gli ubbidiscono dentro e fuori la città». Il "comune" poteva dunque essere anche un gruppo di persone fuoriuscite e i loro seguaci. Lo stesso capita con Verona: sempre

⁴¹ Esempi tratti da V. Leoni e M. Vallerani, *I patti tra Cremona e le città della regione padana (1183-1214)*, in «Bollettino storico cremonese», ns, 5 (1999); cfr. anche Vallerani, *I rapporti intercittadini*, cit., pp. 221-290.

nella pace con Cremona, per “comune di Verona” si intendono il «conte di san Bonifacio e la sua parte e i suoi seguaci».

Nonostante queste incertezze, è evidente che il dominio sul comune era comunque importante, tanto più in un momento di forti divisioni interne: “rappresentare” il comune, in un’arena con protagonisti così incerti, significava impossessarsi di un emblema del potere pubblico superiore, essere riconosciuti in una posizione di comando unitario nella città. Per questo il comune rimase a lungo un oggetto malleabile durante le lotte interne ed esterne alle città padane: un oggetto che andava ricostruito caso per caso, ma che indicava sempre il simbolo del potere pubblico superiore della città. Diviso e frammentato fra parti in conflitto, il “comune” continuava a esistere come proiezione istituzionale dell’essenza politica unitaria della città.

Questo diffuso sviluppo delle *partes* e delle *societates* è un passaggio importante, perché, da un lato, riflette la pluralità delle forze politiche organizzate nello spazio urbano, dall’altro mostra l’irrefrenabile spinta di questi gruppi a “istituzionalizzarsi” imitando il comune (a volte come si è visto, sostituendolo), a partire dal nome della loro guida, quasi sempre un “podestà” come quello del comune. La contraddizione non deve spaventare: il cuore del sistema comunale era proprio questo processo di definizione istituzionale di *tutte* le forze politiche cittadine, anche se esse rendevano incerta, e in alcuni casi perfino dubbia, la persistenza di un comune unitario.

Il comune, in altre parole, rimase a lungo una struttura complessa e multiforme, ma sempre saldamente ancorata agli interessi generali della città: ora come proiezione ideologica, ora come reale luogo di controllo delle risorse pubbliche. Fu in questo clima che si ebbe l’affermazione del podestà forestiero, che non comportò certo la fine delle divisioni interne, ma fornì gli strumenti concettuali e materiali per risolverle, grazie a una subordinazione formale delle forze interne al magistrato forestiero: una figura di equilibrio e di mediazione che favoriva, allo stesso tempo, la centralizzazione del governo nelle mani di un capo politico esterno (non cittadino) e una maggiore apertura delle istituzioni consiliari a nuovi ceti urbani.

Il podestà, come guida della città, doveva infatti essere coadiuvato da un’assemblea di *cives* più aperta e inclusiva, il consiglio comunale, che accoglieva ora anche rappresentanze della società urbana impegnate nei lavori artigianali e mercantili. Solo la comparsa di questa endiadi,

podestà forestiero e consiglio cittadino (ampliato con l'ingresso dei popolari), segnò la definitiva affermazione di un "sistema di governo" podestarile-consiliare e non solo di un magistrato occasionale⁴². Lo si vede bene dai compromessi raggiunti fra il 1210 e il 1220 in numerose città comunali. Per esempio, il lodo imposto dal vescovo Sicardo alle due parti della città di Cremona nel 1210, quando il vescovo abolì i podestà di parte (in particolare quello del Popolo) e riservò al contempo un terzo delle cariche consiliari e degli uffici pubblici agli stessi popolari; ma tutti, poi, anche i membri del popolo dovevano giurare fedeltà al podestà del comune:

Dico e ordino che tutti gli uomini della città di Cremona, a qualunque società appartengano, e tutti gli uomini dei borghi suburbani devono essere dipendenti dalla giurisdizione del signor podestà Matteo, del quale sono di pertinenza tutti i diritti comuni, cioè punire i delitti, organizzare spedizioni militari, riscuotere pedaggi⁴³.

Ecco un caso di coordinamento istituzionale complesso: società, popolo, consiglio allargato (che include anche membri non nobili), devono essere subordinati alla giurisdizione del podestà. Accordi simili furono raggiunti a Milano nel 1214 e a Piacenza nel 1219, dopo un lunghissimo scontro sui diritti pubblici nel contado; in molte altre città il Popolo accettò volontariamente il governo unitario del podestà come inquadramento istituzionale del comune, pur non rinunciando alle sue prerogative specifiche.

Il funzionamento del sistema: il podestà, il consiglio e il governo comunale nel Duecento

Uno dei segni di assestamento del regime podestarile è la sequenza regolare di elezioni di magistrati forestieri unici per la durata prestabilita dell'incarico, vale a dire un anno. Questo processo è ormai maturo negli anni Venti del Duecento e prosegue nei decenni successivi, quando il

⁴² La sintesi di partenza è quella di E. Artifoni, *Tensioni sociali e istituzioni nel mondo comunale*, in *La Storia*, a cura di M. Firpo e N. Tranfaglia, *Il Medioevo*, vol. II, Torino, Utet, 1988, pp. 461-466.

⁴³ M. Vallerani, *L'affermazione del sistema podestarile e le trasformazioni degli assetti istituzionali*, in *Comuni e signorie nell'Italia settentrionale*, a cura di G. Andenna, R. Bordone, F. Somaini, M. Vallerani, Torino, Utet, 1998, pp. 385-426.

podestà forestiero diviene ovunque la magistratura ordinaria del governo comunale. Si tratta di un processo importante sul piano culturale, perché l'affermazione del magistrato forestiero, in misura maggiore rispetto ai consoli, segna una sorta di "personificazione" della città come ente politico che si pone come controparte del podestà: da un lato, il podestà prende un impegno con la *civitas*, le giura fedeltà, promette di difenderne l'onore, le cose e le persone, i beni e i diritti, l'ordine interno e i confini del territorio; dall'altro la *civitas*, destinataria del giuramento, diventa un soggetto giuridico attivo: una persona collettiva che agisce, pensa, soffre e si vendica, come mostra uno straordinario documento senese, il *Memoriale delle offese*, redatto tra il 1223 e il 1224 sotto il podestà bolognese Guido Guicciardi⁴⁴.

Il documento è importante per più aspetti: in primo luogo, per la celebrazione della città di Siena, che compare come soggetto politico, vera controparte del podestà; e in secondo luogo, per il ruolo del podestà: comandante, vincitore, vendicatore del comune e custode della memoria delle offese recate alla città. Il documento si chiama *memoriale* proprio perché deve serbare memoria delle offese ricevute dal comune e vendicarle in futuro. Nella sua orazione iniziale il podestà si rivolge alla città con il *tu*:

Ricordati sempre di quelli che ti servono, che ti seguono che ottemperano ai tuoi mandati, e non risparmiano di mettere a rischio i beni e la vita per te. Ma, d'altra parte, ricordati anche di quelli che ti rinnegano e ti sottraggono gli omaggi dovuti, e che ti resistono con forza; per questo, o nobile città, io Bonifacio Guicciardi, podestà e tuo rettore ordinai e stabilii di redigere questo memoriale in cui sono descritti i tuoi offensori e la serie di offese [...]⁴⁵.

La personificazione del comune, che premia e punisce i malvagi come un giudice celeste, non è (solo) un espediente retorico, ma ri-

⁴⁴ Il testo del Memoriale è stato pubblicato da L. Banchi, *Il memoriale delle offese fatte al comune e ai cittadini di Siena*, in «Archivio storico italiano», s. III (1875), pp. 199-224, qui p. 203; per un inquadramento culturale di questi testi si veda E. Artifoni, *Retorica e organizzazione del linguaggio politico nel Duecento italiano*, in *Le forme della propaganda politica nel Due e nel Trecento*, a cura di P. Cammarosano, Rome, École Française de Rome, 1994, pp. 157-182, p. 177.

⁴⁵ *Ivi*, p. 203.

sponde a una dimensione giuridica importante: il podestà si impegna con la *civitas* come “altro da sé” e come “altro” anche dall’insieme dei *cives*. La *civitas* poteva infatti vendicarsi anche contro i *cives* infedeli, come un ente che aveva vita propria e una propria direzione di sviluppo. Esattamente come la miniatura che decora la prima pagina del *Memoriale*: il podestà che regge un cartiglio con un motto politico – «Ricorda queste glorie, città di Siena affinché di bene in meglio acquisisca incremento» – offerto a una *civitas* sacra, rappresentata attraverso la chiesa e altri edifici simbolici. Lo stesso augurio è ripetuto nel proemio della seconda parte del *Memoriale* del 1224, che ricorda la conquista di Grosseto: «affinché la città di Siena cresca di bene in meglio» («ut civitas senensis semper de bono in melius augmentetur»). Il podestà aveva dunque il compito di “accrescere” la città secondo un modello di governo che puntava all’aumento e al mantenimento della sua ricchezza, dei suoi beni e del suo territorio, in una parola del suo *honor*⁴⁶. Era una traiettoria politica e ideologica finalmente chiara: la città comunale sotto la guida del podestà era destinata alla crescita continua.

Il podestà, dunque, combatteva e governava *per conto* della città, a cui aveva giurato fedeltà. Ma fuori di metafora, il podestà giurava fedeltà al consiglio, da cui riceveva poteri amplissimi sotto forma di *arbitrium* su molti campi dell’amministrazione cittadina: la giustizia civile e penale, la guerra, il controllo del territorio, lo sfruttamento delle risorse economiche, il controllo della fiscalità, l’ordine pubblico, il decoro urbano, i rapporti con le autorità religiose, la diplomazia, e altro ancora. I campi di intervento del podestà erano tantissimi, praticamente illimitati. Ma non lo era il suo potere, “legato” alla volontà espressa dal consiglio che decideva gli indirizzi dell’azione politica del podestà, ne valutava gli esiti e in caso ne esigeva la punizione, attraverso il sindacato, un rendiconto pubblico della sua attività annuale svolto a fine mandato davanti al consiglio. Si creò così un dualismo istituzionale inedito: un potere molto ampio concesso a un estraneo (il podestà), dietro una fitta serie di garanzie e di controlli esercitati dal consiglio che rendevano l’esercizio di quelle prerogative quasi un “mandato” più che l’esercizio di una *potestas* autonoma.

⁴⁶ Sui diversi significati della parola *honor* si veda A. Cotza, *Prove di memoria. Origini e sviluppi della storiografia nella Toscana medievale (1080-1250 ca)*, Roma, Carocci, 2021, pp. 232-247.

Si trattava di un modello di governo peculiare nel medioevo europeo: per la prima volta si aveva la cessione del potere politico a un estraneo, professionista della politica⁴⁷. Ma si trattava anche di un modello nato dalla paura (e dal rifiuto) di un potere esercitato da singole persone potenti per ricchezza personale o eredità familiare: capiclan nobili con radicate alleanze nei ceti popolari, capi militari asserragliati nei castelli di famiglia del contado con eserciti propri; ma anche ricchi mercanti nobilitati in cerca di affermazione personale e altro ancora. Qualsiasi potenziamento privato si trasformava in una minaccia potenziale che andava appunto evitata in partenza attraverso un sistema di contrappesi e di limiti che impedisse al podestà di trasformare i poteri ricevuti in strumenti di affermazione personale. Da qui i limiti temporali della carica e una nutrita serie di divieti, avvertimenti o di vere minacce rivolte al magistrato troppo indipendente e fedifrago. Per questo, in molte rubriche statutarie il dettato normativo insiste più su quello che il podestà *non* poteva fare senza il permesso del consiglio che su quello che poteva fare. Il Breve del podestà di Pistoia del primo Duecento, oltre ad essere uno dei testi statutari più precoci, è anche un buon esempio di questo modo di identificare il potere del podestà attraverso i suoi limiti. Così, mentre gli ordini di *fare* delle cose sono numerosi ma generici, le rubriche “in negativo” che ponevano limiti e divieti alla sua azione, sono molto più precise⁴⁸:

- il podestà «non deve portare le insegne del comune al collo, se non per decisione di tutti i consiglieri eletti» (S.2);
- «non infligga pene, nel patrimonio o nella persona, superiori a venti soldi, *se non* per decisione di tutti i consiglieri»;
- poteva applicare la rappresaglia «*a meno che* non sia sospesa per decisione assunta da tutti i consiglieri» (S.12);
- «non proceda ad investitura o a concessioni di beni della città, *se non* per decisione del consiglio» (S.15);
- non investa nessuna persona di una carica pubblica «se non con il parere favorevole di tutti i consiglieri» (S. 21).

⁴⁷ Famosa è la trattazione di M. Weber, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1980; si veda E. Artifoni, *I podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale*, in «Quaderni storici», 63 (1986), pp. 687-719.

⁴⁸ *Statuto del podestà (1162-1180)*, in *Statuti pistoiesi del secolo XII*, a cura di N. Rauty, Pistoia, Società pistoiese di storia patria, 1996, pp. 236-237.

- in caso di norme contraddittorie «sia tenuto ad osservare quanto deliberato dagli stessi consiglieri» (S.6).

Un florilegio di espressioni limitative delle azioni del magistrato che si spiega solo con l'ampiezza delle prerogative concesse, definite in termini assai nebulosi e per questo foriere di equivoci. La tensione fra questi due elementi – assegnare il potere a una persona, sottoponendolo al controllo di un organo collettivo cittadino – spostò di fatto il baricentro del sistema verso il consiglio comunale, che divenne non solo il contrappeso del podestà, ma il luogo legittimo di formazione della decisione politica. E questa funzione, relativamente nuova, spiega l'accrescimento spettacolare delle assemblee cittadine fra il 1230 e il 1260, sia per le dimensioni – in media un consiglio “largo” contava fra i 500 e i mille membri – sia per le competenze e i meccanismi interni, che si arricchirono di un complesso sistema di votazione e di elezione (si veda il quarto capitolo) di ufficiali e magistrati.

La moltiplicazione degli uffici e degli ufficiali era una conseguenza diretta dell'ampliamento delle competenze del comune fin dagli ultimi anni del XII secolo. Non fu una crescita programmata, ma un adattamento pragmatico dell'amministrazione comunale alle singole operazioni da realizzare, come se ciascuna operazione richiedesse una specifica figura di ufficiale per essere realizzata. E in parte era proprio così. Il primo motore generatore della creazione di ufficiali sembra essere stato la necessità di rendere operative le decisioni amministrative del comune: il consiglio decideva un'operazione, eleggeva gli ufficiali per attuarla e allo stesso tempo disponeva la registrazione dei conti sui libri pubblici. Questa sequenza di decisione amministrativa, esecuzione e registrazione scritta ha sostenuto la crescita dell'apparato comunale per tutta la prima metà del secolo XIII, quando le istituzioni pubbliche si dotarono di un complesso sistema di ufficiali comunali e di libri pubblici. È una dimensione fondamentale del comune come ente “politico” e non solo amministrativo: il podestà, in sostanza, doveva guidare una macchina sempre più complessa, che prendeva sotto tutela non solo le persone (i *cives* riconosciuti) ma anche i loro beni e le relazioni contrattuali fra i cittadini.

La guerra contro Federico II e i podestà imperiali (1237-1250). Un modello alternativo possibile

L'assestamento del regime podestarile, tuttavia, fu pesantemente condizionato dal conflitto con Federico II, iniziato nel 1226 con il rinnovo della lega Lombarda guidata da Milano in funzione antimperiale. Fu uno scontro a bassa intensità fino al 1230-31, quando una mediazione assai complessa di Gregorio IX fece raggiungere una tregua fra le due parti, ma si riacutizzò fra il 1236 e il 1240, con una serie di campagne militari di grande violenza, dallo scontro a Cortenuova del 1237, che vide i milanesi sconfitti, all'assedio di Brescia del 1238. Le campagne militari procedevano insieme a un ambizioso riassetto amministrativo del regno italico che Federico, come il nonno, Federico Barbarossa, aveva diviso in vicariati affidati a suoi ufficiali, mentre le città erano governate da podestà sempre eletti dall'imperatore. Come i vicariati non tenevano conto della geografia "per contadi" cittadini, così il podestà imperiale rispondeva direttamente al sovrano e al suo vicario. Nel 1237, tanto per dare dei numeri, ricevettero podestà imperiali circa dodici città, ma nei primi anni Quaranta del Duecento, quando il sistema entrò a regime, furono circa venticinque i comuni governati da ufficiali svevi, a cui si aggiunsero altrettanti centri satelliti: in totale circa cinquanta comuni erano entrati nell'orbita del funzionariato imperiale⁴⁹.

Si trattò dunque di una parentesi tutt'altro che breve, che interruppe di fatto l'interscambio di magistrati fra le città della regione padana: non solo perché molti ufficiali venivano dal regno di Sicilia (tra i più importanti Tommaso di Acerra, Pier delle Vigne, Taddeo di Sessa), ma perché anche i podestà "lombardi" erano scelti in base a criteri di fedeltà al sovrano, più che alla città ospitante. Quella dimensione "collaborativa" fra magistrato e consiglio che animava il sistema podestarile precedente lasciò il posto a una funzione più esplicita di coordinamento delle politiche cittadine con i progetti regi di consolidamento del regno. In altre parole, il governo imperiale mostrò alle città italiane un ruolo più "autoritativo" del podestà, inteso come un rettore a cui si affida il governo della città come una vera guida politica, che sovrastava il con-

⁴⁹ Dati in O. Guyotjeannin, *I podestà imperiali nell'Italia centro settentrionale, in Federico II e le città italiane*, a cura di A. Paravicini Bagliani e P. Toubert, Palermo, Sellerio, 1995, pp. 115-126.

siglio comunale invece di esserne diretto. Un modello che, come vedremo, condizionò molto la vita politica delle città lombarde dopo la scomparsa di Federico nel 1250⁵⁰.

In effetti anche altre due conseguenze importanti del decennio di governo imperiale dell'Italia settentrionale sono da ricordare: da un lato la promozione di importanti dinastie filoimperiali che rafforzarono la loro egemonia su più città contemporaneamente e dall'altro, lo sviluppo di una capillare trama fazionaria (impostata sulla dicotomia guelfi-ghibellini) nelle città dell'Italia centro-settentrionale, anche con il concorso determinante di Innocenzo IV.

Sul primo punto saremo brevissimi, perché sarà sviluppato più avanti. È indubbio che l'adesione al partito imperiale aveva giovato moltissimo ad alcune grandi famiglie signorili che già nei decenni precedenti avevano costruito ambiti egemonici sovracittadini: il caso dei da Romano è naturalmente il più noto, con la figura di Ezzelino – e del fratello Alberico – che instaurarono un forte dominio sulle città venete, Padova, Verona, Treviso che durò ben oltre la fine prematura di Federico (1250)⁵¹. Un dominio di fatto personale/familiare, che usava podestà-vicari come rappresentanti di un potere signorile strettamente alleato con l'imperatore. L'intreccio fra alleati (e parenti) di Ezzelino e funzionari federiciani caratterizzò infatti il governo della Marca Trevigiana per quasi un ventennio, consentendo a Ezzelino di dominare Padova fino alla “crociata” contro di lui indetta dal papa nel 1259. Dallo stesso ambiente di alleati dell'imperatore, emersero anche altre figure carismatiche, come Umberto Pallavicino, che dominò Cremona, insieme a Buoso da Dovara, usando con spregiudicatezza sia il titolo di Capitano generale, sia lo spazio politico del vicariato imperiale per instaurare, nei primi anni Cinquanta, un vasto dominio intercittadino prima impensabile (vedi par. 4).

Il secondo aspetto, la trama di fazioni che divise nuovamente le città italiane, fu ancora più dirompente. Era stato proprio Federico II, nella

⁵⁰ Sulla natura del governo imperiale P. Grillo, *Un imperatore per signore? Federico II e i comuni dell'Italia settentrionale*, in *Signorie italiane e modelli monarchici (secoli XIII-XIV)*, a cura di P. Grillo, Roma, Viella, 2013, pp. 77-100.

⁵¹ Importanti le analisi di G.M. Varanini, *Il comune da Verona, la società cittadina ed Ezzelino da Romano*, in *Nuovi studi ezzeliniani*, a cura di G. Cracco, Roma, Istituto storico italiano per il Medioevo, 1992, pp. 115-169.

dieta di Piacenza del 1239, a equiparare la ribellione politica a un reato di eresia, a cui andavano applicate le pene severissime previste dalla legislazione imperiale per la lesa maestà. Ma se in una prima fase, Federico si limitò a punire o a premiare le città in base alla fedeltà dimostrata alla causa imperiale – ricorrendo a una lunga sequela di bandi collettivi, privilegi, riammissioni indirizzati genericamente a una singola città –, negli anni finali dello scontro con il papato romano, il conflitto investì direttamente i fronti familiari *interni* alle singole città.

La successione fittissima, fra il 1245 e il 1249 di bandi, cacciate, ribellioni e rovesciamenti di fronte aveva portato le città comunali a pensarsi come “divise” in due *partes* – guelfi e ghibellini – che non potevano più convivere nello stesso spazio politico: una delle due andava cacciata, per assicurare una posizione unitaria della città in uno dei due fronti contrapposti⁵². Così avvenne per esempio, in due città fedelissime di Federico, minate all’interno da una divisione fazionaria irriducibile: Parma e Cremona. A Cremona, nel 1247, furono poste in bando le famiglie guelfe dei Cavalcabò, Amati, Sommi, Oldoini; ma nel 1249 i guelfi asserragliati nella città nuova, aiutati dal vicario pontificio Gregorio da Montelongo, elessero un proprio podestà, Ottolino de Sommi e come vescovo il fratello, Bernardo. I ghibellini, a loro volta, elessero come podestà Uberto Pallavicino di Parma, che sconfisse le famiglie guelfe e i loro alleati (Brescia e Milano) per impiantare un regime “quasi personale” che, pur lasciando in vita le istituzioni tradizionali del comune, accentrava su di sé tutte le decisioni principali. Si trattava quindi di un modello di rettore relativamente nuovo, in cui un “*dominus-magistrato*” ricopriva una carica comunale snaturandone in buona misura la natura politica, che non era solo quella del rettore dipendente dal consiglio, ma anche di capo politico con poteri di coordinazione superiori a quelli dei normali magistrati. Pallavicino, in effetti, una volta conquistato il potere, non solo riammise molte famiglie cacciate (più come capo-parte che come podestà) ma si appoggiò esplicitamente sulle società di Popolo, che, proprio sotto il suo regime, si rafforzarono edificando il palazzo e la torre (resta la targa con il nome dei quattro consoli), segno esplicito di un nuovo protagonismo politico.

⁵² Per il bando e le divisioni interne è fondamentale G. Milani, *L'esclusione dal comune. Conflitti e bandi politici a Bologna e in altre città italiane tra XII e XIV secolo*, Roma, Istituto storico italiano per il medioevo, 2003.

Sono esempi di una trasformazione profonda delle istituzioni comunali in molte città dell'Italia settentrionale, che continuarono formalmente ad avere gli stessi elementi di base – popolo, comune, podestà – ma uniti secondo una logica diversa, che esaltava la dimensione personale e sovracittadina del dominio di un capoparte⁵³. In altre parole, il sistema politico cittadino-comunale era inserito all'interno di un quadro geografico più ampio che legava i singoli comuni in una rete di fedeltà politiche centralizzata. Fu questa l'eredità più importante che condizionò lo sviluppo delle città lombardo-venete nella seconda metà del Duecento e che ci porta a sdoppiare ora l'esame delle città del regno italico in due grandi aree politiche:

- un'area di grandi comuni di Popolo (soprattutto nell'Italia centrale, Toscana, Emilia, Umbria) con ampi consigli aperti e una presenza massiccia delle *societates* nella vita politica cittadina, posta sotto la guida di una nuova magistratura di vertice, gli Anziani o Priori (par. 3);
- e un'area diffusa di governi monocratici, fortemente personalizzati. Non siamo ancora alle signorie, ma è indubbio che l'evoluzione istituzionale di quelle città fu fortemente condizionata dalle fortune di famiglie eminenti che spesso dinastizzavano le cariche di vertice (par. 4).

3. *Sotto il segno del Popolo: i regimi politici dell'Italia centrale (1255-1300)*

Ovunque il momento istituzionale di riferimento per datare l'inizio del nuovo regime del Popolo è l'elezione del Capitano del Popolo, un magistrato parallelo al podestà, anzi ricalcato sulle sue caratteristiche e funzioni: anche il Capitano doveva essere forestiero, nobile, con riconosciute capacità militari oltre che politiche e fornito di una *familia* di

⁵³ Per restare all'esempio dei grandi condottieri di parte imperiale, nei documenti redatti nei primi anni Cinquanta, essi mantenevano ancora le titolature imperiali insieme ai titoli comunali. Nel patto di alleanza tra i due capiparte stipulato nel 1252 questo doppio livello è espresso con chiarezza: il Pellavicino era podestà di Cremona e Capitano generale «dal Lambro in giù», così come Ezzelino da Romano era «vicario generale del sacro romano impero dal fiume Oglio a Trento» e podestà di Padova; l'atto si trova in *Codex Diplomaticus Cremonae*, cit., vol. I, n. 605, p. 285.

giudici e notai al suo servizio. I primi Capitani furono eletti a Firenze (1250), Perugia (1256), Padova e Bologna (1256), anche se con alcuni periodi di incertezza in cui la carica non fu rinnovata ogni anno. Diciamo che solo dal 1270 il Capitano fu inserito in maniera stabile nell'assetto istituzionale del comune. Se la rappresentazione del magistrato era del tutto simile al modello podestarile, il suo mandato era invece strettamente legato all'azione del Popolo. Eletto dal consiglio del Popolo, espressione diretta delle società di mestiere e di armi, il Capitano ubbidiva a un preciso progetto politico: difendere il Popolo e realizzare la sua politica dentro e accanto le istituzioni comunali. Una convivenza non sempre facile, almeno nel primo ventennio di vita della magistratura.

Dalla coesistenza con il comune alla subordinazione del podestà

Il rapporto fra il Popolo e il Comune è stato uno dei temi più dibattuti dalla storiografia recente e meno recente⁵⁴. Fin dalla metà dell'800 si sono avanzate ipotesi e ricostruzioni ardite di questo dualismo: “uno stato nello stato” si è detto e ripetuto più volte, (Simonde de Sismondi fu il primo a dirlo e gli altri lo seguirono); un “contro-stato” guidato dalle classi mediane e lavoratrici che non poteva che portare alla dittatura, come scrissero in coro i maggiori storici del diritto tra fine Ottocento e inizio Novecento; una copertura di lotte di fazione, senza vero contenuto di classe, secondo altri storici della seconda metà del Novecento⁵⁵.

Al netto delle tendenze ideologiche dei singoli studiosi, la difficoltà di inquadrare il nuovo regime è reale, perché il Popolo, nelle città dove prese potere – le maggiori del centro Italia, Perugia, Firenze, Bologna, Siena, Pisa, a cui si può aggiungere Padova – rese esplicito il mandato del Capitano, ma non sempre chiari il rapporto con il Comune e il po-

⁵⁴ Sintesi recenti A. Poloni, *Potere al popolo. Conflitti sociali e lotte politiche nell'Italia comunale del Duecento*, Milano, Bruno Mondadori, 2010; J.-C. Maire Vigueur, E. Faini, *Il sistema politico dei comuni italiani (secoli XII-XIV)*, Milano, Bruno Mondadori, 2010.

⁵⁵ Sulla storiografia comunale tra Otto e Novecento si veda M. Vallerani, *Il comune come mito politico. Immagini e modelli tra Otto e Novecento*, in *Arti e storia nel Medioevo*, a cura di E. Castelnovo e G. Sergi, vol. IV, *Il Medioevo al passato e al presente*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 187-207.

destà. O meglio, un indirizzo egemonico sul piano politico è ben visibile dagli statuti cittadini, ma non si capisce bene il meccanismo che regolava, in concreto, i rapporti fra i diversi livelli istituzionali: Consiglio del comune e Podestà, Consiglio del Popolo e Capitano del Popolo, e infine gruppi dirigenti delle Arti che acquistavano sempre più autonomia decisionale fino a diventare il vero fulcro politico del comune nell'ultimo decennio del Duecento. Procediamo per gradi.

Il sommarsi di cariche, magistrature e spinte politiche nei decenni successivi alla nascita del Capitano del Popolo comportò alcune conseguenze di rilievo: in primo luogo la dipendenza del Podestà da una rete di istituzioni popolari di cui, ormai, doveva seguire le decisioni; e in secondo luogo la compresenza di più figure istituzionali affiancate senza una chiara gerarchia di derivazioni o di rilevanza. Nei documenti degli anni settanta e ottanta del Duecento vediamo agire una pluralità di soggetti: oltre a Podestà e Capitano, abbiamo – come presenza stabile in quasi tutte le città popolari – le società di Popolo di Arti e di Armi, gli Anziani/Priori e in alcune città, anche la Parte (in genere guelfa) che aveva un proprio organismo istituzionale esterno al comune. Questa convulsa coesistenza di istituzioni non è sempre ben ordinata in una chiara gerarchia istituzionale, anche se dagli statuti degli anni '80 e '90 del Duecento emerge una tendenza più marcata verso una subordinazione di fatto del Podestà al Popolo (sia al Capitano che alle *societates*) come esito inevitabile dell'affermazione del nuovo regime. Il podestà era ormai inserito in una struttura composita, riceveva legittimazione dai consigli del comune e del Popolo, doveva eseguire le loro decisioni e proteggere il Popolo come elemento stabile del comune. Furono diverse le vie per costruire questo sistema composito.

A Perugia si scelse la compresenza. Lo statuto del comune del 1279 contiene numerose rubriche rivolte sia al Capitano sia al Podestà, uniti nel guidare un comune ormai francamente di Popolo, guelfo, ortodosso. Come si legge nel proemio del I libro, lo statuto è fatto «in lode della vergine Maria, dei santi Pietro e Paolo, dei martiri Lorenzo ed Ercolano, di Domenico e Francesco, della santa madre Chiesa, del sommo pontefice e dei cardinali, del Comune e del Popolo romano», e (alla fine),

del Podestà e del Capitano e di tutti gli amici del Comune e del Popolo di Perugia⁵⁶.

La lunga sequenza di poteri celesti e terreni indica chiaramente una nuova cosmologia politica in cui Perugia era inserita, ma indica anche che la *Civitas Perusina* è ormai un organismo composito, rappresentata da una stretta unione fra Comune e Popolo. Lo si vede anche nei meccanismi istituzionali disegnati dalle rubriche successive. Lo statuto era approvato dal consiglio generale e speciale del Comune e del Popolo e si rivolgeva, indifferentemente, al podestà e al capitano. La stessa redazione dello statuto seguiva ormai un binario unico, in cui confluivano tutte le componenti istituzionali della città: il consiglio generale del Comune e del Popolo, insieme ai rettori dei giudici, delle arti, dei “domicelli” (*militēs*). Tutte le decisioni erano prese da questi consigli misti e dai gruppi societari delle Arti cittadine, e si capisce come proprio questa convergenza ampia di organismi istituzionali diversi fosse il cuore della vita politica cittadina, con compiti di coordinazione dei magistrati forestieri, messi sullo stesso piano.

Un quadro simile a quello disegnato nei *Brevi del Comune e del Popolo* di Pisa del 1287⁵⁷. Le rubriche politiche dello statuto erano rivolte indistintamente al Podestà e al Capitano ed erano redatte sempre al plurale, a unire i due magistrati nello stesso impegno di difesa delle istituzioni cittadine che trovavano nel consiglio generale un luogo di riunione e di mediazione. Nel consiglio generale, infatti, dovevano essere convocati: Senatori, Consiglio di credenza, Capitanei dei militi, Anziani del Popolo, e il loro consiglio minore, Consoli del mare, dei Mercanti, Consoli della lana e il loro priore, Capitanei del porto di Sardegna, avvocati del comune, Capitanei dei giudici e dei notai e cinquanta sapienti. Un Comune formato ancora da un mosaico di persone, istituzioni, uffici che condividevano il governo degli interessi cittadini.

Altrove, la gerarchia era più definita e la subordinazione del podestà emerge con maggiore chiarezza. A Bologna, dove si conserva solo lo sta-

⁵⁶ *Statuto del comune di Perugia del 1279*, edizione a cura di S. Caprioli, Perugia, Deputazione di storia patria per l'Umbria, 1996. Su Perugia sotto il regime del Popolo si veda anche J. Grundman, *The Popolo at Perugia (1130-1309)*, Perugia, Deputazione di storia patria per l'Umbria, 1992, p. 3.

⁵⁷ *I brevi del Comune e del Popolo di Pisa dell'anno 1287*, a cura di A. Ghignoli, Roma, Istituto storico italiano per il medioevo, 1998, p. 45.

tuto del Podestà del 1288, il ruolo egemone del Popolo è ormai indiscusso: l'intero funzionamento del comune, a cominciare dall'elezione del podestà e degli Anziani, è contenuto non nel I libro, deputato normalmente al definire i ruoli delle istituzioni urbane, ma al libro V, che contiene gli *ordinamenta* del Popolo emanati anno per anno: una legislazione di parte, mobile, soggetta ai cambiamenti continui che il consiglio del Popolo imprimeva alla struttura istituzionale del comune secondo i momenti⁵⁸.

Una subordinazione apertamente sostenuta anche nella prima rubrica dello statuto del podestà di Pistoia del 1296: il podestà, infatti, doveva giurare di mantenere «iura rationes iurisdictiones et honores» del comune, ma anche di conservare gli *ordinamenta sacrata* del Popolo, osservando solo i capitoli dello statuto del comune «che *non sono* contrari allo statuto del Popolo»; in caso di conflitto «omesso lo statuto del comune, osservi lo statuto del Popolo»⁵⁹. Difficile trovare una più chiara formulazione del primato assegnato alla normativa del Popolo. Non è solo una questione di gerarchia di norme, quanto di rilevanza di indirizzi politici che il Popolo in quegli anni portava avanti.

Il primato del nucleo ristretto delle Arti: verso una dimensione oligarchica di un regime a partecipazione diffusa

Questo modello politico, formato da più figure istituzionalizzate – Comune, Podestà, Popolo, Capitano, Anziani – assunse una dimensione gerarchica più definita quando il gruppo dirigente del Popolo, divenuto istituzione formale, impose una subordinazione esplicita delle altre componenti politiche cittadine. Nelle normative di fine Due e di inizio Trecento, quella costellazione di figure istituzionali che abbiamo visto sopra, occupa uno spazio sempre minore, a vantaggio di una ristretta élite di popolani selezionati in collegi ristretti dal corpo delle Arti: gli Anziani (a Bologna e Pistoia), i Priori (Firenze e Perugia), i Nove (a Siena). Questi collegi ristretti si incaricarono di coordinare il sistema istituzionale del comune in maniera autoritativa, riservando a

⁵⁸ *Statuti di Bologna dell'anno 1288*, a cura di G. Fasoli e P. Sella, Città del Vaticano, Biblioteca Apostolica Vaticana, 1939.

⁵⁹ *Statutum potestatis Communis Pistorii*, 1296, a cura di L. Zdekauer, in *Statuti pistoiesi del secolo XIII*, a cura di R. Nelli e G. Pinto, Pistoia, Società pistoiese di storia patria, 2002, p. 7.

sé una serie di prerogative prima condivise con i consigli cittadini e i magistrati forestieri.

A Bologna il ruolo degli Anziani crebbe in maniera esponenziale negli anni finali del Duecento, quando ormai guidavano le riunioni dei consigli e coordinavano le politiche delle società di Popolo con quelle del comune. Sempre negli stessi anni, una complicata riforma dei criteri di elezione, attraverso una serie di passaggi “controllati”, tendeva a mettere in sicurezza la scelta del vertice politico del Popolo all’interno di un numero definito di persone⁶⁰. L’aumento del potere comportava inevitabilmente una maggiore selezione del gruppo dirigente.

Lo stesso avveniva a Firenze, dove la selezione dei Priori era condizionata anche dalla spaccatura interna alla parte Guelfa, con l’esclusione delle grandi casate magnatizie successiva alle leggi antimagnatizie del 1291-93⁶¹. Così come a Siena, dove il regime dei Nove riservò l’accesso alle cariche maggiori a un numero controllato di famiglie di estrazione mercantile che avevano più a cuore gli interessi comuni della città, secondo la retorica del regime:

Che li signori Nove e quali sono et essere debono difenditori del comune et popolo di Siena et del contado et distretto d’essa, sieno et essere debiano de mercatanti de la città di Siena overo de la meza gente⁶².

Attenzione però: non siamo ancora davanti a un regime chiuso, almeno non ancora. Il Popolo di fine Duecento era un organismo complesso, non solo nella sua costituzione interna, ma anche nel suo funzionamento politico. Da un lato, il nucleo dirigente era assai ristretto – dodici o nove persone elette ogni due mesi –, ma dall’altro la platea di elettori era ancora molto vasta. Soprattutto il processo di formazione delle decisioni politiche da votare in consiglio era basato su una capillare consultazione delle società di Arti, che potevano inviare agli Anziani una serie di richieste, lamenti, suggerimenti e ordini del giorno di cui il

⁶⁰ S.R. Blanshei, *Politica e giustizia a Bologna nel tardo medioevo*, Roma, Viella, 2016.

⁶¹ S. Diacciati, *Popolani e Magnati. Società e politica nella Firenze del Duecento*, Spoleto, Cisam 2011.

⁶² *Il Costituto volgarizzato del comune di Siena del 1309-1310*, a cura di M.S. Elsheike, Siena, Fondazione Monte dei Paschi, 2002.

gruppo dirigente doveva tener conto⁶³. Senza contare che, nonostante il numero ridotto di componenti, i collegi ristretti avevano un ricambio abbastanza ampio: segno che la carica di Anziano non era tenuta ostaggio di famiglie potenti e ramificate, ma tutto sommato restava accessibile a un numero non piccolissimo di persone mediamente note e ben repute all'interno della loro società. Aperture e chiusure, in sostanza, erano bilanciate all'interno di un sistema ancora relativamente aperto e mobile, dove però i meccanismi di selezione politica si erano fatti più complessi rispetto a quelli del comune: se vogliamo erano più "partitici", più legati alla conoscenza diretta delle persone, al loro valore e alla loro utilità come membri riconosciuti di un gruppo sociale egemone: i mercanti, la mezza gente dedita al bene comune. Un gruppo che si era scelto un obiettivo ideologico ambizioso, quasi provvidenziale: l'utilità, la salvezza, il bene comune, il buono stato della città, nei tempi a venire.

Questa dimensione "salvifica" e per certi versi senza tempo del Popolo veniva espressa a vari livelli, soprattutto nei documenti-manifesto con cui il Popolo inquadrava le iniziative politiche più importanti e ideologicamente impegnate. Il caso di Bologna è giustamente famoso e anche molto studiato per la precocità e la ricchezza di alcuni testi sul piano ideologico. A cominciare dai bellissimi prologhi del *Liber Paradisus* che conteneva i nomi dei servi liberati dal comune di Bologna nel 1256⁶⁴. A parte il dibattito sul reale significato dell'operazione, per la quale il comune aveva pagato un prezzo assai alto, colpisce in quei prologhi la rielaborazione ideologica del tema della *libertas* come stato primigenio dell'uomo: la servitù era un effetto della degenerazione umana dopo la cacciata dal paradiso e doveva essere riscattata dal comune di Bologna che voleva restituire «alla libertà in cui erano nati quegli uomini che all'inizio la natura creò liberi». Da qui l'azione del comune che

⁶³ Come nel sistema delle "carteselle" che le singole arti potevano mandare ai dirigenti del Popolo proponendo gli argomenti da affrontare nelle sedute consiliari; sui sistemi di formazione delle decisioni si veda L. Tanzini, *A consiglio. La vita politica nell'Italia dei comuni*, Bari-Roma, Laterza, 2014.

⁶⁴ Nuova edizione in *Liber Paradisus. Con un'antologia di fonti bolognesi in materia di servitù medievale*, a cura di A. Antonelli, Venezia, Marsilio, 2007.

[...] spinto dalla pietà, per il bene della città, con l'aiuto del nostro Signore Gesù Cristo, generoso di ogni bene, poiché la libertà è un tesoro inestimabile, più di ogni metallo prezioso, e il suo valore è incomparabile a qualunque somma di denaro, dalla sua giurisdizione e distretto *estirpò alla radice* la macchia della servitù, e coloro che erano avvinti nei ceppi servili li chiamò all'antica libertà.

Non è difficile scorgere in questa prosa alta e culturalmente ricca un'equiparazione di fatto fra il comune e la funzione salvifica di Cristo, dove il comune "previdente verso il futuro" si faceva strumento di una palingenesi sociale che vorrebbe addirittura abolire la servitù in quanto tale, e non solo redimere la condizione dei servi di quell'anno. Idee e motivi che animavano altri documenti bolognesi di rilievo. Per esempio, lo statuto dei Cambiatori del 1245, redatto da Rolandino Passageri, il più importante ideologo del Popolo bolognese dove si riprendeva, da testi federiciani, il tema dell'origine metafisica del potere politico: il creatore della *machina mundialis* dispose, infatti, che fosse l'uomo a governare il mondo secondo «amore, pace, fede e verità», virtù religiose incarnate da un potere laico di Cambiatori. E ancora il proemio dello Statuto del comune del 1288, dove la stessa magistratura podestarile era predisposta da un disegno divino che volle «un uomo e non un angelo» come guida politica delle società umane⁶⁵.

Sono elementi di un'ideologia diffusa – che troviamo in molti altri testi normativi e politici – che tendeva a giustificare le cariche elettive del comune all'interno di un disegno divino del governo del mondo, un disegno in cui al Popolo era affidato il compito di instaurare il nuovo regime pacificato ed eterno fondato sulla realizzazione del bene comune. I prologhi degli statuti dei maggiori comuni di Popolo esaltano questa dimensione quasi religiosa del regime, assegnando ai reggitori della città il compito di salvaguardare il comune, il bene comune e la pace della città: non una pace momentanea, ma la pace *perpetua* che doveva salvare la *civitas* e assicurare la sua riproduzione nei secoli. Così nello statuto di Siena del 1309, viene descritto il compito dei Nove:

⁶⁵ Su questi testi si veda: M. Giansante, *Retorica e politica nel Duecento. I notai bolognesi e l'ideologia comunale*, Roma, Istituto Storico Italiano per il Medioevo, 1998.

Conciossiacosa ché bisogni [...] la città di Siena et lo suo contado et distretto a sua exaltatione di nuovo officio et laudabile de li signori Nove governatori et difensori del Comune et popolo di Siena, essere governata et riformata et di bene in mellio essere cresciuta, acciò essa città et popolo tutto et lo contado et giurisdizione d'essa *in pace perpetua* et pura giustizia si conservi⁶⁶.

E parole simili si trovano nello statuto del Capitano di Firenze del 1322:

ad esaltazione et conservazione di tutta la città e il contado e di tutte le singole arti della città, e di tutti gli uomini delle stesse arti, e alla vera e *perpetua pace* e concordia e affetto che manca alla città di Firenze (qua indiget civitas Florentie)⁶⁷.

Negli ultimi anni del Duecento e nei primi del Trecento, questo aspetto politico-religioso divenne preponderante, favorendo la creazione di eccezionali monumenti visuali e testuali giocati sulla contrapposizione dei regimi: da un lato, i pericoli che minacciavano l'unità e la sopravvivenza del comune dall'interno, vale a dire le *dissensiones* intestine alimentate delle *partes*, dalla violenza dei *milites* e dall'avidità dei grandi accaparratori che affamavano la città negli anni di carestia; dall'altro il Comune, ormai confuso con il "Bene Comune", che il Popolo doveva difendere e perseguire per salvare la città. Su questo impianto dialettico era costruito, per esempio, il grande ciclo di affreschi della sala della pace di Siena⁶⁸, arricchito da una serie di cartigli in volgare che illustra-

⁶⁶ *Il Costituto volgarizzato del comune di Siena del 1309-1310*, cit.

⁶⁷ *Statuti della repubblica fiorentina*, a cura di R. Caggese, vol. I, *Statuto del Capitano del Popolo degli anni 1322-25*, Firenze, 1910, p. 5; ristampa a cura di G. Pinto, F. Salvestrini, A. Zorzi, Firenze, L. Olschki, 1999; sul testo si veda A. Zorzi, *Gli statuti di Firenze del 1322-25: regimi politici e produzione normativa*, in *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo medioevo*, atti del VII convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative (Ferrara, 5-7 ottobre 2000), a cura di R. Dondarini, G.M. Varanini e M. Venticelli, Bologna, 2003, pp. 123-141.

⁶⁸ Tra i molti (forse troppi) studi dedicati agli affreschi della sala della pace di Siena, è da tenere ferma la solida lettura di M.M. Donato, *Testi, contesti, immagini politiche nel tardo medioevo. Esempi toscani*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», 19 (1993), pp. 305-355, Ead., *Ancora sulle fonti nel Governo di Ambrogio Lorenzetti: dubbi, precisazioni, anticipazioni*, in *Politica e cultura nelle repubbliche ita-*

vano a parole il senso di questa contrapposizione di modelli o meglio di “stati” della città: dove la giustizia regnava «questa santa virtù induce a l’unità li animi molti, e questi a ciò raccolti, un *ben comun* per lor signor si fanno» governando con l’aiuto delle virtù e il consenso del popolo; per questo «cun triunfo a lui si danno censi, tributi e signorie di terre». Al contrario, «laddove la giustizia è legata, nessuno al *ben comune* giammai si accorda» lasciando che la “Tirannia sormonti” con tutti i vizi che si portava dietro⁶⁹.

Dietro il discorso morale emerge chiaramente la consapevolezza che il governo della città era l’oggetto di una lotta incessante fra il bene comune e il potere personale, fra il buon governo e la Tirannia e che il regime di Popolo si poneva come unica guida verso la salvezza di una città in pericolo.

4. *Esperimenti di potere monocratico: capitani, signori, dominati tra Due e Trecento*

In realtà, le “tirannie” temute e biasimate dagli intellettuali repubblicani erano altrettanto sperimentali e instabili dei governi di Popolo. Le vicende di molte città dell’Italia centro-settentrionali a regime monocratico mostrano una stupefacente serie di esperimenti messi in atto per raggiungere una maggiore durata dei governi, o meglio, una maggiore prevedibilità degli assetti istituzionali nel tempo⁷⁰. Le varianti furono moltissime, ma possiamo distinguere almeno tre tipologie principali:

- la prima, più sperimentale, prevedeva un prolungamento della durata delle magistrature ordinarie (podestà e capitano del Popolo), assegnate a un personaggio politico locale per più anni; era un modello basato sulla deformazione delle istituzioni esistenti;
- la seconda si ispirava invece a modelli di rettore decisamente monocratici e signorili che stavano incubando in molte città delle regioni

liane dal Medioevo all’Età moderna, a cura di S. Adorni Braccesi e M. Ascheri, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, pp. 43-79.

⁶⁹ F. Brugnolo, *Le iscrizioni in volgare: testo e commento*, in *Ambrogio Lorenzetti, Il Buon governo*, a cura di E. Castelnuevo, Milano, Silvana editoriale, 1995, pp. 381-391.

⁷⁰ Per un panorama generale e dei casi di approfondimento si veda R. Rao, *Signori di Popolo. Signoria cittadina e società comunale nell’Italia nord-occidentale, 1275-1350*, Milano, Franco Angeli, 2011.

padane già dalla metà del secolo XIII, a partire dalle esperienze dei vicari regi per arrivare ai primi “signori” cittadini autonomi (senza titoli comunali); un modello che si ispira al rettore di emergenza trasformato in *dominus*, per assicurare una gestione accentrata del potere;

- la terza, infine, limitata ad alcune città ma di più lunga durata, vedeva l’affermazione di una dominazione familiare dinastizzata, con il passaggio del testimone a membri della stessa casata: un sistema di potere caratterizzato dalla capacità di garantire una trasmissione sicura del potere all’interno di una stessa famiglia.

La prima tipologia di rettore eccezionale nasce relativamente presto all’interno del modello comunale podestarile: si tratta di mandati pluriennali concessi spesso a persone della stessa città, contravvenendo ai due capisaldi del sistema podestarile: l’origine forestiera del magistrato e la durata a termine del suo incarico. Le matrici sono francamente difficili da individuare. Potremmo pensare al precedente immediato costituito dal vicario imperiale, istituito da Federico II fra il 1238 e il 1250. L’esempio di Uberto Pellavicino, prima esaminato, costituisce in effetti una figura-ponte di immediata evidenza, perché l’esperienza vicariale si prolungò, senza rotture negli anni seguenti, in cariche comunali di lunga durata: fu eletto *dominus* a Piacenza nel 1257, podestà “a vita” di Pavia nello stesso anno (poi cacciato), “signore perpetuo” di Cremona nel 1259, dove nominò come suo vicario Buoso da Dovara a sua volta “capitano perpetuo dei mercanti”; a Milano, invece, Uberto fu chiamato come capo militare dai della Torre, con cui condivise il potere per cinque anni. Una marcia trionfale, che continuò nei due anni successivi, quando assunse cariche rettorali a Piacenza (eletto *dominus* per quattro anni nel 1261), Brescia, Asti, Tortona, Alessandria, Vercelli⁷¹. Se la sua esperienza era certamente eccezionale, non possiamo dimenticare però che non era l’unica in quei tormentati anni postfedericiani. Realtà urbane assai diverse stavano sperimentando cariche pluriennali, anche se solo in una città. Per esempio, nel 1253, Giberto de Gente, a Parma, aveva cumulato tutte le magistrature cittadine: podestà del Popolo, podestà della Misericordia (una società armata al servizio del Popolo) e podestà del Co-

⁷¹ M. Moglia, *Il marchese e le città. Le signorie di Oberto Pelavicino (1249-1266)*, Milano, Bruno Mondadori, 2020.

mune; di più, nel 1254 queste cariche gli furono concesse “a vita”, insieme a un larghissimo *arbitrium* sulla giustizia politica.

A Genova, nel 1257, in un periodo di fortissima crisi economica e di rovesci militari, Guglielmo Boccanegra, esponente di una famiglia di Popolo da sempre presente nelle istituzioni comunali, fu eletto Capitano del Popolo alla fine di un lungo dibattito nel consiglio, fra chi proponeva di nominarlo per cinque anni, chi per dieci, chi, addirittura, a vita. Lo stesso, più o meno, avveniva a Milano nel 1259 dove Martino della Torre fu nominato «Anziano *a vita* della Credenza e dei paratici», con una trasmissione per via ereditaria del potere a Napoleone della Torre nel 1267, definito «perpetuo rettore del popolo di Milano». A Verona, il potere della famiglia della Scala iniziò in modo simile: Mastino della Scala fu eletto podestà del Popolo di Verona (in coesistenza con il podestà del Comune), per assumere poi le cariche di Capitano del popolo e Podestà dei Mercanti. Tre caratteristiche emergono subito da questo primissimo quadro:

- il carattere emergenziale delle cariche, create spesso dopo rivolte, colpi di mano e attacchi militari, come rimedi all’instabilità delle magistrature ordinarie;
- la coesistenza con l’apparato comunale basato sul podestà, anche se in molti casi, il podestà stesso veniva eletto dal *dominus* o estratto dai membri della propria famiglia (Pellavicino, della Scala, Torriani);
- e infine l’orizzonte temporale amplissimo, a volte “perpetuo”, che si è tentato di dare a questi regimi, di contro a una durata reale molto variabile nel tempo.

Questo decennio di sperimentazioni così ardite, come si è detto, vide l’intervento anche di altre forme di stabilizzazione politica dei governi comunali, sempre di carattere monocratico, ma di espressione più esplicitamente sovrana: sono i casi dei rettori vicariali di Carlo d’Angiò e soprattutto delle cessioni o sottomissioni dei governi cittadini allo stesso re, eletto signore della città⁷². La dominazione angioina in Italia, fra il 1267 e il 1277, prese in effetti le forme di un potere delegato, ma

⁷² Si veda P. Merati, *Fra donazione e trattato. Tipologie documentarie, modalità espressive e forme autenticatorie delle sottomissioni a Carlo d’Angiò dei comuni dell’Italia settentrionale*, in *Gli Angiò nell’Italia nord-occidentale*, a cura di R. Comba, Milano, Unicopli, 2006, pp. 333-362.

gli atti di sottomissione al re disegnano una destrutturazione dell'istituzione comunale, decisa dallo stesso consiglio comunale, che non può non sorprendere per la sua radicale riduzione dell'autonomia cittadina. Naturalmente il comune non scomparve, ma comunque era pensabile una sua eclissi momentanea, un'autoeliminazione volontaria a favore di un potere sovrano superiore.

Nell'atto di sottomissione di Brescia a Carlo d'Angiò, per esempio, il consiglio cedeva al sovrano non solo il controllo politico della città con la nomina del podestà – «il re abbia la cura il regime e la podestaria della città e del distretto di Brescia per tutto il tempo della *sua vita*. E dopo la sua vita lo abbia suo figlio [...] per il tempo di cinque anni» – ma anche il controllo completo dell'alta giurisdizione penale e delle finanze cittadine, cioè l'essenza del comune; al re doveva essere data «la consegna di tutti gli introiti e proventi a qualunque titoli arrivino, sia della città sia del distretto»⁷³. Anche il lessico dell'azione politica cambiava radicalmente: il re doveva proteggere tutti gli uomini della città «come il *buon signore* deve difendere e mantenere i buoni *sudditi*».

Non ci sono dubbi sulla natura “non comunale” di questo patto, stipulato sempre per il «buono pacifico e tranquillo stato e la quiete perpetua del comune del popolo e della parte della Chiesa». Bisogna dire, tuttavia, che questo modello delegato era comunque temporaneo, e anche dove si affermò in misura maggiore, non stravolse del tutto la compagine istituzionale del comune. Segnò, caso mai, un ulteriore passo verso il ricorso ordinario al regime di emergenza nelle città italiane: una sorta di “dittatura” concessa a termine nei momenti di pericolo o di riequilibrio dei poteri interni. La copertura regia, del resto, faceva rientrare la carica all'interno di un quadro legittimante di un potere sovrano chiaramente superiore a quello comunale, ma rendeva sempre più visibile e necessaria l'esistenza di una sfera di potere superiore, in grado di rimediare alle debolezze dell'autonomia comunale. Inoltre, come nelle altre cariche signorili, l'orizzonte temporale perpetuo inseriva questi mandati in una prospettiva ideologica atemporale – la sta-

⁷³ Testo edito in L. Tanzini, *Dai comuni agli stati territoriali. L'Italia delle città fra XIII e XV secolo*, Bologna, Monduzzi, 2010, pp. 90-91. Si veda sul periodo anche A. Zorzi, *Le signorie cittadine in Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2010, che contiene, oltre a un'ampia scelta di testi originali, anche puntuali introduzioni ai singoli brani tradotti.

bilità perpetua del governo – sognata dai regimi di Popolo e apertamente rivendicata dai regimi signorili di fine Duecento.

Condivisa con altri modelli monocratici, la durata perpetua delle cariche si affermò come carattere ordinario anche nei dominati “signorili-dinastici”, il terzo modello proposto, quello destinato a maggior fortuna e durata. In alcuni casi, il dominio per via familiare consolidava un’egemonia precedente già assestata da tempo. Per esempio, i Della Scala a Verona, che da Mastino in avanti continuarono il loro serrato dominio sulla città di Verona, a partire dal controllo della *domus mercatorum*⁷⁴. In altri casi, si trattò di una scalata nuova e con risultati più altalenanti. I Bonacolsi di Mantova, per esempio, tentarono la via della dinastizzazione, ma in maniera imperfetta, perché la successione all’interno della stessa famiglia fu sempre contrastata e violenta: Pinamonte Bonacolsi, giunto al potere come Capitano del popolo, Capitano della Parte e poi Capitano generale (dal 1282), nominò podestà suo figlio Tagino, cacciato nel 1291 da un altro figlio naturale, Bardellone, che prese la carica di Capitano generale e *rector perpetuus*, nominando podestà un altro fratello, Guido Bottella. Intrighi familiari a parte, il percorso dei Bonacolsi fa emergere le difficoltà che rendevano ancora fragili i regimi familiari: l’incertezza dei titoli, la coesistenza di magistrature nuove e tradizionali, la fragilità della continuità dinastica. Con un particolare importante: questi regimi comunali dinastizzati vivevano spesso in collegamento diretto con altri domini familiari-cittadini alleati, con i quali si scambiavano podestà in circuiti chiusi. Il regime dei Bonacolsi su Mantova, per esempio, durò finché resse l’alleanza con i della Scala di Verona, per cadere quando si ruppe l’alleanza con i potenti vicini. Per questo, forse, i regimi con maggiore successo erano anche quelli che fin dall’inizio potevano contare su una coordinazione di più città.

È il caso degli Estensi a Modena e a Ferrara, forse quello di maggiore successo tra le signorie dinastiche di fine Duecento. Azzo d’Este aveva già ricoperto la carica di Podestà a Ferrara sette volte tra 1244 e il 1258, mostrando come anche la carica podestarile potesse essere usata come base del potere familiare su una città. Ma fu l’elezione di Obizzo d’Este a signore nel 1264 a suggellare la trasformazione del regime comunale

⁷⁴ Si veda *Gli Scaligeri. 1277-1387*, a cura di G.M. Varanini, Verona, Mondadori, 1988; e dello stesso Varanini le voci dei vari esponenti *Della Scala* nel *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 37, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 1989, *ad vocem*.

in dominio familiare diretto. La ricostruzione della presa di potere di Obizzo nella cronaca di Riccobaldo da Ferrara ci restituisce un grande spettacolo di teatro politico: dopo il funerale solenne di Azzo d'Este, la Parte estense, guidata da Aldighiero Fontana, fece radunare tutta la popolazione di Ferrara per eleggere, seduta stante, il diciassettenne Obizzo, nipote di Azzo come signore⁷⁵. Un'elezione guidata dai maggiori, sostenuta dai cittadini «che possedevano i beni degli esuli» e rafforzata dai contingenti armati degli alleati vicini. La cessione del potere comunale al signore era, questa volta, assoluta: il podestà, il consiglio del comune e tutta la popolazione di Ferrara nominarono Obizzo «governatore, rettore generale e *perpetuo signore* della città e del distretto»; non solo, ma tutti i suoi poteri erano concessi «in perpetuo», come *perpetua* era la validità dei suoi atti e del patto stipulato con la città, che doveva essere esteso ai suoi eredi: «vogliamo al suo posto anche il suo erede come guida e rettore e signore generale della città e del distretto». Nel patto di dedizione, ormai, il tempo si era fermato.

Questa insistenza sull'eternità è interessante, perché tradisce una ricerca spasmodica di stabilità davanti a un mondo politico fragilissimo e soggetto a cambiamenti repentini. Ma colpisce anche, nel caso estense, la dimensione “pattizia” del trasferimento del potere: stabilito da una legge cittadina che doveva essere rinnovata ogni anno dal comune di Ferrara e che obbligava, appunto, il Comune a cedere tutto il potere a Obizzo. Un intreccio veramente perverso: il comune che obbligava sé stesso ad annullarsi, cedendo tutte le sue prerogative a un *dominus*. Certo che, nei fatti, erano gli Este e dei loro alleati a imporre queste clausole assurde: ma evidentemente non era affatto impossibile, ancora una volta, “pensare” a un comune che si sottometteva a un potere interno, rinunciando alla propria autonomia.

Il dominio estense fu seguito, poco dopo, da quello della famiglia Visconti a Milano, che tuttavia assunse, almeno nei primissimi anni di governo, forme più velate e meno esplicitamente signorili. La presa di potere di Ottone Visconti, arcivescovo di Milano e capo della fazione ghibellina nel 1277, fu ammantata dalla retorica della pacificazione e del ritorno all'ordine dopo le guerre civili, lasciando le istituzioni comunali ancora funzionanti, anche se sottoposte a un controllo strettis-

⁷⁵ Testo tradotto e commentato in Zorzi, *Le signorie*, cit., p. 44.

simo da parte dei membri della sua famiglia; il pronipote Matteo, fu eletto Capitano del Popolo per cinque anni nel 1289, per iniziare una velocissima carriera di signore pluricittadino: Capitano del Popolo per cinque anni a Novara e Vercelli; lo stesso a Como nel 1291; signore del Monferrato nel 1292, Vicario imperiale per la Lombardia nel 1294. Ma il primo progetto di dinastizzazione fallì, e Matteo venne cacciato dai Torriani nel 1303; tornò al potere nel 1311 al seguito di Enrico VII e si fece nominare rettore generale e perpetuo di Milano dal consiglio comunale. Questa volta la successione dinastica ebbe successo e il dominio visconteo non fu più messo seriamente in discussione fino al 1402⁷⁶.

In questi decenni finali del Duecento, tuttavia, accanto alla graduale costruzione di regimi dinastici, si nota anche la diffusione crescente di mandati pluriennali di emergenza in diverse città, sotto la copertura di titoli sempre più generici e indistinti, che rimandano a sfere sovraistituzionali di un potere protettivo, paterno e autoritativo al tempo stesso. A Piacenza, città tormentata come poche, un colpo di mano portò al potere nel 1290 Alberto Scotti, membro di un'antica famiglia di popolo, eletto «anziano, *protettore* e *difensore* del comune e della società dei paratici e di tutto il popolo»; una carica allusiva, quasi sovrana, potremmo dire, che lasciava vivere il sistema tradizionale formato da podestà, capitano e consiglio comunale sotto la sua benigna protezione. Simile la definizione assunta a Parma da Giberto da Correggio, che, dopo aver pacificato le parti, fu eletto dalla folla «signore, *protettore* della città del Comune e del Popolo e Conservatore della pace»⁷⁷. Più che titoli, questi epiteti indicano dei «ruoli» che questi signori rivendicavano per costruire un sistema di potere nuovo, che non cancellava il comune, ma lo inglobava al suo interno come un livello inferiore.

In definitiva le esperienze signorili cittadine, che si erano moltiplicate con una fantasia istituzionale quasi illimitata, lasciano trasparire uno slittamento sempre più accentuato verso una separazione, ormai praticata, fra il Comune e il potere politico: il Comune, con le sue complesse articolazioni istituzionali, era l'insieme degli uffici a cui era affi-

⁷⁶ Sulle ideologie del potere visconteo, F. Cengarle, *Les maestà all'ombra del Biscione. Dalle città lombarde a una monarchia europea (1335-1447)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2014.

⁷⁷ Si veda sulle due signorie padane, Rao, *Signori di Popolo*, cit., pp. 57-90.

data la gestione di un programma di governo deciso altrove. Il fragile equilibrio fra il magistrato forestiero e il consiglio – fra un esecutore esterno investito di ampi poteri e un'assemblea cittadina che dettava i contenuti di quei poteri – era ormai saltato, messo in crisi da una violenta contestazione di quei sottili meccanismi compromissori del regime podestarile delle origini. Il Comune, come si è visto, poteva anche sopravvivere come rete di uffici e istituzioni coordinate da un centro, ma non esprimeva più questo “centro”. La stessa esistenza di un “atto di concessione del potere” a signori cittadini, re, condottieri, potenti di altre città, mette in luce l'ampiezza di questo processo di allontanamento del Comune dall'idea – e dalla pratica – del potere. Il governo della città, la giurisdizione, l'*arbitrium*, le stesse ricchezze (materiali e patrimoniali) potevano essere alienate e affidate, in via transitoria o perpetua, a soggetti esterni al Comune (e in certi casi alla città stessa).

Il tardo comune e l'instabilità delle istituzioni

In realtà un processo di profonda trasformazione del potere coinvolse tutte le città comunali, anche quelle a regime popolare. L'evoluzione istituzionale del primo trentennio del Trecento nei grandi comuni di Popolo è in effetti dominata da un linguaggio dell'emergenza e della necessità: una rincorsa continua a seguire le *novitates* che minacciavano la città, il bene comune, la stessa libertà della *respublica*. Si affermò anche la tendenza a delegare le decisioni più importanti a commissioni ristrette di sapienti, ormai quasi autonome rispetto alle assemblee cittadine⁷⁸. Di più: negli statuti trecenteschi si moltiplicarono le eccezioni alle regole di base del sistema podestarile originario: per esempio, si potevano sospendere le norme che imponevano l'alternanza e i limiti temporali delle cariche o anche annullare i criteri delle maggioranze qualificate richieste per le decisioni più delicate da votare in consiglio (se prima erano i richiesti i $\frac{3}{4}$ dei votanti per le imposizioni fiscali o le dichiarazioni di guerra, ora bastava la maggioranza semplice)⁷⁹. Ma soprattutto si rese di fatto autonomo l'arbitrio

⁷⁸ S. Menzinger, *Giuristi e politica nei comuni di Popolo. Siena, Perugia e Bologna, tre governi a confronto*, Roma, Viella, 2006; Ead., *Pareci eccezionali: procedure decisionali ordinarie e straordinarie nella politica comunale del XIII secolo*, in «Quaderni storici», 44 (2009), pp. 399-410.

⁷⁹ Numerosi lavori di L. Tanzini, *Il fantasma della rappresentanza: sorteggio e rota-*

delegato alle istituzioni di vertice, Anziani e Priori: nelle loro mani si concentrava un potere decisionale flessibile e adattabile ai singoli casi, secondo una dimensione elastica di *arbitrium* che doveva poter superare i rigidi limiti posti dalle normative duecentesche. Per il “bene della città” si potevano fare cose eccezionali in momenti eccezionali, confidando sulla saggia gestione del potere da parte di una classe di eletti⁸⁰. Un lessico nuovo di un sistema in parte nuovo, francamente orientato al mantenimento del regime al di là – e in parte al di sopra – del normale funzionamento ordinario del sistema podestarile.

Questa evoluzione centralizzatrice provocò, per altro, una serie continua di tensioni e di rivolte interne ai grandi comuni di Popolo, che mise in crisi, in alcuni casi, la stessa natura comunale dei regimi: Bologna sottomise il governo comunale all'autorità del cardinale legato Bertrando dal Poggetto dal 1326 al 1334, per essere poi dominata dal regime signorile di Taddeo Pepoli tra il 1337 e il 1347; Firenze attraversò due momenti di crisi “costituzionale” importanti, prima nel 1325-1328 con la signoria di Carlo di Calabria, poi nel 1342-1343 quando accettò il governo “monocratico” del Duca d'Atene; Siena pure accettò di porsi sotto la protezione dell'imperatore Carlo IV di Lussemburgo nel 1354 e nel 1368⁸¹.

La successione tra le diverse forme di regime che si succedevano rapidamente nella stessa città rendeva a volte confuso il quadro reale degli assetti di potere nei comuni tardomedievali. Anche se un testimone attento e di buon senso come il cronista fiorentino Giovanni Villani percepiva chiaramente che era in atto uno scontro fra modelli politici

zione delle cariche nelle città comunali, in *Cittadinanze medievali* a cura di S. Menzinger, Roma, Viella, 2019, pp. 145-176.

⁸⁰ M. Vallerani, *L'arbitrium negli statuti cittadini del Trecento. Regimi comunali e signorili*, in *Tecniche di potere nel tardo Medioevo. Regimi comunali e signorie in Italia*, a cura di M. Vallerani, Roma, Viella, 2010, pp. 117-147.

⁸¹ Alcuni casi importanti sono esaminati in *Le signorie cittadine in Toscana. Esperienze di potere e forme di governo personale (secoli XIII-XV)*, a cura di A. Zorzi, Roma, Viella, 2013, si vedano almeno il caso di Firenze esaminato da A. De Vincentis, *Firenze il Duca d'Atene e la fine del consenso angioino*, *ibidem*, pp. 83-120 e L. Tanzini, *Forme di egemonia politica in una città repubblicana: Firenze fra Tre e Quattrocento*, *ibidem*, pp. 323-348; Pisa da M. Ronzani, *L'imperatore come signore della città: l'esperienza pisana da Arrigo VII a Carlo IV*, *ibidem*, pp. 121-148; e Arezzo da A. Barlucchi, *Note sulla signoria aretina del vescovo Guido Tarlati*, *ibidem*, pp. 169-183.

differenti e che governi “tirannici” ostili circondavano oramai la sua Firenze. Come, Bologna, un tempo “omologa” di Firenze, ora dilaniata dalle lotte interne dove «ciascuno dei maggiorenti voleva essere signore» e soprattutto il “buono stato di popolo” di una volta «è tornato ai nostri tempi, per discordie, a *signoria tirannica di singulare cittadino* (Taddeo Pepoli), per dare esempio alla nostra città di Firenze a sapere i nostri cittadini a guardare la libertà della nostra repubblica». E ancora Arezzo, sotto i tiranni della famiglia di Messer Saccone; Orvieto governata “tirannescamente” dai Monaldeschi; Lucca dominata da Mastino della Scala – il maggior nemico di Firenze negli anni Trenta del Trecento – che «si come falso e disleale *tiranno* aveva concepito con folle disordinata cupidigia e malvagio consiglio che per la città di Lucca e per la sua forza avere la signoria di tutta la Toscana»⁸². Tiranno poteva essere anche un termine generico ma “signoria di singulare cittadino” no, era un riferimento reale e ben presente agli occhi di un osservatore mediamente attento alle cose politiche come Giovanni Villani.

Tuttavia, il quadro generale dei regimi comunali era più complicato e sfumato di quello presentato da Villani. Il più grande giurista italiano del Trecento, Bartolo da Sassoferrato, aveva insegnato a cogliere la natura profonda dei regimi politici, al di sotto delle apparenze esterne. Fra le varie forme di tirannia esaminate nel suo famosissimo trattato *de Tyranno*, quella più minacciosa e insidiosa era proprio la “tirannia velata”, nascosta sotto le forme di un governo apparentemente comunale e legittimo, ma di fatto sottomesso a una volontà dispotica e monocratica. Inoltre, nel *De Regimine* aveva avvertito che la tirannia non era solo quella esercitata da un singolo despota, come una lunga tradizione medievale aveva tramandato, ma anche quella dei “molti” in conflitto fra loro: «Guai a quelle città che hanno *numerosi tiranni* che non tendono all’uno» perché «è da avvertire che un regime di *molti malvagi* o regime di un popolo perverso, non dura a lungo e facilmente viene sottoposto alla tirannide di uno solo»⁸³. Scritti pochi anni dopo la realiz-

⁸² *Nuova Cronica* di Giovanni Villani a cura di G. Porta, Parma, Guanda, 1991, vol. 3.

⁸³ D. Quaglioni, *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il «De tyranno» di Bartolo da Sassoferrato (1314-1357)*, Firenze, Olschki, 1983; Bartolo, *De regimine civitatis*, a cura di D. Quaglioni, «regimen plurium malorum vel regimen populi perversi non diu durat, sed de facili in tyrannidem unius deducitur».

zazione del *Buongoverno* di Lorenzetti, tra il 1354 e il 1357, i trattati bartoliani restituiscono quindi un'immagine più ambigua e meno definita dei regimi cittadini trecenteschi: non più una contrapposizione netta di modelli da usare come memento ideologico per i governanti del comune (*Bene comune* contro *Tirannide*), ma una degenerazione graduale degli stessi regimi “repubblicani” che si avvicinavano ad assetti istituzionali insidiosamente prossimi al loro contrario.

Nel primo trentennio del XIV secolo emerge, in definitiva, un'istanza di stabilità politica espressa attraverso ideologie, retoriche e pratiche di governo che estendono l'attività dei governi, signorili o popolari, al di là del momento contingente, verso un orizzonte politico e temporale più ampio di quello pensato dal Comune: un orizzonte non limitato dalla durata annuale delle magistrature o dai tempi strettissimi imposti dalla rotazione delle cariche di governo. In questa nuova dimensione politica, il governo non doveva più seguire le regole istituzionali astratte per mantenere una forma del *regimen*, ma piegare il *regimen* al raggiungimento di un obiettivo più alto, la salvezza della città e del regime che la governava. Le due cose, in realtà, tendevano a unirsi e il restringimento della classe di governo andava di pari passo con la giustificazione ideologica della sua permanenza necessaria al potere⁸⁴.

Abbiamo visto quanto fosse presente, a tratti ossessiva, l'aspirazione per la durata “perpetua” del regime, per la stabilità “sine fine” del sistema politico garantita dalla continuità dinastica del potere del *dominus* o dalla missione salvifica dei governi di Popolo. Un estremo tentativo di sottrarre il governo cittadino dall'instabilità programmatica della fase podestarile. Un tentativo in buona parte fallito: l'eternità tanto invocata non poteva certo realizzarsi in una struttura così plurale come la città comunale, né tanto meno il regime diventava più stabile solo perché incarnato da una famiglia potente votata alla continuità dinastica. Anche le famiglie erano deboli e sfilacciate e a lungo mancò una dimensione unitaria del dominio anche nei casi più avanzati, come quello dei Visconti.

In realtà per tutto il XIV secolo perdura quella strutturale instabilità degli assetti istituzionali che Giovanni Tabacco – il medievista forse più sensibile al valore politico delle istituzioni – aveva ricollegato al secolare

⁸⁴ Si veda per una riflessione comparativa A. Gamberini, *La legittimità contesa*, Roma, Viella, 2016.

processo di dispersione del potere pubblico iniziata fin dall'età postcarolingia; le incertezze dei comuni, le promesse di un'eternità delle signorie e la crisi degli assetti regi in Italia rientrano dunque in un processo di lunga durata, «quasi a mostrare ancora, dopo secoli di libera gemmazione di nuclei politici, la precarietà di ogni ordinamento che aspiri a chiudere in un apparato di potere la società medievale»⁸⁵.

Come le altre forme di potere locale, sorte in maniera spontanea nei secoli X e XI, anche le città scontavano una strutturale debolezza interna. Si trattava per altro di una precarietà quasi programmatica nel caso delle città comunali, dove la cultura giuridica «tendeva a conferire coesione sia al comune sia alle forze che lo ponevano in crisi»⁸⁶, fossero esse di matrice nobiliare o popolare. Vale a dire che i giuristi legittimavano tanto il comune come organo unitario, quanto i diversi raggruppamenti politici nati in seno alla società urbana che potevano contrastare il comune stesso. Ma è proprio in questa tendenza a dare “forma istituzionale” a tutte le forze in conflitto il tratto unitario della vita politica cittadina.

Si delinea, in sostanza, una sorta di “paradosso politico” alla radice dell'esperienza del comune: una tensione ineliminabile fra la stabilizzazione del quadro politico attraverso le istituzioni “comuni” valide per tutti, e l'affermazione in forma ugualmente istituzionalizzata di interessi dei gruppi sociali particolari, inquadrati in tanti organi diversi e non coordinati: società di Popolo e società di *milites*, Parte Guelfa o Ghibellina, consorterie nobiliari e corporazioni religiose, tutti soggetti che tendevano a presentarsi sotto forme istituzionali autonome, spesso in concorrenza al Comune. Il risultato fu una serie di equilibri politici temporanei indispensabili per assicurare l'amministrazione dei beni e degli uomini della città e il controllo del territorio. Sono questi *equilibri temporanei* – e non le *fasi* intese come rigido contenitore di forme – il vero oggetto di queste pagine. La costruzione di modelli istituzionali e la loro deformazione sistematica fanno parte del medesimo processo.

⁸⁵ G. Tabacco, *Egemonie sociali e strutture del potere*, Torino, Einaudi, 1979, p. 277.

⁸⁶ *Ivi*, p. 278.