**Procedure elettorali nei Comuni medievali italiani**

**(secc. XI-XIV)**

1. **Caratteri generali degli ordinamenti comunali italiani.** L’essenza della città italiana (come ‘comunità degli originari’) è di essere un ordinamento gerarchico, costituito da una stratificazione di cittadinanze di livello diverso ed in cui la titolarità dei diritti civici è un patrimonio di famiglia, che si tramanda di generazione in generazione. I conflitti, anche estremamente drammatici, che ne caratterizzano la storia, non mettono in questione questa immagine essenziale (ogni ‘rivoluzione’ modifica il profilo della gerarchia, ma non la elimina a favore di una costruzione aperta ed inclusiva dell’ordine). Per questo motivo, la città non è una ‘democrazia’ ma nemmeno una ‘oligarchia’ nel senso deteriore del canone aristotelico (come pure molti storici del secondo Novecento tendono a descriverla: per es. Sergio Bertelli 1978). Essa è piuttosto una società naturale di diseguali, la cui scommessa consiste nello stringere insieme i vari strati di cittadini attorno ad un progetto di pace e di fratellanza comune, nel quale “pacifici agnelli” e “lupi feroci” si rispettino reciprocamente. La plausibilità di questo disegno è resa possibile da una cultura religiosa che porta a vedere la città come un ‘corpo’ organicamente connesso e proteso a conseguire un ‘bonum commune’ oggettivo dal quale ogni strato sociale potrà trarre vantaggio pur conservando il suo posto. Il sistema è di sicuro molto più simile a quello della Roma repubblicana che a quello ateniese (qui niente isonomia o isegoria, ma semmai eguaglianza geometrica, anche se ora pensata nel quadro di un ordo cristiano).

Conseguenza per noi importante: non è rilevante *chi* ci governa, ma *come* lo fa. Si dà per acquisito che via sia, all’interno della società, una minoranza di abbienti e di saggi naturalmente vocata a guidare gli strati inferiori (e tendenzialmente coincidente con le famiglie cittadine di più antica origine); essa però deve comportarsi in modo responsabile verso il resto della cittadinanza, altrimenti il popolo ha tutto il diritto di rimuoverla e di rivolgersi ad altri gruppi.

1. **Le procedure elettorali in generale**

* Parlando di ‘eleggere’ e di ‘elezione’ (termini che usiamo qui in senso metalinguistico e convenzionale) a proposito del mondo comunale non si deve pensare a qc. di simile a ciò che queste parole vogliono significare oggi, ma semplicemente a una nozione negativa: il potere non è ereditario o oggetto di appropriazione patrimoniale e nemmeno di una nomina pro tempore da parte di qualcuno che sta in alto. Questo perché il Comune è appunto un ‘Commune’, in cui l’autorità è diretta al vantaggio complessivo del tutto e non a quello di chi lo esercita.
* In effetti, fin da quando il Comune comincia ad acquisire una struttura precisa a livello istituzionale ( XII sec., vedi sotto) le cariche pubbliche sono per lo più assegnate in base a turnover brevissimi (tutt’al più 1 anno, 6 mesi, ma molto spesso anche 2-3 mesi), e ciò in assoluto dispregio per gli effetti negativi che ciò può produrre. In un mondo costituito da un assemblage di ‘case’ e di cordate clientelari è essenziale che nessuna famiglia e nessun clan abbia tempo per consolidarsi al potere (non si conoscono altri mezzi per impedire un effetto del genere al di fuori di un ricambio velocissimo). La rapida alternanza, quindi, non ha tanto, come fine, quello di consentire ad ogni cittadino di godere di una chance di occupare una carica (come nel modello ateniese), ma quello di garantirsi dal rischio di una ‘privatizzazione’ dell’autorità (il potere, del resto, non è concepito come un ‘godimento’, ma come un onere: dare a vedere di desiderare le cariche è considerato riprovevole). L’elezione, nel momento di più grande splendore della civiltà comunale, arriva a interessare un numero gigantesco di uffici.
* La cosa che colpisce immediatamente (rispetto ad oggi, ma anche ad Atene e Roma) del sistema elettorale comunale è la sua estrema complessità e varietà . Succede veramente di tutto: salvo ciò che parrebbe più ovvio – ovvero che i cittadini eleggano direttamente i propri rappresentanti. Ciò ha suscitato in passato lo sconforto di certi storici, come per es. Ruffini: il quale, dato atto che la civiltà comunale ha affermato e generalizzato definitivamente il principio maggioritario come criterio di deliberazione, non riesce a spiegarsi come mai invece sul piano delle elezioni essa abbia segnato uno smacco clamoroso (diversamente dalla contemporaneità, in cui per scongiurare la deriva particolaristica implicita nel voto elettorale , si affida l’elezione alla scelta diretta ed esclusiva dell’elettore, e si cerca la garanzia nei collegi ampi e nei procedimenti semplici, nel medioevo “la miglior garanzia contro gli intrighi si riteneva essere la molteplicità dei gradi e la creazione di ostacoli, spesso fittizi, fra l’eletto ed i più o meno numerosi elettori, che facevano percorrere giri tortuosi alla volontà di questi ultimi”. “L’evoluzione segna qui un ciclo chiuso. Nelle procedure elettorali si annidava fin dalle origini il germe della decadenza comunale, il germe della tirannia”; quelle procedure, complicatissime e ingenue insieme, sono morte col Comune senza contribuire in nessun modo allo sviluppo del costituzionalismo, e anzi hanno contribuito in modo decisivo a portare al tracollo il Comune medesimo: p. 315). Questa delusione marca in realtà una incomprensione circa la vera natura del Comune. L’idea di far votare tutti (come individui) per l’elezione delle cariche comunali era proprio l’antitesi dell’ideale medievale della ‘buona’ elezione: ciò avrebbe infatti scatenato gli appetiti dei singoli e dei gruppi in cui essi si riconoscevano. Il limite della tecnica elettorale sta infatti nel rendere responsabile l’eletto nei confronti dell’elettore, che se ne può così servire per perseguire i propri interessi particolari. L’obbiettivo è quindi quello di diluire e confondere il più possibile il legame elettore-eletto; e l’elezione ideale è quella della quale non si riesce più a identificare l’autore (esemplarità di quella del Doge). La ‘buona’ elezione è quella in cui a eleggere non sono gli individui, ma il corpo stesso nella sua totalità; e dove dunque l’effetto legittimante non è attinto da un ‘mandato’ elettorale affidato da questo o da quello, ma, tutto all’opposto, da una designazione che sembri emanare dalla collettività come soggetto già istituzionalizzato.
* In un linguaggio attuale, i sistemi di selezione comunali si basavano sul variegatissimo intreccio di 3 tecniche fondamentali: a. elezione indiretta b. designazione da parte dei membri uscenti delle stesse magistrature da coprire c. sorteggio (ma è dubbio che i contemporanei vedessero le cose in questo modo). L’elezione indiretta aveva lo scopo di decantare la scelta, affidandola a soggetti diversi e presumibilmente più saggi e più imparziali degli elettori di primo livello. La designazione da parte dei membri uscenti (una specie, oggi diremmo, di cooptazione), che per noi si presenta con una forte coloritura ‘inquinante’, nel medieovo equivaleva a far eleggere i nuovi rappresentanti dalla istituzione stessa impersonata dai vecchi, oltre ad essere una forma di designazione strettamente solidale con il carattere ‘stratificato’ della cittadinanza medievale. Il sorteggio assicurava l’imprevedibilità dell’esito elettorale, configurandosi come una garanzia di non-controllabilità dell’eletto da parte dell’elettore.

1. **Per una cronologia dei sistemi elettorali comunali**
2. **Preistoria** Fino al 1150 il comune non ha una organizzazione ben definita; una ‘concio’ nella quale confluiscono tutti i ‘vicini’, fiancheggiati e condotti da personaggi che guidano la vita collettiva, ma senza una identità istituzionale molto definita e senza soprattutto che ci siano dei meccanismi elettorali formalizzati per nominarli. I consoli funzionano insieme ai vicini NB: in gran parte dell’Europa, l’organizzazione di molta parte del mondo comunitario continua ad essere così: si nomina qualcuno quando ce n’è bisogno. La funzione fa aggio sulla organizzazione. In francia le comunità rurali funzionano così fino al 700
3. **Origini (XII secolo):** il voto elettorale è certamente qualcosa di nuovo nella organizzazione del Comune, non ci sono consuetudini radicate di questo tipo nella vita politica precedente. L’esempio di Roma deve aver giocato un ruolo importante (romanitas della cultura medievale a partire da questo periodo), anche se pare escluso che le tecniche elettorali specifiche del medioevo siano state esemplate da un ordinamento romano per questo aspetto certamente non conosciuto con esattezza.

Due aspetti concomitanti (anche se non sempre) sembrano caratterizzare le prime forme documentate di elezione:

1. Influenza decisiva (pare) della **“electio per compromissum”** del diritto canonico: i partecipanti alla elezione (che nei testi statutari più antichi non si riesce a capire bene chi siano esattamente) si mettono d’accordo in modo informale (non a maggioranza, ma come espressione della volontà unitaria di tutto il corpo) sulla designazione di alcuni elettori, che dovranno nominare per conto di tutti gli altri cittadini le cariche del Comune (all’inizio soprattutto i Consoli). La designazione degli elettori delegati è inizialmente lasciata alla informalità: probabilmente i cittadini più autorevoli proponevano alla assemblea generale di tutti i capifamiglia i nomi di alcuni compromissari che venivano approvati per acclamazione (era essenziale che questa designazione potesse essere presentata come un atto del corpo comunale nella sua complessità, “eventualmente in seguito a discussioni, ma comunque senza un palese contraddittorio”: K. 189). A loro volta, gli elettori delegati dovevano eleggere in modo tendenzialmente unanime perché la nomina fosse riconosciuta come prodotto del consenso di tutti, e giurando di adempiere a quello che era concepito come un ufficio esercitato per tutta la comunità. Molte varianti: dalla “electio per unum” alla elezione a grado multiplo (i primi elettori delegati eleggono a loro volta altri elettori, e questi, volendo, altri ancora). Era essenziale che la designazione degli elettori non fosse preceduta da un processo selettivo al quale “la comunità come tale , l’insieme dei cittadini con pieni diritti, partecipasse attivamente”(p.189), perché un processo del genere avrebbe fatto emergere inevitabilmente i dissensi interni, mentre gli elettori dovevano essere quanto più possibile espressione della comunità nel suo insieme e non dei singoli gruppi di interessi interni al Comune. Gli elettori, dopo aver prestato giuramento, erano spesso isolati dal resto della città in un ‘conclave’ fino ad elezione avvenuta (il conclave ecclesistico per l’elezione pontificale è, secondo Ruffini, derivato da questi conclavi secolari sperimentati in ambiente comunale). Nel caso che gli elettori delegati non raggiungessero l’unanimità e si dovesse quindi votare, la votazione avveniva in segreto e senza discussione, con un procedimento molto simile allo “scrutinium” canonistico (“l’obbiettivo del procedimento segreto non era la tutela della libera espressione della volontà” del singolo, ma “quello di impedire che una decisione a maggioranza dividesse l’intera comunità a causa di eventuali discussioni”(K. 192), in modo tale che anche la decisione a maggioranza sembrasse una procedura condotta a nome di tutti).

Es. Pistoia 1117/1177: “Et statuimus ut taliter iurent qui eligant electores consulum: ego eligam quinque homines, quos potiores et idoniores esse cognovero ad honorem Dei et Sancti Iacopi et Sancti Zenonis et Populi Pistoriensis. Ego non sum in aliqua compagnia vel summissione pro aliquo officio civitatis dando vel recipiendo, vel aliquod condemnatum vel ante factum vel post factum, nec aliquod intendimentum est mihi datum aliquo ingenio pro aliquo officio civitatis…”

1. Contestualmente, o un poco più tardi, si impone in molti comuni la **designazione – diretta o indiretta - degli elettori da parte dei membri delle magistrature di vertice uscenti** (in particolare, per i Consoli, Pisa 1164; Cremona 1186; Benevento 1202: “Consules eligantur omni sinceritate per tres iuratas personas , et tres personae eligantur communi consilio rectoris, iudicum et consulum… et vocentur tres de ministerialibus, qui cum iudicibus et consulibus intersint”). L’Arengo, o Concio o assemblea dei capifamiglia, che forse in una prima fase ha avuto un ruolo più attivo, ora acquista un ruolo testimoniale: è al suo cospetto che sembra svolgersi una designazione degli elettori delegati da parte dei magistrati ristretti. E’ un sistema naturalmente coerente con la natura stratificata e gerarchica della cittadinanza comunale. Coloro che hanno occupato una carica si presume che siano i più saggi e i più imparziali, gli ‘optimi cives’ per antonomasia: a chi, meglio che a loro, affidare la designazione degli elettori dei loro successori? Non si tratta di una cooptazione diretta (come quella che invece è molto diffusa per es.nelle città tedesche, dove senza tante cerimonie sono molto spesso i magistrati uscenti a designare i loro successori), ma qualcosa che ci si avvicina. Si crea naturalmente una elite nella elite, composta dalle famiglie che hanno già occupato le cariche e che quindi si immaginano essere titolari di competenze, equilibrio e sensibilità per il bonum commune.
2. Un sistema un po’ diverso è quello successivamente seguito in molti Comuni per l’elezione del Podestà e del Capitano del popolo: in questi casi gli elettori erano indicati dal Consiglio, ma non dovevano eleggere direttamente, bensì sottoporre delle rose di nomi al Consiglio stesso, che decideva poi tramite scrutinio a maggioranza.
3. **Sviluppi duecenteschi.** Con gli inizi del XIII secolo si registrano importanti novità nell’assetto del Comune, quali la consolidazione di un sistema di Consigli ristretti che si sostituiscono alla assemblea generale dei capifamiglia (troppo caotica e difficile da convocare) e l’avvento del Podestà in sostituzione o a latere dei Consoli. Forte istituzionalizzazione del sistema di governo comunale. Si accentua in questa fase la preoccupazione di assicurare la imparzialità del processo elettorale e dunque l’indipendenza degli elettori intermedi. A tal fine, oltre al ricorso qua e là al coinvolgimento degli ordini mendicanti nel processo di selezione di questi elettori, è frequente l’applicazione del **sorteggio**. Esso interviene non in sostituzione dell’impiego degli elettori delegati (da nessuna parte i componenti delle cariche sono designati esclusivamente per sorte come ad Atene) , ma piuttosto come elemento aggiuntivo nel processo di individuazione degli elettori medesimi. Esempi:
4. All’inizio del 200 pare che si applichi a cariche minori, come a Treviso, per la commissione chiamata a selezionare i notai comunali . In seguito investe uffici sempre più importanti.
5. Lucca 1308 (i 550 membri del Consiglio cittadino erano designati affidandone l’elezione, uno per uno, a 550 elettori estratti a sorte pariteticamente tra i cittadini dei vari quartieri). In questo caso l’estrazione a sorte avviene direttamente dal seno della cittadinanza, ma si tratta di una eccezione, di regola essa interviene tra gruppi di elettori intermedi spesso designati in prima battura dai membri uscenti degli organi.
6. Così appunto nel caso della elezione del Doge a Venezia. Costui è eletto con un procedimento in cinque gradi, per ognuno dei quali il numero degli elettori si riduce drasticamente attraverso il sorteggio di coloro che sono ammessi al grado successivo, e costoro a loro volta cooptano nuovi elettori che si riducono di nuovo di numero tramite la sorte per riespandersi tramite elezione etc.).
7. Molto frequente, anche per selezionare i membri dei vari Consigli, è il sistema per cui gli elettori, designati da un qualche Consiglio ristretto, propongono al Consiglio largo una serie di candidati, che vengono poi ‘ballottati’ dal Consiglio largo medesimo in una serie di votazioni tra due; in un secondo momento, con lo stesso sistema viene formato il Consiglio ristretto (metodo che potremmo chiamare delle **elezioni circolari indirette**).

**NB:** la grande complessità dei sistemi elettorali è accentuata dalla loro frequente variabilità: venivano cambiati molto spesso e non avevano neanche formalmente il carattere stabile di altre parti dello Statuto, che erano considerate anzi leggi intoccabili, “sacratae et sacratissimae”. Aspetto apparentemente caotico dei sistemi elettorali nel tempo. Ciò non pare però che fosse un fenomeno dovuto solo alla endemica conflittualità interna al Comune: si voleva impedire, mutando continuamente le regole, che non si potessero consolidare delle prassi favorevoli a concentrare il potere nelle mani delle stesse famiglie o gruppi. In ogni caso, vi era una scarsa consapevolezza del carattere ‘costituzionale’ delle procedure elettive (si trattava di escamotages contingenti funzionali – non a assicurare il governo *del* popolo – ma un governo imparziale *per* il popolo).

**NNBB:** il ‘200 è visto spesso come il secolo della ‘democratizzazione’ del regime di governo comunale: è cioè il periodo dei ‘regimi di popolo’. Ma attenzione: questa svolta non si tradusse mai in una “elezione dei governanti effettuata dal popolo stesso” (K 203), a cui nessuno neppure pensò. Il ‘popolo’ (le arti minori) in un primo tempo si dette una organizzazione parallela e speculare rispetto a quella del Comune del Podestà (come un ordinamento autonomo all’interno di un altro), adottando le stesse logiche elettorali di quest’ultimo (basate cioè su elettori delegati che ‘eleggevano’ alle cariche pubbliche per conto degli altri, ma “senza domandare la loro volontà” (K. 204). In una seconda fase poi essi si integrò nelle istituzioni del Comune, ma semplicemente occupandole lui e cacciandone i magnati; le logiche di selezione della classe dirigente rimasero (sul piano della filosofia essenziale) sostanzialmente le stesse.

1. **Il Trecento (e a seguire…).** La riscoperta della Politica di Aristotele porta alla ricerca di una ‘politia’ come governo ideale, frutto della ‘mistione’ delle tre forme semplici, orientato al bonum commune e ispirato all’ideale di una estrema imparzialità nella selezione degli uffici. Si afferma sempre di più l’idea che le cariche debbano essere attribuite “secundum gradus debitos” (Bartolo). Conformemente a questo ideale, i sistemi elettorali si fanno via via più sofisticati: si cerca di perfezionare al massimo il carattere impersonale della selezione.

Un modello di grande successo è quello fiorentino (ma forse dovremmo dire prima ancora pisano, perché pare che sia stato sperimentato lì per la prima volta e poi perfezionato a Firenze tra fine 2 e inizio 300: cd. metodo della ‘imborsazione’.

Gli aspetti tecnici e i passaggi che hanno portato alla sua messa a punto li vediamo meglio con Piero Gualtieri, che è uno specialista. Quello che conta è che, messo a punto in via più o meno definitiva attorno agli anni ’20 del Trecento, questo sistema farà scuola e si affermerà sostanzialmente in tutta quanta la Toscana e anche fuori di essa. Per tutto il ‘400 e a seguire esso è quello di gran lunga più seguito non solo nelle città toscane, ma anche nelle comunità rurali (in età ducale e granducale, circa 780 ‘comuni generali’ in tutto lo Stato). Per come l’ho capito io, funziona in questo modo:

* benché la rotazione nei vari uffici fosse sempre molto breve (2-3-6 mesi) , le elezioni si facevano a cadenze pluriennali (2-3-5 anni) e servivano a approntare delle ‘borse’ da cui periodicamente si sarebbero estratti a sorte gli ufficiali chiamati a sedere in ciascun ufficio per tutto il periodo successivo;
* quando cominciava a avvicinarsi il momento previsto per il rinnovo, veniva preparata, su iniziativa dei membri uscenti degli uffici, una ‘borsa’ per ogni carica da coprire. Essa doveva contenere un numero di nominativi sufficiente almeno ad assicurare la copertura dell’ufficio per tutto il periodo successivo fino all’esaurimento delle ‘cedole’ o ‘bossoli’ o ‘polizze’ inserite nelle varie borse (per es.: se la borsa doveva durare 5 anni e un certo collegio si rinnovava ogni 6 mesi, sarebbero stati inseriti almeno 10 nominativi per ogni posto da coprire; il numero complessivo dei nominativi ‘imborsati’ era quindi un multiplo del numero dei membri del collegio); una volta esaurita la borsa, o comunque raggiunta la scadenza prevista dallo statuto, la borsa sarebbe stata rifatta secondo lo stesso sistema;
* generalmente, la responsabilità di rifare le borse non spettava agli ufficiali uscenti (quelli, in sostanza, estratti per l’ultima volta dalla vecchia borsa). Costoro si limitavano a nominare in vario modo una commissione di elettori delegati (in età moderna per lo più chiamati “riformatori”) dedicati solo a questo scopo e che scadevano dalla carica appena chiuse le nuove borse. Questi riformatori, pur non esercitando una carica attiva (di regola erano incompatibili con la copertura degli uffici), erano quindi coloro su cui ricadeva la responsabilità di definire la composizione del ceto di governo comunale per tutta la durata del periodo successivo. Essi potevano essere selezionati tramite una varietà di procedure (la più semplice era che fossero nominati dai membri del consiglio ristretto uscente; ma poteva anche essere che costoro proponessero delle rose di nomi al Consiglio largo per il ballottaggio etc.). Il sistema si basava in ogni caso su una cooptazione mediata dei nuovi rappresentanti da parte dei vecchi, la quale garantiva che le cariche rimanessero sotto il controllo di una élite ristretta di famiglie, anche se consentiva sempre un più o meno lento ricambio della classe dirigente.

Sempre per come l’ho capita io, in questo metodo il sorteggio non giocava un ruolo essenziale (esso serviva solo a stabilire il quando, ma non l’an della copertura); mentre era assolutamente prevalente il profilo cooptativo. Nel caso di uffici collegiali , questi riformatori procedevano anche ad ‘accoppiare’ i vari nominativi in un’unica ‘ballotta’ comprendente tutti i nomi dei componenti il collegio per ciascuna estrazione, cercando in questo modo di bilanciare il peso delle varie famiglie, corporazioni, quartieri o fazioni.

Incredibile stabilità di questo meccanismo nel tempo (in Toscana esso dura sostanzialmente fino alle riforme di Pietro Leopoldo).

1. **Un tentativo di conclusione**.

Era dunque ritenuto fisiologico, anzi inevitabile, che un piccolo gruppo votasse per la comunità tutta intera o ancora predeterminasse il risultato della votazione grazie a delle importanti decisioni preventive. Questa è la differenza più ovvia rispetto alla sovranità popolare di oggi. Anche le lotte del ‘popolo’ non portarono mai a un allargamento dell’elettorato attivo: l’idea di un voto universale non si concretizzò mai. L’ambito di quelli che votavano effettivamente resta sempre straordinariamente limitato: era sempre un numero ristretto che votava in rappresentanza (si può dire così?) di tutta la comunità o che assumeva decisioni preventive che lasciavano solo un modesto margine alla decisione di un Consiglio**.** La ‘democratizzazione della vita comunale si riduce sempre a un allargamento non di color che votano, ma di coloro che sono eleggibili. Tuttavia, i termini brevi delle cariche e l’abbondanza dei posti da coprire procurava l’opportunità di esercitare le cariche pubbliche a un percentuale abbastanza elevata di persone. Quello che interessava non era tanto la possibilità di esprimere una influenza politica, ma di avere accesso a certe cariche, che davano la possibilità di godere di certi vantaggi e prima di tutto alla possibilità di prevenire che altri si accaparrassero dei vantaggi ingiustificati. Non vi è nessun segno di possibile transizione a una elezione concepita come espressione di una volontà generale coincidente con la somma dei singoli membri della comunità. Il fine dell’elezione era solo quello di selezionare i più utili e i più imparziali e di evitare per quanto possibile lo spirito partigiano e le conventicole (divieto radicale di mettersi d’accordo tra elettori e eligendi) . Nessuna traccia, dunque, di una elezione-mandato o di una elezione-delega (sia da parte di un singolo elettore o singolo gruppo sia da parte della totalità degli elettori): la collettività non era considerata come un insieme di individui di cui si trattasse di formalizzare la volontà in quanto complesso di scelte individuali. Le decisioni erano lasciate all’universitas in quanto tale, che delegava a un piccolo numero la vera prerogativa della decisione.