

Lorenzo Tanzini

A consiglio

La vita politica nell'Italia dei comuni

 *Editori Laterza*

© 2014, Gius. Laterza & Figli

www.laterza.it

Prima edizione aprile 2014

	Edizione					
Anno	1	2	3	4	5	6
2014	2015	2016	2017	2018	2019	

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari

Questo libro è stampato
su carta amica delle foreste

Stampato da
SEDIT - Bari (Italy)
per conto della
Gius. Laterza & Figli Spa
ISBN 978-88-581-1106-2

PREMESSA

La piccola Repubblica dell'Islanda è stata probabilmente il primo Stato occidentale a subire un serio contraccolpo politico della crisi economica globale esplosa nel 2008. Travolto dalle difficoltà finanziarie, il governo si è dimesso e il parlamento è stato sciolto. La difficoltà della situazione ha però suggerito, sotto la spinta di vivaci movimenti d'opinione, di percorrere una via estremamente singolare per uscire dalla crisi politica. Non sono state indette nuove elezioni, ma un Forum nazionale di 950 cittadini estratti a sorte ha lavorato alla redazione di una sorta di programma costituzionale generale, che è stato poi consegnato all'Assemblea Costituente, eletta scegliendo tra oltre 500 privati cittadini presentatisi come candidati al di fuori di ogni organizzazione di partito. La nuova costituzione è stata infine approvata con un referendum nel 2012. Quanto l'esperimento abbia aperto una nuova strada per la democrazia è presto per dirlo, ma di certo si tratta di un evento molto originale nella storia politica del nostro tempo. Non è stato molto notato dai commentatori, a questo riguardo, che una tradizione un po' autocelebrativa, ma non priva di legittimità, attribuisce all'Islanda il primato del più antico parlamento della storia ancora esistente. Fin dall'anno 930, infatti, si ha notizia dell'esistenza del cosiddetto *Allthing*, cioè il consiglio dei coloni scandinavi della remotissima isola atlantica, che per secoli è stato la forma solenne di decisione collettiva¹.

¹ Su questa singolare istituzione, in realtà molto meno partecipativa e molto più aristocratica di quanto si sia spesso ritenuto, cfr. brevemente R. Boyer, *Islanda*, in *Dizionario enciclopedico del Medioevo*, edizione italiana a cura di C. Leonardi, Città Nuova, Milano 1998.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico. Per la legge italiana la fotocopia è lecita solo per uso personale *purché non danneggi l'autore*. Quindi ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita e minaccia la sopravvivenza di un modo di trasmettere la conoscenza.

Chi fotocopia un libro, chi mette a disposizione i mezzi per fotocopiare, chi comunque favorisce questa pratica commette un furto e opera ai danni della cultura.

A molte migliaia di chilometri, nel versante mediterraneo del mondo europeo, sono comparsi segni altrettanto sorprendenti. All'inizio del 2012 il più autorevole quotidiano italiano ha ospitato una serrata discussione, condotta da noti politologi, intorno all'opportunità di rimediare al catastrofico vuoto di fiducia degli italiani verso la classe politica costituendo una vera e propria camera legislativa dei cittadini, composta estraendo a sorte tra gli aventi diritto². Chi ha sostenuto una proposta del genere, tutt'altro che banalmente provocatoria, ha ritenuto di argomentarla con l'esempio della Venezia medievale, che usava scegliere per sorteggio i propri magistrati: considerando le grandiose realizzazioni della Serenissima in quell'epoca, evidentemente il sistema non doveva funzionare tanto male, forse non tanto peggio della nostra claudicante democrazia parlamentare.

I due episodi fanno sicuramente parte di una congiuntura politica tanto confusa e oscura da suggerire ben poco alla ricerca storica. Ma di certo sono segnali di uno dei grandi fenomeni dell'inizio del XXI secolo in Occidente, cioè la profonda crisi delle istituzioni rappresentative democratiche. I meccanismi della rappresentanza parlamentare, le modalità novecentesche di organizzazione del consenso (le elezioni, i partiti politici) – per non parlare del principio della sovranità statale – paiono fenomeni, se non al tramonto, di certo messi seriamente in discussione specialmente in Occidente. Se da un lato i governi sono ormai stabilmente investiti di ampie attribuzioni di natura legislativa, che relegano i parlamenti al ruolo di camere di rappresentanza sempre meno rilevanti, la sottrazione di sovranità statale da parte di enti sovranazionali fa sì che le decisioni che più incidono sulla vita degli individui siano spesso legate a processi non dipendenti dalla rappresentanza elettorale. E non mancano nell'attualità politica esperimenti totalmente alternativi di organizzazione del consenso, discussione collettiva, deliberazione, che trovano nella Rete possibilità tecniche e ideologiche di elaborazione: nelle elezioni politiche italiane del febbraio 2013 un esperimento del genere ha avuto un eccezionale successo elettorale, e ha portato così all'in-

² M. Ainis, *Per una politica meno distante occorre una Camera dei cittadini*, in «Corriere della Sera», 2 gennaio 2012, a cui rispose molto criticamente G. Sartori, *La Camera non è dei cittadini ma dei loro rappresentanti*, ivi, 5 gennaio 2012.

terno delle istituzioni parlamentari meccanismi di espressione della volontà collettiva inconsueti e incontrollabili con le tradizionali regole di rappresentanza.

La ricerca storica non può restare immune da un cambiamento così epocale. Nel rileggere i fenomeni del passato, è naturale che gli storici mettano in gioco una sensibilità acuita dalla percezione del presente. È ormai vecchia di qualche decennio la grande ondata di studi sulle origini dello Stato moderno: proprio la consapevolezza di avere di fronte un oggetto che ha forse esaurito la sua vicenda storica, a vantaggio di altri, più sfuggenti e forse meno rassicuranti protagonisti, ha indotto gli storici a dedicarsi intenzionalmente a seguire la traiettoria di un fenomeno un tempo così rilevante, che proprio nel suo tramonto è sembrato meglio visibile agli studi³. Che la democrazia parlamentare come fenomeno storico abbia lo stesso destino non è scontato e nemmeno auspicabile, ma già si rivolge una spiccata attenzione agli aspetti problematici, oscuri, ambigui di quel concetto chiave della civiltà contemporanea. Emerge cioè la percezione, più chiara che in passato, delle aporie e delle contraddizioni che stanno dietro al concetto e alla prassi parlamentare: e allo stesso tempo cresce l'esigenza di immaginare forme inedite di partecipazione e decisione collettiva.

È dentro una tale prospettiva che è nato questo volume. Nel guardare alla storia dei consigli deliberativi nell'Italia comunale si cercherà qui di comprendere come si manifestano le forme di partecipazione politica dei cittadini alla vita pubblica nelle assemblee municipali dei secoli XII-XIV. Non sarebbe ragionevole pensare che vi sia una rilevanza diretta delle forme di deliberazione collettiva delle città-stato medievali per le società del XXI secolo, che hanno basi sociali, culture, strumenti e obiettivi incomparabilmente diversi. Ma forse vale il contrario: gli uomini del XXI secolo possono guardare a quelle esperienze storiche con maggiore consapevolezza di quanto non abbiano fatto i loro predecessori, e quindi chiarire più di un malinteso, acquisire una percezione più chiara del proprio passato e, in definitiva, coltivare la speranza che questo serva a qualcosa per affrontare i dubbi del presente.

³ Per un meditato e recente sguardo storiografico cfr. L. Blanco, *Lo Stato "moderno" nell'esperienza storica occidentale: appunti storiografici*, in *Id.*, a cura di, *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 57-86.

Il volume avrà una scansione cronologica. Nel primo capitolo si introdurranno i più antichi passaggi politici che videro la comparsa di assemblee dei cittadini nei comuni italiani tra XI e XII secolo. La maturità politica di queste assemblee verrà misurata nel secondo capitolo, intorno alle vicende della prima metà del Duecento, mentre nel terzo assisteremo alla prepotente entrata in scena delle associazioni di popolo, che intorno alla metà del secolo iniziano una trasformazione molto profonda delle basi sociali di reclutamento e delle funzioni istituzionali dei consigli cittadini. Dell'assetto politico duecentesco avremo quindi modo di approfondire i caratteri, dedicando un'attenzione speciale alla concreta, quotidiana vita dei consigli cittadini (capitolo 4) e al modo in cui le assemblee pubbliche furono intese dalla cultura giuridica, filosofica e artistica del basso medioevo (capitolo 5). I capitoli 6 e 7 affronteranno una fase tormentata della storia comunale, il Trecento, guardando da un lato all'esperienza dei consigli nelle città repubblicane, dall'altro alle trasformazioni che conobbe la partecipazione politica in seno ai regimi signorili che coprono, al volgere del secolo, gran parte della Penisola. L'ultimo capitolo ci consentirà di dare uno sguardo alla civiltà politica comunale fuori d'Italia nei secoli del basso medioevo, al fine di comprendere le originalità del fenomeno assembleare nelle città italiane e la sua collocazione entro le coordinate più ampie di una storia europea delle istituzioni rappresentative.

Dedico questo lavoro a Jean-Claude Maire Vigueur, per l'idea iniziale del libro e il sostegno che mi ha sempre offerto, e a Silvia, per tutto il resto.

A CONSIGLIO

LA VITA POLITICA NELL'ITALIA DEI COMUNI

LE ASSEMBLEE ALLE ORIGINI DEL COMUNE

Pisa, 1090 circa

Alla fine degli anni Ottanta dell'XI secolo la società pisana era attraversata da duri conflitti tra le famiglie più in vista della città. Fedeli alle loro tradizioni aristocratiche, le consorterie pisane si confrontavano in maniera violenta, innescando spesso una complicata trama di faide e vendette, e finivano per riempire la città di torri e fortificazioni, costruite per difendere i propri spazi e fornire ricetto ai propri armati nei ricorrenti episodi di guerriglia urbana. La corsa alla costruzione delle torri e al loro innalzamento cominciava ad essere pericolosa, e d'altra parte pareva che nessuno in città fosse in grado di porvi rimedio.

Pisa, in verità, stava già sperimentando una forma molto originale di autogoverno, perché da pochissimi anni un collegio di una dozzina di cittadini scelti a rotazione annuale – i cosiddetti consoli – aveva assunto l'incarico di gestire la giustizia e gli affari militari della città. Anzi, in questo senso Pisa detiene il primato del cosiddetto regime consolare, perché l'uso di affidare poteri pubblici ai consoli si sarebbe diffuso di lì a poco anche in molte altre città italiane, dando il via alla più antica forma di governo comunale: negli anni intorno al 1100 oltre a Pisa anche Lucca, Arezzo, Pistoia, Genova, Asti avevano i loro consoli¹. Questi però erano una magistratura a composizione sociale molto elitaria: ne facevano parte solo le famiglie dell'aristocrazia urbana, i cosiddetti

¹ G. Milani, *I comuni italiani. Secoli XII-XIV*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 5-60, con aggiornata bibliografia.

Abbreviazioni

- CSI: *Corpus statutorum italicorum*, a cura di P. Sella *et al.*, Roma-Milano 1912-1945
 DBI: *Dizionario Biografico degli Italiani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1960-
 HPM: *Historiae Patriae Monumenta*, Regia Deputazione di storia patria, Torino 1836-
 MGH: *Monumenta Germaniae Historica*, Hannover-Berlin-München 1826-
 RRISS: *Rerum italicarum scriptores. Raccolta degli storici italiani dal cinquecento al millecinquecento*, ordinata da L.A. Muratori, nuova edizione riveduta, ampliata e corretta con la direzione di G. Carducci e V. Fiorini, Bologna-Roma 1900-

Riferimenti archivistici

- Archivio di Stato di Bologna
 Archivio di Stato di Firenze
 Archivio di Stato di Macerata
 Archivio di Stato di Perugia
 Archivio di Stato di Reggio Emilia
 Archivio di Stato di Siena
 Archivio storico del comune di Modena
 Archivio storico del comune di Todi
 Sezione di Archivio di Stato di Orvieto

Biblioteca municipale di Treviso

ti *militēs*, mentre tutto il resto della cittadinanza (l'80, forse 90% della popolazione) restava fuori da ogni rappresentanza politica². Di conseguenza, quella dei consoli si rivelava un'istituzione efficace quando si trattava di dirimere singole questioni, ma lo era molto meno quando il problema erano gli stili di vita di quella stessa aristocrazia che teneva in mano la magistratura: i consoli appartenevano alle stesse famiglie – e spesso erano anche le stesse persone – che si dedicavano con gran foga alla costruzione delle torri e alle sanguinose faide urbane. Difficile chiedere loro di limitare se stessi.

La soluzione fu trovata ricorrendo ad un soggetto terzo, al quale andava l'unanime considerazione della cittadinanza. Il vescovo Daiberto, primo nella storia pisana a portare il titolo di arcivescovo, era un ecclesiastico di grande prestigio, destinato a divenire pochi anni più tardi il primo patriarca latino di Gerusalemme liberata dai crociati. Daiberto dunque, in una data imprecisata tra il 1088 e il 1092, fu incaricato di emettere un lodo arbitrale che, noto come il «lodo delle torri», sarebbe diventato uno dei documenti più famosi nella storia dell'Italia comunale³. Non tanto per il contenuto: il vescovo non faceva più di quanto richiestogli, cioè definire alcuni divieti in ordine alla costruzione e all'innalzamento delle torri, in modo che la corsa alle fortificazioni private non arrivasse a livelli intollerabili per l'ordine pubblico. La novità era piuttosto nei modi in cui Daiberto stabiliva che quelle regole fossero rispettate. A garante dell'osservanza del lodo il vescovo poneva direttamente il «popolo pisano» inteso collettivamente; e visto che un riferimento simile restava inevitabilmente generico, il testo specificava che ogni eventuale querela o reclamo dovesse essere presentato e discusso nel «comune colloquio della città», e che aggiornamenti o

deroghe ai contenuti del lodo in nome della pubblica utilità fossero affidati al «comune consiglio della città», ovvero alla decisione della maggioranza dei buoni e sapienti pisani.

Per quanto si tratti di un testo breve e molto isolato, oltre che di datazione incerta, tanto è bastato per far parlare del lodo di Daiberto come della prima carta costituzionale del comune. Per la prima volta, infatti, si immaginava un sistema di governo affidato alla riunione di tutti i cittadini e al voto della maggioranza per le decisioni nelle materie più delicate. Che poi si trattasse dell'emersione di un nuovo sistema di governo, e non semplicemente di un episodio, lo testimoniano anche gli elementi materiali dell'evento. Come ricordano i documenti successivi, dal 1111 in poi, il luogo in cui consoli e cittadinanza si riunivano era a Pisa la cosiddetta *curia marchionis*, la corte del marchese, cioè lo spazio dove i marchesi di Toscana – gli antichi funzionari pubblici dell'impero carolingio – tenevano le loro sedute giudiziarie⁴. 'Occupare' quello spazio con l'assemblea testimoniava eloquentemente la volontà delle istituzioni collegiali del comune di sostituire gli ufficiali pubblici di una tradizione ormai esausta nel loro ruolo di governo della città.

Il lodo pisano del 1088-1092, insomma, è il primissimo atto nella storia delle assemblee pubbliche delle città comunali. Il primo di cui abbiamo notizia, ovviamente; ma, se si ricorda come anche la magistratura dei consoli fosse nata proprio nello stesso torno di anni, è difficile non avere l'impressione di un sistema politico che si sta costruendo proprio in questo momento. E si sta costruendo in forma eminentemente consiliare: non si tratta di magistrati che decidono in solitudine, ma di assemblee, ristrette nel caso dei consoli, molto allargate nel caso del *comune colloquium*, ma pur sempre assemblee, luoghi di discussione e confronto di pareri. La tumultuosa vita sociale cittadina aveva bisogno di sedi del genere per esprimere la sua varietà di soggetti e di idee.

Venendo al concreto, non ci è dato sapere cosa fosse esattamente il comune colloquio della città, né se quel comune consiglio si debba intendere come qualcosa di distinto o solo come un modo diverso di chiamare la stessa assemblea. A proposito di parole,

⁴ Lo ricorda G. Rossetti, *Entre Pise et Milan*, in *Qui veut prendre la parole?*, diretta da M. Detienne, Seuil, Paris 2003 («Le genre humain», n. 40-41), pp. 229-242 [240].

² Sul ruolo dei *militēs* come ceto dirigente cittadino e protagonista della politica cittadina dei regimi consolari cfr. J.-C. Maire Vigueur, *Cavalieri e cittadini. Guerra, conflitti e società nell'Italia comunale*, Il Mulino, Bologna 2004.

³ Il documento è pubblicato in appendice a *I brevi dei consoli del comune di Pisa degli anni 1162 e 1164. Studio introduttivo, testi e note con un'Appendice di documenti*, a cura di O. Banti, ISIME, Roma 1997, pp. 110-113; l'analisi più ampia è tuttavia quella di 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 Crinzo Violante nei suoi 70 anni*, ETS, Pisa 1991, pp. 25-47, che tra l'altro colloca cronologicamente l'atto non più tardi dell'aprile 1090.

altre città italiane, soprattutto settentrionali, avrebbero usato per assemblee del genere il termine *arengo*, una parola dalle oscure ascendenze germaniche, oppure *concio* o semplicemente *parlamentum*, comunque con un riferimento insistito all'immagine del parlare, del consiglio come luogo della parola. Un'assemblea di tutti i cittadini – beninteso dei cittadini maschi e maggiorenti – senza un ruolo costituzionale preciso, a cui si poteva però ricorrere per definire situazioni di conflitto o di incertezza, o per convallidare l'incarico dei consoli, come una sorta di «punto zero» della rappresentanza del potere in città. Tutto questo, fermo restando il ruolo dei consoli, ai quali spettava la gestione più ordinaria delle faccende del comune.

L'esempio di Pisa è fortunato perché molto più precoce di qualsiasi altra città, ma nel giro di alcuni anni anche altri centri comunali ebbero i loro consigli: nel 1135 i consoli di Piacenza formularono una nuova legge su una materia molto delicata, la reversibilità delle concessioni fondiarie (affitti e locazioni a lungo termine), e il provvedimento, tra i più antichi in materia di tutta l'Italia comunale, venne «confermato dal popolo piacentino nella comune concione»⁵. Nel 1142 a Venezia, prima ancora che le fonti comincino a parlare di comune, compare la notizia di un consiglio minore, anche se poi si dovrà aspettare fino al 1172 per averne uno «maggiore»⁶. Quel nuovo stile di potere stava insomma mettendo radici in tutta Italia.

Per quel poco che ne sappiamo, un paio di elementi paiono tipici delle assemblee cittadine di questo periodo. Sono consigli in cui si vota: anche nel lodo di Daiberto si parla di maggioranza⁷.

⁵ A. Solmi, *Le leggi più antiche del comune di Piacenza*, in «Archivio storico italiano», LXXIII, 2, 1915, pp. 3-81; cfr. p. 56: «Et hoc statutum est a populo piacentino, et in communi concione per sacramentum firmare fecerunt».

⁶ Introduzione a *Deliberazioni del Maggior Consiglio di Venezia*, a cura di R. Cessi, Zanichelli, Bologna 1931-1950, vol. I (1950), pp. 1-x. In generale su questi casi del XII secolo cfr. anche F. Menant, *L'Italia dei comuni (1100-1350)*, Viella, Roma 2011, pp. 26, 109, 115-117.

⁷ Sul concetto di maggioranza si veda anche più avanti, pp. 43-44: sembra ragionevole ritenere che le dichiarazioni con cui atti solenni si annunciano presi secondo il parere della maggior parte nascondano una modalità di delibera assai incerta e fluida, senza un vero e proprio conteggio, almeno fino ai primi decenni del Duecento, quando anche i giuristi cominceranno a dedicare al tema un'attenzione specifica. Si veda ora al riguardo G. De Angelis, «*Omnnes simul aut quot*

Certo, sarà stato difficile definire con precisione la maggioranza in un consiglio di qualche migliaio di persone riunite in piazza, ma neppure dovremmo pensare a convocazioni plebiscitarie del tutto passive, perché anche una moltitudine ha i suoi modi per far intendere che un'opinione è preferita ad un'altra, a patto che qualcuno si prenda l'onere di elaborare le proposte da discutere, cosa che con ogni probabilità facevano i consoli. E oltre a questo, i vari *colloquia* e *consilia* che compaiono in questo tempo di inizi hanno già qualche forma di mediazione istituzionale. Si trattava di assemblee di tutti i cittadini, o di tutti quelli disposti a parteciparvi, ma quando le fonti parlano di *boni* o *sapientes* è difficile non immaginare una cerchia ristretta di consiglieri eletti; si può immaginare insomma che una qualche forma di embrionale organizzazione governasse la massa tumultuante dei cittadini in piazza.

Ma perché si scelse di ricorrere a forme così impegnative e originali di partecipazione? E perché proprio ora? La risposta non si può che cercare nelle circostanze particolari degli episodi che troviamo nelle fonti. A Pisa, l'abbiamo appena visto, un'esigenza di salvaguardia dell'ordine pubblico aveva convinto il vescovo a ricorrere alla cittadinanza nel suo complesso, il *populus*, e a forme più o meno rudimentali di espressione della collettività, in mancanza di poteri superiori in grado di far valere le proprie decisioni sulla città. L'esempio di altre città ci può aiutare a precisare il quadro. Quando nel 1148 i consoli di Genova vollero introdurre un decreto sul nuovo diritto di famiglia da applicare nelle cause cittadine, lo fecero nella chiesa di San Lorenzo, la cattedrale, «nel pubblico parlamento»; e un anno dopo, in occasione dell'appalto di un dazio sulle merci in transito dal porto, le decisioni dei consoli vennero prese «con la licenza e per volontà di tutti i consiglieri»⁸.

Il fatto è che provvedimenti come questi non erano l'applicazione di norme già scritte: Genova aveva già, è vero, un suo *breve consulum*, cioè una sorta di canovaccio degli obblighi solen-

plures habere potero». Rappresentazioni delle collettività e decisioni a maggioranza nei comuni italiani del XII secolo, in «Reti medievali. Rivista», 12/2, 2011, pp. 151-194, oltre al classico studio di E. Ruffini, *La ragione dei più. Ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Il Mulino, Bologna 1977 (1 ed. 1927).

⁸ *I Libri Iurium della Repubblica di Genova, I/1*, a cura di A. Rovere, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Genova-Roma 1992, pp. 171, 173-175.

nemente assunti dai consoli al momento dell'ingresso in ufficio, redatto nel 1143, ma le norme che vi venivano espresse erano poca cosa rispetto alla varietà delle situazioni che i consoli si trovavano a gestire ogni giorno, a maggior ragione in città portuali come Pisa o Genova, piene di affari, di genti le più disparate e beninteso di conflitti di ogni tipo. Era giocoforza, insomma, creare ogni volta una regola, attingendo al serbatoio delle antiche consuetudini della città, reali o presunte tali. E nulla di meglio, per rendere presente la consuetudine, che ricorrere all'insieme dei cittadini. Proprio per questo partecipare ad assemblee come queste era, prima ancora che una opportunità, un dovere.

Restando a Genova, il 1157 conserva il più antico testo noto della Compagna, cioè la prima forma di giuramento collettivo di fedeltà all'autorità del comune. Nella formula con cui tutti i membri del comune giuravano c'era pure l'impegno a partecipare alle assemblee: «quando udrò la campana che suona per il parlamento, o la campanella che chiama il popolo per le vie della città [...] mi recherò al parlamento per confermare i consoli». Il mezzo con cui il *parlamentum* viene convocato non è solo una nota di colore. In un periodo in cui non esiste uno spazio riservato appositamente alle assemblee, e quindi ci si riunisce nelle piazze o, come abbiamo appena letto, nelle chiese più grandi, il carattere più materiale e riconoscibile dell'assemblea più che un luogo è il suono della campana. Il variare dei rintocchi delle campane scandiva le ore del «tempo della chiesa», il suono sinistro dei campanelli segnalava il passaggio degli infami – i lebbrosi, i condannati, le prostitute –, mentre le trombe di guerra chiamavano i cittadini alla difesa delle mura; e di nuovo il paesaggio sonoro della città si animava di un suono apposto per la vita pubblica, che interrompeva le occupazioni quotidiane per chiamare ogni uomo adulto ai suoi doveri di cittadino.

C'è poi un secondo risvolto di queste prime forme di assemblee di cittadini, quello militare. Già nel lodo di Daiberto il problema della violenza era non espresso ma comunque presente in

⁹ *Codice diplomatico della repubblica di Genova*, a cura di C. Imperiale di Sant'Angelo, ISIME, Roma 1936-1942, I, pp. 351-359: «et cum uidero campanam sonantem pro parlamento, vel cintragum clamantem populum per civitatem [...] ibo ad illud parlamentum ad complendam laudationem consulum».

maniera implicita. Anni dopo, quando si giunse a redigere il più antico breve dei consoli cittadini, nel 1162, la connessione tra l'assemblea e il problema della guerra era invece più che chiara. Ogni console, all'entrata in ufficio, avrebbe giurato che «non sarò in alcun consiglio né in alcuna azione intenzionale per cui il popolo pisano entri in guerra se non con il parere concorde [...] della maggior parte di coloro che saranno convocati al consiglio al suono della campana»¹⁰.

Quello di convocare i cittadini prima di prendere decisioni sulla guerra non era uno scrupolo, per così dire, di correttezza istituzionale. Molto più concretamente, le società urbane di questo periodo avevano un'organizzazione militare ancora rudimentale, per cui in linea di massima ogni cittadino dall'adolescenza alla vecchiaia era un potenziale soldato. Il ceto dirigente della città, i *militēs*, erano per l'appunto quei cittadini che la tradizione e soprattutto i mezzi economici mettevano nelle condizioni di combattere col cavallo e l'armatura, invece che con l'improvvisato armamento dei semplici fanti. Di conseguenza, entrare in guerra senza il consenso del consiglio sarebbe stato come decidere di combattere senza esercito. E così, il *parlamentum* è anche una convocazione di uomini in armi, o potenzialmente in armi. Quando nel 1145 l'abate di San Salvatore al Monte Amiata si incontrò con l'esercito di Siena, pronunciò il suo giuramento di alleanza «davanti al popolo senese», consapevole che l'armata cittadina fosse in qualche modo coincidente con la comunità stessa degli abitanti¹¹.

La testimonianza più bella in questo senso viene comunque da un testo molto più tardo, conservato a Volterra nel 1224: un secolo dopo gli eventi di cui abbiamo parlato fin qui, ma ci sono buoni motivi per ritenerlo un documento copiato varie volte e ben più antico della data che noi conosciamo. Anche in questo caso si tratta di un giuramento; nei primi tempi del comune, quando ancora tutta la struttura della nuova istituzione cittadina è in costruzione,

¹⁰ *I breui dei consoli* cit., § 26: «Non ero in consilio nec facto studiosus ut Pisanus populus in guerram deveniat sine concordia senatorum et sex hominum discretorum per singulas portas omnium vel maioris partis eorum qui ad consilium per sonum campanae cohadunati erunt».

¹¹ O. Redon, *Paroles, témoignages, décisions dans les assemblées communales en Toscane méridionale aux XII-XIII siècles*, in *Qui veut prendre la parole?* cit., pp. 243-255 [245-246].

il giuramento in prima persona fa le veci di quello che anni dopo avrebbero fatto le leggi e gli statuti. A Volterra, dunque, i cittadini adulti erano tenuti in particolari occasioni a richiamare il proprio impegno di fronte ai consoli e altri ufficiali:

e se udrà suonare la campana maggiore con un solo rintocco, verrò al parlamento senza armi, e vi resterò senza inganno finché il parlamento non sarà finito [...] se poi sentirò suonare le campane maggiori con doppio rintocco, mi reherò con le armi al luogo ordinato¹².

Il parlamento, in altre parole, è la versione senza armi della stessa convocazione a cui i cittadini devono rispondere in caso di guerra. E dire guerra vuol dire anche pace e alleanza. L'atto con cui i consoli milanesi ratificavano la Lega con le città lombarde venne portato il 31 dicembre 1167 nella pubblica concione della città e qui «tutto il popolo lo approvò e confermò più volte gridando: sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia!»¹³. Non stupirà in questo senso che Federico I Barbarossa, sceso in Italia nel 1158, avesse visto con molto fastidio questa inusuale passione per le assemblee che i comuni lombardi manifestavano. Riunita la sua dieta a Roncaglia, secondo il cronista Rahevino proibì esplicitamente tutte le «conventicole», un termine spregiativo dietro cui non è difficile immaginare le embrionali assemblee ormai frequenti nelle città del tempo¹⁴.

Preistorie vere e immaginarie

Le note da cui siamo partiti per descrivere l'inizio della lunga storia delle assemblee comunali non possono certo bastare ad

¹² «item si audiero sonare campanam solam maiorem ad ritoccum, veniam ad parlamentum sine armis et ibi stabo sine fraude quosque parlamentum finitum fuerit [...] Item si audivero sonare ad ritoccum duas campanas maiores, ibo cum armis ad locum ordinatum»: *Statuti di Volterra, I (1210-1224)*, a cura di E. Frumii, Deputazione di storia patria per la Toscana, Firenze 1951, p. 232.

¹³ *Atti del comune di Milano fino all'anno MCCXVI*, a cura di C. Manaresi, Capriolo e Massimino, Milano 1919, p. 80: «populo clamante et confirmante ac sepiissime clamante: sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia, sia!».

¹⁴ *Gesta Friderici imperatoris*, Hannover 1868 (MGH, *Scriptores*, XX), § IV, 10, p. 449: «conventicula quoque et omnes coniturationes in civitatibus et extra, etiam occasione parentelae, inter civitatem et civitatem et inter personam et personam».

esprimere tutto il senso dell'avvenimento. In definitiva, era la prima volta che ricomparivano veri e propri consigli cittadini dai tempi della Roma repubblicana, se non addirittura da quelli delle polis elleniche. Millecinquecento anni di distanza sono troppi perché non ci si debba chiedere cosa sia successo nel mezzo: quali contesti sociali e quale cultura abbiano finito, in questo pieno medioevo italiano, per ricreare le condizioni che altrove avevano dato vita alla grande stagione delle città-stato. Di certo erano contesti e culture molto diversi.

La ricerca storica si è affannata, soprattutto tra Otto e Novecento, per capire quanto di quelle singolari assemblee comparse tra XI e XII secolo vi fosse già nella storia altomedievale, nella convinzione che una novità tanto sorprendente dovesse avere dei precedenti quantomeno prossimi. E come spesso accade, quando si parte con l'intento di trovare qualcosa nelle fonti, alla fine ci si convince di averlo trovato. Alcune carte modenesi del 997-998, ad esempio, ricordano il vescovo cittadino, che in quegli anni esercitava di fatto tutte le funzioni pubbliche, agire col consenso dei «militi e popolo»¹⁵; ancora più antiche sono le memorie di Bergamo, dove nel 904 di nuovo il vescovo, sempre detentore dell'autorità *conventum*, riservando a se stesso l'autorità esclusiva di simili convocazioni¹⁶. A Milano poi, città di illustri e antichissime tradizioni episcopali, il testamento del vescovo Asperto nel lontano 879 parla di un «foro pubblico, detto Asemblatorio»: in questo caso il nome del luogo lascia intendere una certa assonanza con l'immagine dell'assemblea, quasi che già in quel periodo carolingio vi fosse uno spazio della città riservato alle riunioni pubbliche¹⁷.

Milano, del resto, ebbe fin dal pieno medioevo un peculiare rapporto con la prepotente eredità del proprio passato antico: anche nella prima età comunale gli atti dei consoli alla presenza

¹⁵ Si veda l'introduzione agli *Statuta civitatis Mutine anno 1327 reformata*, a cura di C. Campori, Fiacadori, Parma 1864, pp. xxiii-xljiii.

¹⁶ Su tutti questi casi si veda in generale W. Goetz, *Le origini dei comuni italiani*, Giuffrè, Milano 1965 (ed. red. München 1944), pp. 81-84, che tuttavia è già estremamente pessimista riguardo alla continuità delle assemblee comunali con i precedenti altomedievali.

¹⁷ *Codex Diplomaticus Langobardiae*, a cura di G. Porro Lambertenghi, Bocca, Torino 1873 (HPM, XIII), col. 484 (10 settembre 879).

dell'arengo si tennero nel *theatrum civitatis*, cioè entro le rovine dell'antico teatro della *Mediolanum* romana, nei pressi dell'attuale piazza Cordusio. Stare vicino a così imponenti vestigia della romanità doveva dare un senso di solennità e valore a tutto quello che avveniva in certe occasioni pubbliche.

Per la cultura storica dell'Ottocento questi indizi di una preistoria consiliare erano qualcosa di più di una curiosità erudita. Agli occhi di molti studiosi del tempo le assemblee comunali apparivano come una sorta di riedizione medievale dei consigli dei *decuriones* negli antichi *municipia*, cioè i collegi di autogoverno dell'aristocrazia locale dell'impero romano. Ogni passo indietro nella cronologia consentiva quindi di avvicinare la preistoria dei consigli comunali alle tardissime memorie di quelle forme antiche: in questo bisogna ammettere che la storia lasciava qualche segno di speranza, dal momento che in Italia - a differenza di quello che accade in tutto il resto d'Europa - molte città medievali avevano avuto un illustre passato romano. Se si fosse riusciti a trovare anche solo un labile filo di collegamento storico tra le due stagioni delle città italiane e le relative istituzioni, si sarebbe dimostrato che la gloriosa fioritura dei comuni medievali era il frutto autoctono della civiltà italica, rispetto alla quale i secoli bui del medioevo barbarico-germanico potevano esser considerati una sciagurata parentesi.

Non stupisce, in definitiva, che un approccio del genere avesse una certa fortuna ai tempi dell'Unità d'Italia e comunque nel secondo Ottocento, quando il medioevo divenne un formidabile serbatoio di mitologia storica da cui trarre ragioni antiche della modernissima unità nazionale. Fatto sta che le speranze risorgimentali non erano sufficienti a rivestire di plausibilità storica le incerte testimonianze altomedievali. Al di là della lettera delle fonti, il significato concreto di quelle forme di assemblee è totalmente oscuro e, per quello che possiamo intendere, molto lontano da un tipo di riunione affine a quelle comunali. Si trattava di occasioni rituali, in cui si esprimeva l'identità collettiva della città, ma sempre come corollario al ruolo del vescovo, che non a caso è il principale attore in tutti i documenti che abbiamo citato. L'originalità delle assemblee comunali era in questo senso senza eccezioni.

D'altra parte, il problema delle origini dei consigli medievali si poteva anche completamente rovesciare, cercando una spiega-

zione sotto il segno non della classicità romana ma delle antichità germaniche. La tradizione germanica, in fondo, offriva esempi almeno altrettanto antichi di governo attraverso i consigli. Quando Tacito aveva osservato gli usi e costumi dei Germani intorno al 100 dopo Cristo, uno degli aspetti che aveva notato era proprio il potere limitato del sovrano, e invece l'abitudine di prendere le decisioni in assemblea: «sulle cose meno importanti consultano i capi, mentre su quelle importanti consultano tutto il popolo»¹⁸. Da questo punto di vista, le assemblee delle città comunali potevano essere considerate lontane eredi delle usanze germaniche, di quel *conventus ante ecclesiam* - la riunione degli uomini liberi davanti al luogo sacro - che compare anche nell'Editto di Rotari del 643¹⁹. La connessione è abbastanza plausibile, anche perché l'assemblea germanica aveva un carattere essenzialmente militare, e abbiamo visto che il fattore militare non è secondario anche nelle *conciones* del XII secolo.

Un ulteriore elemento di vicinanza è dato dall'uso del termine 'arengo' per indicare l'assemblea di tutti i capifamiglia. In Italia il termine non è diffuso ovunque, perché le fonti parlano spesso delle assemblee come *parlamento* o *concione* più che come *arengo*, ma di certo si tratta di una parola penetrata molto in profondità anche nell'uso volgare²⁰. Vero è che al termine 'arengo' farà riferimento tutto un complesso di significati legati all'uso di parlare in pubblico: l'Arengario di molte città lombarde sarà il palazzo in cui si riuniscono i consigli pubblici, così come l'*aringheria* (ovvero ringhiera nel volgare toscano) indicherà la *balaustra* da cui gli ufficiali pubblici si mostrano al popolo in piazza. Per questa via, quello strano termine medievale ha finito per esserci singolarmente familiare, quando ascoltiamo l'arringa di un avvocato così come quando ci affacciamo dal balcone di casa.

La parola ha un'origine abbastanza incerta: forse da un'espressione della lingua degli Ostrogoti: *baris* (esercito e/o collettività

¹⁸ Tacito, *Germania*, § 11.

¹⁹ *Editto di Rotari*, §§ 8 e 343, ed. *Le leggi dei longobardi. Storia, memoria e diritto di un popolo germanico*, a cura di C. Azzara e S. Gasparri, Viella, Roma 2005, pp. 16 e 98. Si veda al riguardo di nuovo Goetz, *Le origini dei comuni italiani* cit.

²⁰ Si vedano gli esempi citati alla voce *Arengo* in *Grande Dizionario della lingua italiana*, a cura di S. Battaglia, UTET, Torino 1961.

degli uomini liberi) + *brings* (circolo, riunione), che quindi indicherebbe una forma di riunione degli uomini atti a portare le armi. Non stupisce, insomma, che un termine del genere – usato nel mondo germanico per indicare il consiglio degli uomini in armi – sia stato recuperato per indicare qualcosa di simile nei comuni del XII secolo, cioè un'assemblea di uomini liberi che aveva anche una natura potenzialmente militare. Nulla ci assicura, però, che la vicinanza linguistica comporti un rapporto di causa-effetto, o anche solo di continuità storica: del resto, anche le assemblee della Grecia classica, comprese quelle di Atene prima delle riforme di Pericle, erano in definitiva consigli di cittadini atti a portare le armi. Simili ascendenze germaniche, insomma, si limitano ad esercitare sulla storia delle istituzioni consiliari dei comuni italiani un influsso che non va oltre le suggestioni lessicali.

Tutto questo non significa che ciò che abbiamo letto del lodo del vescovo Daiberto fosse interamente inventato dal nulla. Sappiamo per certo, anzi, che nel corso dei secoli centrali del medioevo il concetto di *consilium* conobbe una fortuna particolare. Alla base, di nuovo, c'è un equivoco linguistico: in latino, così come in buona parte delle lingue neolatine (meno in quelle germaniche), «*consilium*, consiglio, *consejo* possono indicare sia l'azione di suggerire un parere preventivo sul comportamento altrui («dare un consiglio») sia la riunione di persone che discutono o deliberano²¹. Ora, nelle relazioni di potere che continuammo per comodità a chiamare «feudali», ma che sarebbe meglio definire «vassallatico beneficiario», di consiglio si parlava abitualmente. L'impegno a cui il vassallo si obbliga nei confronti del suo signore è infatti designato nelle carte del tempo come *auxilium et consilium*: attraverso la cerimonia dell'omaggio il vassallo promette di prestare il suo aiuto in termini di forza armata, e appunto il suo consiglio, l'appoggio e la vicinanza che è propria di un rapporto di fedeltà personale²².

Questo lessico tipico delle relazioni vassallatiche era molto familiare alle stirpi della *militia* cittadina, non solo alle fasce più alte,

²¹ Su queste tematiche generali cfr. *Consilium: teorie e pratiche del consigliare nella cultura medievale*, a cura di C. Casagrande, C. Crisciani e S. Vecchio, Sismel-Edizioni del Galluzzo, Firenze 2004.

²² Su questi aspetti del lessico vassallatico cfr. ora S. Reynolds, *Feudi e vassalli. Una nuova interpretazione delle fonti medievali*, Jouvence, Roma 2004, ad indicem.

dei vassalli del vescovo, ma anche alla media aristocrazia dei *vassores*, come erano detti a Milano. Abbastanza naturale, quindi, che quelle medesime famiglie usassero parlare di *consilium* per chiamare la fedeltà che sentivano di dovere a quella nuova forma di 'signore' della città che era il comune; e poco conta se le prime grandi assemblee comunali fossero in teoria riunioni dei capifamiglia, di sicuro non tutti *milites*: era il linguaggio del ceto dirigente che dava il tono alle forme politiche dell'intera città. Al comune si deve così *auxilium et consilium*, e da quest'obbligo generico all'impegno di partecipare all'assemblea dove, appunto, si danno consigli, il passo è breve. In effetti qualche testimonianza lo dice esplicitamente. Un documento molto tardo, conservato per il 1207, ma che sicuramente ripete formule in vigore anche parecchi decenni prima, ci parla di un obbligo di questo genere richiesto ai cittadini di Treviso. La forma è quella solita del giuramento:

quando udrò la campana o le campane che chiamano alla concione, o se verrò a conoscenza della convocazione da parte del banditore, verrò all'assemblea e non me ne allontanerò senza licenza del podestà [...]. E di tutte le cose su cui mi verrà chiesto consiglio e aiuto, messo da parte ogni odio o amicizia o timore, darò il mio consiglio e aiuto secondo quanto mi sembrerà meglio per l'onore e il buono stato della città²³.

Non si poteva esprimere in maniera più chiara l'idea del partecipare al consiglio come adempimento degli obblighi di consiglio e aiuto di antica tradizione feudale.

In questo tentativo di avvicinarci alle esperienze e ai valori che fanno da sfondo alla preistoria delle assemblee comunali c'è un ultimo passo, per molti versi sorprendente ma forse il più efficace di tutti. Si tratta della cultura e del diritto della Chiesa. Non è abi-

²³ *Gli statuti del comune di Treviso*, a cura di G. Liberali, I. *Statuti degli anni 1207-1218*, Deputazione di storia patria per le Venezie, Venezia 1950. Si tratta del *Sacramentum* dei cittadini al podestà del 1207, § LVII, *De evndo ad contionem* (p. 56): «et quando audiam campanam vel campanas contionis, vel si sciero vel denuntiatum fuerit a precone, ad contionem veniam nec inde me separabo sine licentia potestatis: et si sine sono campanae denuntiatum fuerit, ad potestatem sine mora veniam sine fraude, nec a consilio me separabo sine verbo potestatis vel sui missi. Et de omnibus quibus a me consilium vel adiutorium perierit, remoto omni hodie et amore et timore, consilium et adiutorium, secundum quod michi melius visum fuerit, ad honorem et statum civitatis Tarvisii et dabox».

tuale nella nostra esperienza associare le gerarchie ecclesiastiche all'uso di prendere decisioni in assemblea, ma questo dipende dai secoli della costruzione monarchica del papato, che lentamente hanno plasmato le pratiche di governo della Chiesa. Nel pieno medioevo le cose erano diverse. C'era, innanzitutto, l'antica tradizione del monachesimo, la forma di vita cristiana per eccellenza: la Regola di san Benedetto è stata considerata non a torto la più duratura delle 'costituzioni' dell'Occidente²⁴. Ebbene, secondo la tradizione benedettina il monastero, modello di una comunità rinnovata dalla fede, è anche un luogo di decisioni collettive. Nella quotidiana riunione presso la sala capitolare i monaci partecipano, sotto la guida dell'abate, alle scelte per il governo del monastero, e quando necessario provvedono anche ad eleggere il nuovo abate. Tutto avveniva, almeno nelle intenzioni, nella forma più condivisa possibile, e ascoltando il consiglio di tutti: «tutte le volte che nel monastero ci sarà da trattare qualche questione importante, l'abate convochi tutta la comunità e dica egli stesso di che si tratta. E ascoltando il consiglio dei fratelli consideri in sé e quindi faccia quello che riterrà più utile»²⁵. Anche l'Antico Testamento aveva dato una vasta gamma d'insegnamenti al riguardo, specialmente nei cosiddetti libri sapienziali: «figlio, non fare mai nulla senza consiglio, e non avrai a pentirtene»; «la salvezza è là dove ci sono molti consigli»²⁶. E così via.

Il modo in cui venivano messi in pratica quei precetti nel mondo monastico era però singolare: di fronte alla necessità di prendere decisioni importanti, i monaci più anziani e autorevoli raccoglievano i pareri espressi in segreto da tutti i confratelli, esaminandone uno ad uno le opinioni; in altre parole, procedevano a quello che si sarebbe chiamato lo scrutinio. E non è detto che ne uscisse una maggioranza numerica, perché alla discrezione degli «scrutatori» stava anche giudicare l'autorevolezza dei singoli votanti, e quindi valutare in che senso andasse l'opinione della

parte più affidabile, ovvero, come si sarebbe detto, la *sanior pars*. Questo perché in una forma di vita comune così intensa, quale era un monastero, la concordia era un valore almeno altrettanto vitale della condivisione, e la spaccatura dei pareri in gruppi apertamente contrapposti finiva per essere motivo di scandalo e disgregazione. Ne risulta quindi che nelle pratiche monastiche tutto è apparentemente deciso all'unanimità, senza che emergano pareri discordanti; e questo non perché i monaci fossero il più delle volte d'accordo (molto spesso non lo erano), ma perché quella strana forma di consultazione e di «scrutinio», a seconda della stima e della considerazione di ciascuno, evitava di evidenziare opinioni contrastanti²⁷.

Nei secoli centrali del medioevo queste pratiche ormai consolidate entro le mura dei monasteri divennero principi ispiratori di gran parte della vita ecclesiastica, dove già erano penetrate, ad esempio, nella prassi dell'elezione dei vescovi con il voto dei sacerdoti officianti il duomo, non per nulla detti capitolo cattedrale. Negli anni della cosiddetta riforma gregoriana, alla metà dell'XI secolo, quello del monaco divenne lo stile di vita preso a modello anche dal clero secolare dei vescovi e dei sacerdoti: nascevano i cosiddetti canonici regolari, cioè preti che vivevano in comunità quasi monastiche, mentre anche le alte sfere della gerarchia cominciavano, sotto l'impulso papale, a riunirsi abitualmente in concili regionali. In certi casi non si trattava solo di ecclesiastici, perché insieme a preti e vescovi si radunavano anche i cavalieri o i semplici fedeli: fu del resto in uno di questi concili, a Clermont-Ferrand nel 1096, che papa Urbano II rivolse ai laici presenti l'invito a prestare le proprie armi alla causa del Santo Sepolcro. Dare e ricevere consiglio in assemblea era insomma diventato uno dei modi abituali del governo della Chiesa²⁸.

A tutto questo si aggiunga che la Chiesa nell'XI secolo stava conoscendo trasformazioni anche più drammatiche: l'ansia di vita

²⁷ Su queste singolari assonanze di deliberazione collettiva nell'ambito monastico cfr. L. Moulin, *La vita quotidiana dei monaci nel Medioevo*, Mondadori, Milano 1988, pp. 154-196, pur con qualche esagerazione apologetica.

²⁸ Sottolinea questo aspetto in connessione con le origini comunali R. Celli, *Il principio del potere popolare nella genesi dei comuni italiani*, in *Diritto e potere nella storia europea. Atti in onore di Bruno Paradisi*, Olschki, Firenze 1982, pp. 195-209.

²⁴ Così M. Ascheri, *Medioevo del potere. Le istituzioni laiche ed ecclesiastiche*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 117.

²⁵ *Regula*, § 3, in *La Regola di San Benedetto e le Regole dei Padri*, a cura di S. Pricoco, Fondazione Valla, Milano 1995, p. 142.

²⁶ Le citazioni bibliche si leggono rispettivamente in *Proverbi* 11, 14 e *Siracide* 32, 24.

religiosa e di rigore evangelico si diffondeva pure tra i laici, semi-pre meno disposti a sopportare una gerarchia ecclesiastica spesso non diversa nei comportamenti da quella aristocrazia militare alla quale il più delle volte apparteneva. E questo sentimento di sorda insoddisfazione trovava, specialmente negli ambienti urbani più evoluti, anche nuove forme per esprimersi. Quando Arialdo, il grande protagonista della riforma della Chiesa a Milano, iniziò il movimento di popolo passato alla storia col nome di pataria, cominciò a predicare contro il clero ambrosiano, nel 1057, scelse proprio quel teatro cittadino che abbiamo citato sopra come pulpito della sua impresa religiosa e civile. Alle sue parole, racconta il cronista Landolfo senior, si radunò una moltitudine di giovani e vecchi, sapienti e insipienti, onesti e malintenzionati, raccolti al suono delle campanelle e al grido delle donne dalle piazze e dai vicoli²⁹. Che questa massa indistinta fosse interessata alle novità di un religioso irregolare o confusamente ansiosa di mutare le strutture sociali e politiche della città non cambia poi molto, perché in ogni caso si dimostrava capace di radunarsi: la preistoria delle assemblee «comunali» si stava già delineando.

Di fronte a tanti semi di novità, i giuristi della Chiesa di questo periodo non mancarono di dedicarsi al tema del consiglio, ricorrendo non solo alla testimonianza della Bibbia, ma anche agli insegnamenti dell'antichità classica. E proprio dal diritto romano veniva una delle formule più fortunate di tutta la storia del diritto in Occidente: quello che tocca tutti, aveva scritto Giustiniano, deve essere approvato da tutti (Codice 5.59.5.2). A dire il vero, la formula era sì tratta da testi di diritto, ma di diritto privato, e ristretta ad un ambito molto specifico, quello della tutela dei minori o degli inabili, nel quale le decisioni possono essere prese soltanto con il comune accordo di tutti i tutori, che non possono decidere l'uno contro il parere dell'altro. Ma per i giuristi dell'XI e XII secolo la massima *quod omnes tangit*, come tutti i principi del diritto romano, doveva avere un valore universale, e quindi

²⁹ «Itaque missis per civitatis vicos et plateas cartulis hominibus, perstrepenibus tininnabulis multis et magnis ac garrulantibus feminis, quatenus omnes tam iuvenes quam senes, tam sapientes quam insipientes, tam probi quam improvidi unanimiter convenientes [...] audirent»: Landulphi Senioris Mediolanensis *Historiae Libri Quatuor*, a cura di A. Cutolo, Zanichelli, Bologna 1942 (RRUSS IV, 2), § III, 9 (p. 92).

diventava un'utile formula per dare un fondamento ad una pratica di consultazione già presente in ambito ecclesiastico: fu papa Innocenzo III ad usare per la prima volta il principio applicandolo ad un contesto istituzionale, ovvero introducendo l'obbligo di consultazione del capitolo da parte del vescovo per la nomina dei rettori delle chiese rurali.

Amplificata dai documenti papali, la fortuna del *quod omnes tangit* dilagò in tutta la cultura giuridica bassomedievale, dalle città comunali fino alle consultazioni dei grandi parlamenti dei regni europei³⁰. Con una ambiguità che sarebbe rimasta implicita in tutta la cultura della Chiesa medievale: cosa vuol dire che deve essere approvata da tutti? Come risolvere, cioè, le situazioni di discordia, in cui non c'è un parere di tutti, ma semmai quello della maggioranza? Qui la tradizione monastica restava operante, perché di principio la Chiesa riconosce solo decisioni all'unanimità, formulate sulla base del parere dei più autorevoli e stimati, che si suppone interpretino correttamente il volere di tutti. L'unanimità formulata in questo modo era in effetti già difficile da mantenere nei capitoli delle chiese; in un'assemblea di cittadini sarebbe stata fin dall'inizio impossibile³¹.

Dalla concio al consiglio

Una volta introdotta nella vita pubblica cittadina, la pratica delle assemblee dei capifamiglia cominciò immediatamente a trasformarsi e ad evolvere, per rispondere alle esigenze locali di ogni comune e, soprattutto, alle contraddizioni che la forma consigliare po-

³⁰ Lo studio più importante sulle origini del *quod omnes tangit* è Y.M.J. Congar, *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*, in «Revue historique de droit français et étranger», XXXVI, 1958, pp. 210-259; non sarà un caso che l'autore fosse uno dei più autorevoli esponenti della nuova dottrina ecclesiale che si sarebbe espressa in ambito cattolico con la stagione del Concilio Vaticano II, in particolare alla ricerca di un modello di Chiesa meno rigidamente monarchico e più ispirato alla dimensione collegiale dell'appartenenza alla comunità cristiana. Sul tema in ambito non solo canonistico si veda anche G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought: Public Law and the State, 1100-1322*, Princeton University Press, Princeton 1964, pp. 163-238.

³¹ P. Michaud-Quantin, *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen Age latin*, Vrin, Paris 1970.

neva fin dal suo sorgere. Sono contraddizioni che suonano familiari al nostro disincantato orecchio post-democratico, ma che allora si ponevano con la forza e l'immediatezza di una storia appena cominciata: come assicurare la rappresentanza della città nell'assemblea? Come far valere la prudenza e la saggezza – che com'è noto sono virtù di pochi – in assemblee di grandi numeri? E in definitiva, come trasformare un organismo sovrabbondante e laborioso in una istituzione funzionale e adatta alle esigenze di tutti i giorni?

Alcune città, che erano state precoci anche nell'adottare il governo dei consoli, lo furono altrettanto nell'elaborare efficaci forme di riunioni assembleari. Il giuramento dei consoli di Pistoia raccoglie documenti molto vari, tradizionalmente datati tra il 1140 e il 1180³². Tra le varie norme, una dispone che nell'arengo vengano eletti quattordici consiglieri, ai quali si potranno aggregare giudici, avvocati e consoli dei mercanti, presumibilmente come collegio di esperti a cui chiedere parere: non stupisca in questo senso l'abbinamento degli esperti di diritto ai mercanti, giacché questi ultimi stavano emergendo come gruppo attivo nella società urbana e già facevano conoscere il nome di Pistoia ben fuori dalla loro patria, fino alle famose fiere commerciali della Champagne. Una rubrica dello stesso giuramento parla invece di un consiglio di cento cittadini – eletti, in ragione di 25 per quartiere, dall'assemblea dell'arengo «tra quelli che si conoscono essere i migliori per l'utile della città» – al quale i consoli saranno tenuti a ricorrere nei casi di pace o di guerra. Negli stessi anni a Piacenza, tornando su quella tormentata questione della validità dei contratti d'affitto, si ordinava ai consoli di chiedere in ogni caso parere ai «consiglieri del consiglio»³³.

Quella che vediamo emergere è insomma la figura del consigliere, che non è più il semplice cittadino occasionalmente convocato ad un'assemblea, ma comincia ad assomigliare ad un vero e proprio ufficiale. Anche l'uso di far corrispondere il numero dei consiglieri alle varie parti di cui si compone la città introduce una pratica di vera e propria rappresentanza, in luogo di quel

³² *Breve dei consoli*, in *Statuti pistoiesi del secolo XII*, a cura di N. Rauty, Comune di Pistoia-Società pistoiese di storia patria, Pistoia 1996.

³³ Cfr. Solmi, *Le leggi più antiche* cit., p. 69, dal *Breve dei consoli del 1170-1171*: «a consiliatoribus consilium petam, et secundum quod consilio placuerit vel maiori partu firmum tenebo».

grado zero di identità tra assemblea e città che abbiamo letto nei primi tempi del comune. Comincia, in definitiva, a delinearsi un percorso distinto tra la *concio* plebiscitaria e questo embrionale consiglio rappresentativo³⁴. A Pistoia le due forme sono ben distinte, perché lo statuto della seconda metà del XII secolo ricorda esplicitamente l'obbligo di far radunare l'arengo «quando si riterrà più comodo convocare il popolo» nei mesi di marzo, maggio, giugno e settembre: anche ammettendo che la norma fosse rispettata, un'assemblea riunita quattro volte l'anno non poteva certo dare un grande aiuto ai consoli nelle pratiche quotidiane di gestione del potere.

Tutti questi passaggi diventano visibili soprattutto nei momenti di conflitto e di guerra. Nel 1197 le città toscane, che già cominciavano a guardare oltre le mura per allargare le proprie ambizioni ai territori circostanti, inviarono i propri delegati a San Genesio, un castello del Valdarno inferiore, per concordare una politica comune alla morte dell'imperatore Enrico VI. Si stabilì dunque una pace, nota appunto come pace di San Genesio, che fu anche la prima occasione in cui si tentò di creare una forza militare congiunta, la cosiddetta *societas Tuscie*. Le clausole dell'accordo sottoscritto nel novembre prevedevano che l'alleanza venisse approvata immediatamente dai «consoli e consiglieri delle città radunati al suono delle campane in numero di almeno cento», ma poi ulteriormente ratificata entro due mesi dal popolo delle rispettive città, intendendo per popolo tutti i cittadini dai 18 ai 60 anni³⁵. La procedura dovette essere rispettata abbastanza scrupo-

³⁴ J.-C. Maire Vigueur, E. Faimi, *Il sistema politico dei comuni italiani (secoli XII-XIV)*, Bruno Mondadori, Milano 2010, p. 15, dove si colloca anche negli anni Sessanta-Settantia del secolo il punto di svolta per questo processo di emersione del consiglio vero e proprio; si vedano in proposito anche J.P. Delumeau, *De l'assemblée précommunale au temps des consuls. En Italie centrale, in Qui veut prendre la parole?* cit., pp. 213-238, ed E. Coleman, *Representative assemblies in communal Italy, in Political assemblies in the Earlier Middle Ages*, a cura di P.S. Barmwell e M. Mostert, Brepols, Turnhout 2003, pp. 193-210.

³⁵ *Documenti dell'antica costituzione del comune di Firenze*, a cura di P. Santini, Cellini, Firenze 1895, Parte I, doc. XXI, p. 35. Nella carta della *societas Tuscie* dell'11 novembre 1197 le città si impegnavano a far giurare le clausole ai «socios consules et consiliarios omnes ad sonum campane, qui ad minus sint centum per civitatem» e quindi entro due mesi al «populum nostre terre maiores et minores». Si percepisce bene la distinzione tra il giuramento rituale degli *homines* e la realtà istituzionale, quindi quantificabile, dei *consiliarii*.

losamente, perché si è conservata, almeno per Firenze, la lista dei 132 consoli e consiglieri che votarono l'approvazione³⁶.

A Siena risale al 1203 il primo atto in cui si elencano i 150 membri del consiglio generale, mentre cinque anni dopo un nuovo patto con Firenze veniva convalidato da varie centinaia di cittadini riuniti in assemblea, che le fonti dividono in *militēs* e *peditei*³⁷. Tra XII e XIII secolo, quindi, la distinzione tra il consiglio del comune e l'assemblea sempre più eccezionale dei *capifamiglia* radunati in piazza è un dato ormai costante. E il consiglio, pur con formalità di convocazione e funzionamento che restano per noi pressoché ignote, emerge sempre più chiaramente rispetto all'arcato arengo.

Tutto questo mentre il comune con le sue istituzioni cresceva sempre più nella sua consapevolezza di potere di governo sulla città, anche nelle sue espressioni architettoniche. Come abbiamo visto, le prime grandi assemblee cittadine avevano avuto come teatro spazi aperti: in qualche caso, come nell'antica piazza Arringosa di Ascoli, il luogo ha mantenuto nel suo nome la testimonianza di quella lontana destinazione consiliare. A volte si trattava di luoghi con un forte impatto simbolico, come a Pisa o a Milano, ma più spesso di importanti chiese cittadine, che nelle piazze antistanti avevano lo spazio necessario per ospitare la *concio*; oppure della chiesa cattedrale, che era la più grande ma anche la più appropriata ad esprimere il senso di identità collettiva. A Siena, addirittura, sappiamo che ancora a metà Duecento si prevedeva la realizzazione di una gradinata di sedili in pietra intorno alla piazza del duomo, «perché quando vien fatta la *concio* o parlamento la gente possa sedere e stare sui gradini»³⁸.

Già nella seconda metà del XII secolo, però, il passaggio da rituali di partecipazione collettiva a vere e proprie istituzioni rappresentative portava con sé la nascita di spazi propri del potere pubblico. All'inizio doveva trattarsi di una «casa del comune» o «loggia del comune», forse in legno e comunemente di forme e dimensioni abbastanza modeste, spesso nelle vicinanze del duomo. Intorno al 1200 comincia a diffondersi l'uso di chiamare edifici

³⁶ Ivi, doc. XXII, pp. 39-41.

³⁷ Ivi, doc. XLIX, pp. 133-136, e doc. LVIII, pp. 165-174.

³⁸ Citato in Redon, *Paroles, témoignages, décisions* cit., p. 254.

del genere *palatium communis*, con una definizione, cioè, tutt'altro che banale: *palatium* era un termine fino ad allora riservato alle sedi del potere regio-imperiale, o al massimo vescovile, cioè delle sole autorità che potevano vantare un'affinità con il potere degli antichi imperatori del Palatino. Che i comuni intendessero costruire dimore pubbliche chiamate orgogliosamente «palazzi» era un segno inequivocabile delle loro ambizioni. E così il paesaggio urbano dell'Italia del Duecento si riempì di palazzi grandi e piccoli, abbastanza imponenti però da dare un forte impatto al profilo urbanistico della città: la sala grande del palazzo nuovo del comune di Milano poteva ospitare nel 1232 fino a 400 persone³⁹.

Consigli e podestà

Nello stesso periodo, intanto, le città comunali di tutta l'Italia centro-settentrionale cominciarono a sperimentare una nuova forma di governo, quella cosiddetta podestarile⁴⁰. Di podestà si era già parlato in qualche città, come Pistoia, a metà del secolo, ma la vera stagione si aprì dopo la pace di Costanza del 1183, che marcava il trionfo delle città nel conflitto con l'imperatore Federico I Barbarossa. Formalmente legittimati a esercitare poteri pubblici quasi indipendenti di città-stato, i comuni settentrionali necessitavano con ogni evidenza di una struttura istituzionale sempre più raffinata ed efficace. Alle commissioni di cittadini eminenti, i consoli, si cominciava a preferire l'incarico a tempo ad un professionista della politica, che nella maggior parte dei casi, dopo una prima fase di sperimentazione, venne scelto tra candidati forestieri.

La scelta di un podestà forestiero a cui affidare il governo della città, e in concreto l'esercizio della giustizia e la guida dell'esercito, aveva un senso politico immediato e uno, più sotterraneo,

³⁹ G. Andenna, *La simbologia del potere nelle città comunali lombarde: i palazzi pubblici*, in *Le forme della propaganda politica nel Due e Trecento*, a cura di P. Cammarosano, Ecole Française de Rome, Roma 1994, pp. 369-393.

⁴⁰ Per il tema storiografico dei podestà sarà sufficiente rinviare al corposo volume a cura di J.-C. Maire Vigueur, *I podestà dell'Italia comunale, I. Reclutamento e circolazione degli ufficiali forestieri (fine XII sec.-metà XIV sec.)*, ISIME, Roma 2000.

di esigenza istituzionale. Politicamente si trattava di togliere il governo della giustizia a collegi - quelli dei consoli - che erano il fedele specchio del ceto dirigente cittadino, con tutte le sue fratture interne. Più in profondità, il podestà avrebbe dato maggiori garanzie in termini di competenza e capacità di governo: un vero e proprio «tecnico», che per giunta si sarebbe attenuto non ai pareri interessati dei cittadini in vista, ma alla consulenza di figure altrettanto esterne di giudici e notai, capaci di far funzionare le istituzioni e i tribunali.

Tuttavia, questo cambiamento nell'organizzazione del comune non investiva in maniera esplicita tutte le forme assembleari della vita pubblica: in teoria, consigli e assemblee varie mantenevano funzioni identiche a quelle che avevano avuto qualche decennio prima, solo che mentre prima erano convocate dai consoli, ora lo sarebbero state per ordine e sotto il controllo del podestà. Il cambiamento, però, si rivelò decisivo. Per la ricerca storica lo è senz'altro, perché le competenze tecniche dei primi podestà favorirono la redazione di documenti scritti e statuti cittadini, grazie ai quali le notizie sui consigli cominciano ad essere finalmente abbastanza ricche. Ma anche per gli uomini del tempo si apriva una stagione politica nuova: se le grandi questioni della guerra e della giustizia erano affidate ad un tecnico forestiero estraneo alla cittadinanza, i consigli e le varie forme di assemblee che abbiamo incontrato finora restavano l'unica forma politica di rappresentanza interna della città. In un comune governato da un forestiero, l'identità e la tradizione cittadina restavano tutte affidate ai consigli, ed è questa crescita di importanza strategica che faceva delle assemblee tra XII e XIII secolo una sede di rappresentanza sempre più decisiva. Si instaura, insomma, un rapporto di complementarietà tra il podestà e i consigli, tanto che per i governi cittadini del primo Duecento gli storici hanno coniato da qualche anno la definizione di regime podestarile-consiliare⁴¹.

Le stesse assemblee prendevano il nome dall'ufficiale, giacché in molte città si comincia presto a parlare di consigli del podestà:

⁴¹ P. Cammarosano, *Il ricambio e l'evoluzione dei ceti dirigenti nel corso del XIII secolo*, in *Magnati e popolani nell'Italia comunale*, Centro di Studi di Storia e d'Arte, Pistoia 1997, pp. 16-40; E. Artifoni, *Città e comuni*, in *Storia medievale*, Donzelli, Roma 1999, pp. 363-386.

consigli, perché di norma i regimi podestarili distinguevano un'assemblea maggiore, di rappresentanza più ampia, spesso di oltre un centinaio di cittadini, da un consiglio minore, di poche decine, che fungeva presumibilmente da prima cerchia di consulenti cittadini del podestà. Di norma questa cerchia più ristretta portava anche il nome di *credenza*, che nel volgare del tempo designava un'assemblea vincolata alla segretezza delle decisioni. Ma il più delle volte la credenza si riuniva insieme al consiglio più grande, in una convocazione comune indicata come consiglio generale, e quindi la piena pubblicità delle assemblee era assicurata. Il podestà, d'altronde, prestava abitualmente alle assemblee anche parte delle competenze tecniche del suo staff, per cui di norma uno degli ufficiali riceveva l'incarico di notaio dei consigli⁴². In questo modo, insomma, quella pratica consiliare che si era sviluppata in forme molto varie, per non dire disordinate, per più di un secolo, sotto il nuovo regime era sottoposta alla mentalità giuridica degli staff podestarili, e quindi acquisiva anche prassi più regolari.

Al di là delle forme, poi, forti tensioni politiche si agitavano all'interno dei consigli podestarili. Finché la *militia* aveva potuto monopolizzare il cuore del governo cittadino, cioè il collegio dei consoli, la composizione dei consigli aveva rivestito un interesse politico secondario. Ora però che la magistratura consolare rimaneva fuori dalla ribalta della vita politica, stare nelle istituzioni significava per un cittadino essenzialmente stare in consiglio, quindi il problema della rappresentanza si spostava dentro le assemblee. E a quanto pare non era un problema da poco. I documenti pistoiesi che abbiamo citato poco sopra testimoniano per un'epoca molto precoce che la scelta dei consiglieri avveniva tenendo conto della ripartizione spaziale della città: in numero pari, cioè, per ognuno dei quartieri; ed è a questo principio che ci si attenne di norma in tutte le città comunali. Tuttavia, il problema dello spazio era il meno grave, perché altre e più pericolose divisioni spaccavano la società urbana, e premevano per essere riprodotte nei consigli.

Secondo il cronista Gerardo Maurisio, in una data incerta tra 1214 e 1218 il vescovo di Vicenza si sarebbe lamentato con il

⁴² P. Torelli, *Studi e ricerche di diplomatica comunale*, ristampa anastatica delle edizioni Mantova 1911 e 1915, Consiglio Nazionale del Notariato, Roma 1980.

podestà perché questi aveva, a suo dire, modificato un'antica consuetudine, secondo cui i seggi del consiglio vicentino andavano distribuiti in parti uguali al partito dei conti di San Bonifacio e a quello degli Ezzelini, allora alleati del marchese d'Este⁴³. Quanto effettivamente antica fosse la consuetudine è difficile dirlo, ma se non altro si tratta di una testimonianza di come dentro i consigli si tentasse di riprodurre la divisione verticale della città nelle due fazioni nobiliari che avrebbero continuato a segnare la storia del Veneto per buona parte del Duecento.

Proprio negli stessi anni, del resto, sappiamo che a Milano i membri del consiglio appartenevano per metà ai *valvassores* e *capitanei*, cioè alle vecchie famiglie dell'aristocrazia cittadina, e per metà agli uomini della Motta e della Credenza di Sant'Ambrògio, cioè ad organizzazioni a loro volta molto composite, ma con prevalenza di *militēs* dediti alle attività commerciali, di professionisti, mercanti e artigiani benestanti⁴⁴. In questo caso la divisione era grosso modo orizzontale, tra fasce diverse della società cittadina. All'inizio del nuovo secolo, insomma, i consigli cittadini, ora sotto il nome di consigli del podestà, sono diventati il luogo dell'identità e insieme della divisione tra le varie anime della città.

Detto tutto questo, sembra ragionevole che le assemblee fossero anche luoghi di discussione piuttosto accesa. Il problema per noi è che non esiste per questo periodo neanche un documento che testimoni la concreta pratica dell'assemblea: nulla che possa essere assimilato ad un verbale di consiglio. Di conseguenza, stabilire che cosa accadesse nelle assemblee è un'impresa quasi disperata, se non fosse per qualche nota di cronisti che raccontano singoli episodi per noi rivelatori.

⁴³ «quod officiales equaliter secundum veterem consuetudinem partibus pro medietate non dabantur»: Gerardi Maurisii *Cronica dominorum Ecelini et Alberici fratrum de Romano (1183-1237)*, a cura di G. Soranzo, Lapi, Città di Castello 1914 (RR155 VIII, 4), p. 19.

⁴⁴ G. Franceschini, *La vita sociale e politica nel Duecento*, in *Storia di Milano, IV. Dalle lotte contro il Barbarossa al primo signore (1152-1310)*, Fondazione Treccani-Alfieri, Milano 1954, pp. 183-184; già nel 1211 un lodo dell'imperatore Ottone IV fissò la distribuzione degli incarichi pubblici «medietatem populo et medietatem nobilibus de honoribus»: cfr. P. Grillo, *Milano in età comunale (1183-1276). Istituzioni, società, economia*, CISAM, Spoleto 2001, p. 650.

Sanzanome da Firenze è un cronista molto singolare, non solo per il fatto di chiamarsi realmente Sanzanome, ma anche perché il suo racconto della storia fiorentina, scritto in un momento imprecisato alla metà del Duecento, intreccia narrazioni vere e proprie a copie di lettere, discorsi pubblici e ambasciate. Raccontando eventi collocati a suo parere negli anni 1173-1174, ricorda un episodio abbastanza banale e tuttavia rivelatore dei rapporti molto tesi tra le città toscane del tempo. Gli aretini avevano catturato e tenuto in prigione un fiorentino illustre, messer Ranieri Ubertini, e un primo tentativo di ottenerne la liberazione era già fallito. I consoli fiorentini si presentarono quindi al consiglio per consultarsi sulla faccenda, e una volta esposte sapientemente queste circostanze all'assemblea – racconta Sanzanome – sorse un grande clamore da parte dei presenti, che gridavano «Ad Arezzo! Ad Arezzo! Ad Arezzo!», poi, ridotta l'assemblea a delibera, si stabilì che i consoli riferissero agli aretini e chiedessero la liberazione del prigioniero. Ma anche di fronte a questa seconda ambasceria gli aretini, nonostante i consoli fiorentini chiedessero con insistenza di riunire il consiglio, decisero di non concedere alcuna discussione e quindi di non ottemperare alle richieste dei fiorentini. A questi, per riguardo al proprio concittadino e per l'onore offeso dei propri ufficiali, non restava che ricorrere alla forza; e così, conclude il cronista, invece della campana del consiglio «suonò la campana della guerra»⁴⁵.

Qui come in altri casi, la collocazione cronologica degli eventi è piuttosto incerta, ma quello che ci interessa è lo svolgimento dei fatti. Il consiglio ci appare come il luogo politico in cui si prendono le decisioni più rilevanti, e in cui l'attività diplomatica dei consoli o del podestà giunge a quella che diremmo l'opinione pubblica, suscitando come abbiamo visto reazioni anche violente. Lo stesso Sanzanome ricorda più di una volta la scena di ambasciatori fiorentini che leggono all'assemblea le lettere diplomatiche che degli alleati o dei competitori toscani, ricordando le reazioni dei presenti. Tanto era abituale una pratica del genere nel primo

⁴⁵ Sanzanome, *Gesta Florentinorum*, in *Quellen und Forschungen zur ältesten Geschichte des Stadt Florenz*, a cura di O. Hartwig, Elwert, Marburg 1875, p. 9; sulle singolari caratteristiche e circostanze di redazione della cronaca cfr. E. Faini, *Una storia senza nomi. Storia e memoria a Firenze ai primi del Duecento*, in «Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medio evo», 108, 2006, pp. 39-81.

Duecento, che nell'episodio appena ricordato la scelta degli aretini di non riunire il consiglio, come proposto dagli ambasciatori, quindi di non aprire neppure una discussione al riguardo, venne giudicata un intollerabile affronto.

L'episodio fiorentino, tuttavia, è anche indicativo di un secondo elemento caratteristico della vita consiliare del tempo. L'assemblea, che pure riveste un ruolo importante nello svolgersi degli eventi, agisce, per così dire, solo su impulso esterno: la lettera degli ambasciatori, il ritorno infelice dei consoli dalla missione ad Arezzo e così via. Questo tratto tipico è ancora più evidente nel periodo podestarile, perché l'assemblea non compare mai come portatrice di una iniziativa politica propria, bensì come luogo in cui la rappresentanza della città reagisce a iniziative già prese, per confermarle o per trarne le sue conseguenze. Nel 1210 i perugini, soppesando i vantaggi della libertà rispetto a quelli della protezione papale, scelsero di porsi sotto la tutela del pontefice Innocenzo III, prestando un solenne giuramento di fedeltà. Non vi è alcun indizio che una scelta del genere fosse stata discussa, preparata o elaborata in un'assemblea, perché tra l'altro le fonti perugine non parlano mai di consigli prima del Duecento. Ma nel momento in cui si presta giuramento, ecco che compare il consiglio: il documento del 1210 è redatto «nel palazzo del comune di Perugia, nel consiglio generale, alla presenza di molti uomini presenti in assemblea».

Qualcosa di simile accade anche nel 1214, ma questa volta non per un atto solenne, bensì per un banale provvedimento con cui il comune cedeva gratuitamente un terreno di proprietà pubblica per la costruzione di un ospedale. Ordinaria amministrazione. A disporre la donazione – come recita l'atto notarile steso per l'occasione – è il podestà, ma «con il consiglio e la volontà di questi consiglieri che gli sono dati quest'anno per dare consiglio, e di altri nostri prudenti e nobili concittadini che furono presenti», per la precisione cinquantatré, nominati uno per uno nella lunga lista che chiude il documento⁴⁶. E in un certo senso è proprio la

⁴⁶ *Codice diplomatico del comune di Perugia. Periodo consolare e podestarile (1139-1254)*, a cura di A. Bartoli Langeli, Deputazione di storia patria per l'Umbria, Perugia 1983-1985, vol. I, 28 febbraio 1210 (pp. 119-120) e 13 luglio 1214 (pp. 126-132).

lista l'aspetto più interessante, dal momento che quasi tutti i documenti che ci parlano di assemblee cittadine in questo periodo sono proprio elenchi di nomi: a Firenze nel 1197, a Verona nel 1198, a Siena più volte nel primo Duecento e ora a Perugia⁴⁷; il 30 dicembre 1214 a San Gimignano i cittadini adulti giurarono come di consueto di obbedire ai mandati del podestà, e il documento che ne venne redatto riporta i nomi di tutti i 587 presenti⁴⁸.

Quest'uso, singolare per la nostra sensibilità, di corroborare le decisioni non con la delibera di un astratto consiglio, bensì con la sottoscrizione dei singoli partecipanti, è in realtà il segnale di un preciso assetto istituzionale: elencare i nomi significava impegnare ufficialmente chi aveva partecipato alla decisione, e allo stesso tempo forniva il provvedimento dell'autorevolezza derivata dall'insieme dei singoli. In questa età podestarile in cui le assemblee vivono in una strettissima simbiosi con il podestà, compaiono insomma i consiglieri molto prima che compaia il consiglio come figura astratta. Tra l'altro, redigere liste era ormai diventato un uso corrente nelle pratiche della vita pubblica del tempo: quando nell'estate 1228 i pisani ratificarono l'accordo di alleanza con Siena, Pistoia e Poggibonsi, i notai del comune impiegarono dodici fittissimi fogli di pergamena per elencare uno per uno i 4300 cittadini che avevano giurato l'osservanza dei patti⁴⁹.

Un intellettuale contro i consigli

Di consiglieri in effetti parla anche un'altra voce molto nota dell'Italia del primo Duecento. Laddove c'è vita consiliare, è inevitabile che vi siano anche i fanatici della discussione, i virtuosi

⁴⁷ S. Diaciaci, *Consiglieri e consigli del Comune di Firenze nel Duecento. A proposito di alcune liste inedite*, in «Annali di storia di Firenze», III, 2008, pp. 217-243; A. Castagnetti, *Appunti per una storia sociale e politica delle città della Marca veronese-trevigiana (secoli XI-XIV)*, in *Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo medioevo in Italia e in Germania*, a cura di R. Elze e G. Fasoli, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 41-78 [57-58]; *Codice diplomatico del comune di Perugia* cit.

⁴⁸ *Il Libro Bianco di San Gimignano. I documenti più antichi del comune (secoli XII-XIV)*, vol. I, a cura di D. Ciampoli, Cantagalli, Siena 1996, doc. 9, pp. 85-91.

⁴⁹ E. Salvatori, *La popolazione pisana nel Duecento: il patto di alleanza di Pisa con Siena, Pistoia e Poggibonsi nel 1228*, GISEM-ETS, Pisa 1994.

della retorica e gli appassionati della polemica. Ne era ben consapevole Boncompagno da Signa, il più celebre degli studiosi di retorica latina del primo Duecento, autore di lettere e di trattati a cui si ispirarono per generazioni tutti coloro che volevano imparare a ben scrivere e ben parlare⁵⁰.

In una delle sue opere più famose, la *Rhetorica Novissima*, Boncompagno ci offre tra l'altro una bella definizione di consiglio: «Consiglio è l'aiuto alla decisione, che si chiede a uomini prudenti o ad amici per le faccende pubbliche e private»⁵¹. La definizione è molto appropriata, senonché Boncompagno sta parlando dell'atto del chiedere (o dare) consiglio, non di un'assemblea, e infatti tutte le sue spiegazioni vertono su come si deve domandare consiglio, a chi, in che termini, come ci si deve comportare una volta che si è ricevuto, eccetera. Nulla a che vedere con le assemblee, che non meritano il nome nobile di *consilium*: si tratta semmai di *colloqui*, cioè «riunioni di persone in un certo luogo e tempi fissati, nelle quali si trattano cose comuni o private», o più precisamente *conciones*: «riunioni del popolo, che secondo la consuetudine della città o del luogo vengono congregate a suono di trombe o di campane»⁵².

Proprio a quest'uso delle concioni Boncompagno rivolge le sue critiche più pungenti. Le riunioni delle assemblee, infatti, sono l'ambiente prediletto del «concionatore»: una figura – osserva Boncompagno – che difficilmente appartiene al novero dei colti e dei sapienti, ma piuttosto a quella plebe illetterata che la consuetudine italiana ha lasciato entrare nelle assemblee pubbliche. Nella concione, infatti, si amplificano tutti i difetti del parlare che il maestro di retorica aveva già trattato nei suoi studi: c'è chi

⁵⁰ Su di lui esiste un'ampia bibliografia: si veda almeno *Il pensiero e l'opera di Boncompagno da Signa*, Atti del primo Convegno nazionale (Signa, 23-24 febbraio 2001), a cura di M. Baldini, Grevigiana, Greve in Chianti 2002.

⁵¹ Boncompagno da Signa, *Rhetorica Novissima*, in *Scripta anecdota antiquissimorum glossatorum*, II, a cura di A. Gaudenzi, Virano, Bologna 1892, pp. 249-297, XI, 1 *De consiliis*: «Quid sit consilium. Consilium est deliberationis auxilium, quod postulat a viris prudentibus vel amicis in communibus negotiis vel privatis».

⁵² XII *De colloquiis*: «Quid sit colloquium. Colloquium est aliquorum conventus in locis et terminis constitutis, in quo communia vel privata negotia pertractantur». XIII *De contionibus*: «Quid sit contio. Contio est conventus populi, qui secundum consuetudinem civitatis aut loci ad clamorem tubarum vel campanae sonitum congregatur».

si perde in lunghi prologhi chiamando a raccolta l'intera corte celeste, chi pensa di essere più efficace urlando, chi gesticola furiosamente, e soprattutto chi apre bocca senza avere nulla da dire, per il solo piacere di ascoltare se stesso o per far capire agli altri di essere presente. Un vero e proprio campionario degli errori della parola, di fronte al quale Boncompagno non sa trattenere il suo disprezzo: in definitiva queste concioni, che egli si rifiuta anche solo di chiamare consigli, sarebbe meglio che nemmeno esistessero, ma visto che ormai in Italia «per la troppa libertà» hanno finito per proliferare, almeno le si escluda da ciò che un uomo di cultura deve prendere in considerazione per imparare a parlare.

Boncompagno è senza dubbio un intellettuale all'antica: il suo modo di guardare alla vita pubblica delle città del suo tempo è talmente sprezzante da voler ignorare che altro erano le grandi e disordinate assemblee in piazza, altro quei consigli del podestà che ormai si andavano diffondendo in tutta Italia. Per certi versi ricorda quei giuristi dello stesso periodo che, trascorrendo il proprio tempo a studiare i preziosi codici del diritto romano, riservavano ai giudici dei comuni epiteti poco graditi come «asini» e «cani da tribunale», perché dediti a risolvere i problemi pratici piuttosto che a preoccuparsi dei concetti raffinati della scienza giuridica. Ma il suo snobismo intellettuale è testimone per lo meno di un fatto decisivo, cioè la vera e propria passione per le assemblee pubbliche che aveva preso i cittadini delle città comunali, evidentemente «per la troppa libertà», per cui ognuno si credeva in diritto di aprir bocca nel consesso dei concittadini.

Tornava sullo stesso tema, una ventina di anni dopo, l'autore anonimo di un breve trattato intitolato *Oculus Pastoralis*⁵³. In questo caso l'intento era meno accademico, perché l'opera si proponeva di spiegare ad un potenziale podestà i principi essenziali e i valori indispensabili per esercitare al meglio il suo ufficio. Tra questi, vi sono anche considerazioni varie su come gestire i consigli. Per esempio, sarà bene per il podestà chiedere il consiglio di molti e non di pochi, perché da sempre la verità si conosce meglio in tanti. O ancora, è consigliabile per il podestà, quando sottopo-

⁵³ *Oculus Pastoralis: pascens officia et continens radium dulcibus pomis suis*, a cura di D. Franceschi, in «Memorie dell'Accademia delle scienze di Torino. Classe di scienze morali, storiche e filologiche», serie IV, 11, 1966.

ne una certa questione al consiglio, farlo «con parole essenziali e senza coloritura retorica, per non dare l'impressione di inclinare a un parere piuttosto che a un altro». Figura esterna alla cittadinanza, il podestà guida lo svolgimento dei consigli ma non ne è il padrone, e quindi deve avere un atteggiamento rispettoso del libero svolgersi delle opinioni in assemblea, senza gravare su di essa col peso delle proprie inclinazioni personali. Infine, il nostro anonimo discute il problema se sia meglio affidarsi a consiglieri anziani o giovani. In linea di massima gli anziani sono più sapienti e prudenti, mentre i giovani, inesperti, rischiano di dare consigli avventati; ma è anche vero che Dio rivela talvolta le sue verità ai piccoli e agli umili celandole ai sapienti, e per questo — ammette l'autore — parecchie città affiancano al podestà consigli molto grandi, in modo che ciò che tocca tutti debba essere approvato da tutti. Ecco che la famosa massima canonistica era applicata alle assemblee cittadine, con motivazioni non solo di principio ma anche pratiche, perché nelle città «molti, specialmente giovani e benestanti, si compiacciono di partecipare ai consigli del podestà della propria patria, per comparire come eminenti in mezzo ai concittadini».

In una considerazione del genere c'è sicuramente una velata critica a quella fatua vanità dell'apparire in mezzo agli altri che anche Boncompagno criticava nei suoi oratori improvvisati. Il fatto essenziale, però, è che, per vanità o per convinzione, i cittadini dei comuni italiani all'inizio del Duecento si erano sempre più appassionati allo stare in consiglio: e non erano certo le paternali degli intellettuali che li avrebbero dissuasi.

2.

LA SECONDA NASCITA DEI CONSIGLI

Orvieto, 1232

Nel 1232 il consiglio generale del comune di Orvieto fu teatro di un singolare episodio. Il cappellano del pontefice Gregorio IX, messer Gottifredo de' Prefetti, si era recato in città portando lettere del papa agli orvietani, nelle quali caldeggiava l'approvazione dei capitoli di pace con la città di Siena. La circostanza non era eccezionale, dal momento che il comune cittadino, uno dei più vivaci nell'area umbro-laziale, aveva praticamente da sempre un rapporto molto stretto con Roma, e la sua politica territoriale verso le città vicine era inevitabilmente inserita nella più ampia strategia politica papale. Il fatto che fosse inserita non significa però che lo fosse in maniera pacifica, e infatti anche in questo caso le divergenze non mancarono; gli orvietani avevano acquisito un profilo politico abbastanza saldo per ambire a gestire per proprio conto gli affari esteri.

Dopo le prime battute della discussione in assemblea, non ci volle molto perché il legato si rendesse conto che i messaggi del papa non sarebbero stati accolti come sperato. Ma, da uomo consumato in faccende del genere, volle tentare una strada alternativa: «dal momento — disse — che mi è stato ordinato che le lettere del nostro signore il Papa vengano inviate al podestà, al consiglio e al popolo di Orvieto, desidero che vengano lette pubblicamente al popolo, e che la vostra risposta al riguardo sia pronunciata alla presenza del popolo». Si trattava di un espediente formale insidioso. Il legato pontificio sperava infatti che, sciogliendo il consiglio e convocando la popolazione in una concione, arengo o

Tresor tradusse in antico francese sia interi capitoli del libro di Giovanni da Viterbo, sia lunghi brani delle opere di Albertano sul parlare e il tacere³⁸. In Brunetto questa inclinazione per la vita del consiglio è ormai esplicita, e anzi partecipare con dedizione alle assemblee del proprio comune era diventato un preciso dovere, come scrive nei versi in volgare toscano del *Tesoretto*:

E vo' che al tuo Comune,
rimossa ogni cagione,
sie diritto e leale,
e già per nullo male
che ne poss'avenire
no'llo lasciar petire.
E quando se' n consiglio,
sempre ti tieni al meglio:
né prego né temenza
ti mova i-ria sentenza³⁹.

Gli avrebbe fatto eco un suo concittadino, Bono Giamboni, che pochi anni dopo scriveva: «E 'l cittadino è tenuto naturalmente di rendere alla sua città due cose, cioè consigliarla e atarla: consigliarla è tenuto, cioè darle buoni e diritti consigli; atarla è tenuto in su' bisogni e pericoli suoi»⁴⁰.

Divenuto dovere collettivo dei cittadini, stare in consiglio assumeva insomma, in pieno Duecento, un peso politico crescente nella vita pubblica delle città comunali.

³⁸ Brunetto Latini, *Tresor*, a cura di P.G. Beltrami et al., Einaudi, Torino 2007, pp. 825-829 sui consigli.

³⁹ Brunetto Latini, *Tesoretto*, a cura di M. Ciccutto, Rizzoli, Milano 1985.

⁴⁰ Bono Giamboni, *Il libro de' vizii e delle virtudi e il trattato di virtù e di vizi*, a cura di C. Segre, Einaudi, Torino 1968, § LXXXI, *Delli ammonimenti della Iustitia* (p. 112).

3.

I CONSIGLI DEL POPOLO

Piacenza, 1250

Nel giugno 1250 a Piacenza si stava vivendo un momento di tensione e grande preoccupazione, nel pieno di uno dei ricorrenti conflitti con le città vicine. I rifornimenti di grano dalle campagne, indispensabili per la sopravvivenza della città, invece di confluire verso le sue mura erano intercettati e dirottati verso il territorio nemico di Parma su istigazione del comune di Milano¹. Si tratta di una situazione ricorrente in questo periodo: nel corso del Duecento i conflitti intercittadini erano ormai diventati la cifra costante della vita politica italiana, con le città come protagoniste e i due poteri universali, l'imperatore e il papa, quali comprimari ormai coinvolti solo indirettamente.

Come si può immaginare, i più direttamente colpiti dalla crisi erano i ceti popolari, più vulnerabili di fronte all'emergenza allitico di quegli anni, Antolino Saviagata, un uomo politico di quegli anni, Antolino Saviagata, che agiva su impulso dei suoi consorti Scotti – ovvero la maggiore famiglia piacentina del tempo –, prese l'iniziativa di convocare nella chiesa di San Pietro *in foro* una trentina di consoli delle società del popolo, con l'intento di recarsi poi in gruppo dal podestà per esporre la situazione. La riunione era grave, perché, come racconta l'Ano-

¹ Tutta la vicenda qui riportata è narrata dalla cronaca dell'Anonimo piacentino, in *Chronica tria piacentina a Johanne Codagnello, ab Anonymo et a Guerinio conscripta*, a cura di B. Pallastrelli, Fiaccadori, Parma 1859, pp. 190-198. L'episodio viene ampiamente esaminato da J. Koenig, *Il "popolo" dell'Italia del Nord nel XIII secolo*, Il Mulino, Bologna 1986.

nimo piacentino nella cronaca dei suoi tempi, prima di sciogliersi i convocati avevano prestato giuramento per promettersi mutua assistenza nel caso qualcuno dei presenti fosse stato minacciato o avesse subito ritorsioni per l'iniziativa. Nel linguaggio giuridico del tempo quella di San Pietro era tecnicamente una *conjuratio*: una congiura, se vogliamo tradurre il termine banalmente, o per la precisione un comune giuramento (*cum-iuratio*), che legava i presenti ad un patto di sangue in prossimità di azioni eccezionali.

Questo carattere potenzialmente eversivo venne subito colto dal podestà, che mandò ad arrestare Antolino e a disperdere gli altri. Per dare valore al provvedimento, il podestà fece radunare il consiglio generale, «nel quale disse molto male di Antolino e della sua riunione», ottenendo una delibera per cui i tre giorni successivi sarebbe stata vietata ogni forma di riunione pubblica in città. Ma subito dopo fu lo stesso podestà a far rimettere in libertà Antolino, temendo che il popolo, già organizzato con le armi in pugno, reagisse alla provocazione scatenando un tumulto. Il sabato successivo, alla riunione del consiglio del comune, sopraggiunsero tutti i consoli insieme con una grande massa di persone, per giustificare la riunione di qualche giorno prima e confermare la propria fedeltà al podestà. Usciti dall'assemblea, però, i consoli e tutti i cittadini che li avevano seguiti tornarono a riunirsi per conto proprio presso la chiesa di Santa Maria del Tempio, dove fecero suonare le campane per convocare il consiglio del popolo. La mattina successiva nella chiesa di San Pietro il consiglio del popolo fu talmente affollato che i convenuti dovettero spostarsi in una chiesa più grande, San Sisto. Si giunse così alla proposta di eleggere Uberto dell'Iniquità podestà e rettore del popolo, in contrapposizione con il podestà del comune eletto dall'altro consiglio. La scelta della persona suscitò feroci polemiche, e a quanto pare una parte dei presenti tentò di abbandonare la seduta, senonché la folla che si accalcava fuori dalle porte della chiesa impedì loro di uscire e quindi, sedati in qualche modo i disordini, si giunse volenti o nolenti all'elezione di Uberto.

Il racconto del cronista anonimo riprende qualche mese più tardi, per seguire l'evoluzione di questo stallo politico per cui al podestà del comune si contrappone un podestà del popolo. Uberto infatti aveva fatto di nuovo convocare il consiglio del popolo per discutere la riammissione in città degli esiliati dal regime, e il nuovo podestà del comune, Lanfranco Grimaldi da Genova, volle

convocare a sua volta il «suo» consiglio. Sperando in un colpo di mano che fiaccasse l'opposizione e gli consentisse di assumere pieni poteri, Lanfranco «venne al consiglio armato, e rendendosi conto che l'assemblea non voleva seguire i suoi propositi, attraversò la città a cavallo, ma non riuscì a trovare nessuno che lo appoggiasse nelle sue cattive intenzioni, e quindi si ritirò uscendo dalla città». Giorni dopo, il consiglio del comune, rimasto senza capo, scelse di eleggere a podestà del comune quel medesimo Uberto dell'Iniquità che si era distinto come leader del popolo: come prima, immediata conseguenza, le vecchie famiglie dei *milities* abbandonarono la città, lasciando le organizzazioni e gli uomini del popolo ormai padroni del regime.

La storia dell'ascesa al potere del popolo nella Piacenza di metà Duecento è indicativa da almeno due punti di vista. Innanzitutto, ci mostra come quella progressiva penetrazione dei ceti sociali popolari nelle istituzioni del comune, di cui abbiamo parlato finora, potesse conoscere un passaggio ulteriore, e quindi vedere la nascita di regimi direttamente controllati dal popolo, come parte politica prevalente che si impadronisce anche delle vecchie istituzioni del comune podestarile. La successione di regimi politici ci appare qui come la contrapposizione di due diversi corpi organizzati, ciascuno con i suoi istituti e rappresentanti, cioè il comune e il popolo, che si confrontano finché il secondo si appropri del primo. In secondo luogo, i fatti di Piacenza ci mostrano come una simile appropriazione potesse avvenire proprio attraverso lo svolgimento di consigli. La frenetica successione di convocazioni, riunioni e assemblee, il carattere tumultuoso dei lavori in consiglio e la partecipazione inaudita, tale da mettere in difficoltà anche le tradizionali strutture ricettive della politica municipale, testimoniano a questo riguardo quanto il popolo vivesse la sua ascesa al potere essenzialmente nella dimensione della pubblica assemblea. Riunirsi in uno spazio pubblico è il primo segno di iniziativa, mentre la sanzione definitiva della vittoria politica è la delibera di un consiglio.

La formazione di regimi popolari è un evento cruciale nell'Italia comunale di metà secolo². Gli scontri aperti con la parte ari-

² Si veda ora la brillante riconsiderazione di A. Poloni, *Potere al popolo. Conflitti sociali e lotte politiche nell'Italia comunale del Duecento*, Bruno Mondadori, Milano 2010.

stocratica dei *militēs* sono abbastanza ricorrenti, anche se talvolta i fatti avvengono in maniera incruenta. Già nella prima parte del secolo, del resto, la componente popolare nei consigli cittadini aveva cominciato ad essere così rilevante da assumere anche solo per le proporzioni numeriche un ruolo decisivo. Non si deve dimenticare che il XIII secolo è il momento di più spettacolare fioritura della vita economica italiana, una fioritura che aveva proprio nelle città il punto focale. Le vecchie mura urbane erano abbondantemente scavalcate da nuovi borghi e quartieri sorti per accogliere una popolazione in impetuosa crescita, mentre la circolazione del denaro e degli uomini di città in città alimentava una serie di attività manifatturiere e di traffici commerciali. Senza postulare alcun automatismo, era comunque in un certo senso nella natura delle cose che i ceti legati a questa fioritura facessero pressione per assumere la guida politica delle città, orientando a proprio vantaggio il governo del fisco, della giustizia e del territorio circostante: o quantomeno che i meccanismi della partecipazione politica fossero condizionati dalla crescita numerica degli abitanti.

Prima ancora che le fonti ci mostrino in azione assemblee popolari vere e proprie, la presenza dei nuovi ceti nei consigli comunali conosce una vistosa crescita numerica. A Verona la lista dei consiglieri del 1238 conta 290 membri, di cui 18 giudici, 57 notai e 9 artigiani; a Padova, che abbiamo già visto molto precoce da questo punto di vista, nel 1216 fra i 563 consiglieri c'erano 47 notai e ben 105 cittadini delle arti, e si spiega in questo senso come dal 1233 al consiglio generale partecipassero non solo i capi delle *fraglie* o corporazioni artigiane, ma anche il «popolo in grandissima quantità»³. Verona recuperò in questo senso le proporzioni del comune vicino, se è vero che nella lista del 1254 gli artigiani da soli erano circa il 20% dei membri del consiglio, cui si aggiungeva un 7% circa di notai, più o meno le stesse proporzioni attestate nello stesso anno a Padova⁴.

³ A. Castagnetti, *Appunti per una storia sociale e politica delle città della Marca veronese-trevigiana (secoli XI-XIV)*, in *Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo medioevo in Italia e in Germania*, a cura di R. Elze e G. Fasoli, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 41-78 [60-61].

⁴ *Ibid.*

Il fatto che in alcune grandi città più di un quarto – a volte un terzo – dei membri del consiglio fossero designati esplicitamente come appartenenti a una corporazione artigiana, o ad un ceto come quello dei notai, che abitualmente si identifica con gli obiettivi politici delle classi medie, rappresenta un dato politico di enorme rilievo. Se si aggiunge a questi numeri una parte rilevante di uomini non afferenti alle corporazioni ma legati alle attività mercantili o creditizie, e soprattutto si considera la forte propensione alle divisioni interne che era propria del ceto dei *militēs*, si comprenderà che il blocco politico-sociale che faceva riferimento al popolo fosse in grado di mobilitare un consenso all'interno delle stesse istituzioni potenzialmente sufficiente a costituire una maggioranza. Che a Padova nel 1250 il podestà del comune non fosse riuscito ad ottenere il sostegno del suo stesso consiglio, e che questo abbia finito per affidarsi al leader dell'assemblea popolare, è sintomatico dei rapporti di forza che potevano costituirsi per questa via.

Detto questo, sarebbe un errore considerare questa affermazione del popolo come una sorta di marcia trionfale. Innanzitutto, la stessa fortuna delle organizzazioni popolari dipende dalle circostanze locali, e non ovunque il peso delle corporazioni è significativo: ci sono anzi città anche rilevanti, come Ferrara o Reggio Emilia, nelle quali di fatto la componente artigiana non riuscì mai ad uscire dalla subalternità politica, mentre altrove l'organizzazione popolare fu soltanto uno degli attori del quadro politico municipale, animato da una presenza molto forte della tradizionale *militia*, o comunque dei ceti di grandi proprietari.

Quello che più conta, però, è che il regime del popolo, laddove pure si realizzò in forma piena, fu molto più una egemonia politica che un dominio assoluto; le vecchie istituzioni podestarili-consigliari, a partire proprio dalla figura del podestà, restarono in piedi, rivestite di una coloritura politica nuova, per cui i regimi cittadini di questo periodo mantengono un carattere composito, articolato, per certi versi paradossale. Si sono il tal senso rappresentate le organizzazioni popolari nel Duecento come una sorta di «stato nello stato»⁵, un po' come il Partito fascista nell'Italia di Musso-

⁵ La fortunata immagine risale a D. Waley, *Le città-repubblica dell'Italia medievale*, Einaudi, Torino 1980 (ed. or. London 1969).

lini o quello comunista nei regimi sovietici: il partito «occupa» lo Stato, ne assume la guida politica ma non lo sostituisce sul piano legale e al livello delle forme istituzionali. Il paragone è suggestivo: sarà però il caso di tener presente che l'effettivo potere sulla società di un regime politico comunale è molto inferiore, molto più contrastato e vulnerabile di quello di un partito moderno in un regime totalitario, per cui la stessa efficacia di controllo politico dei governi di popolo andrà considerata ad un livello relativamente basso per i nostri standard.

Il funzionamento dei consigli è un buono specchio di questa realtà istituzionale così variegata. Tipica dell'età popolare, infatti, è la compresenza di consigli almeno nominalmente diversi nella stessa città e per gli stessi anni. È una situazione ricorrente, ad esempio, quella che vede la riunione di due assemblee distinte: quella del comune, erede del vecchio consiglio del podestà, e quella del popolo, a sua volta espressione del nuovo regime, entrambe spesso articolate in due livelli, un consesso più ampio e uno più ristretto. La composizione e i rapporti tra queste diverse assemblee rispondevano a geometrie variabili e non sempre chiare. Già nel 1225, prima ancora della fase di piena ascesa del popolo, il podestà di Milano doveva giurare di riunire in caso di necessità il consiglio di credenza: ma questo, stando ai documenti, avrebbe dovuto essere composto di 200, 300 o 400 membri a seconda della gravità della materia⁶. Una progressione concentrata, insomma, tanto più larga quanto più grave era il contenuto della discussione.

A Orvieto, quando nel pieno Duecento l'attività consiliare del periodo popolare diventa ben documentata, si ha di fronte un sistema di consigli che si potrebbe dire «a cipolla» o a cerchi concentrici: il nucleo centrale è costituito dal collegio dei sette consoli delle arti, vera e propria magistratura di governo dotata di funzioni deliberative, ai quali però si affiancano quasi sempre i consoli di tutte le altre arti, che a loro volta, insieme ai rispettivi consiglieri e ai capi dei rioni, costituiscono quello che si chiama consiglio del popolo, un'assemblea che al completo raggiunge il centinaio

⁶ G. Franceschini, *La vita sociale e politica nel Duecento*, in *Storia di Milano*, IV. *Dalle lotte contro il Barbarossa al primo signore (1152-1310)*, Fondazione Treccani-Alfieri, Milano 1954, pp. 183-184.

di membri⁷. Consiglio «minore» si dovrebbe dire, perché esiste la possibilità di convocare un'assemblea più ampia, il consiglio generale, all'interno del quale il consiglio del popolo funge da collegio dirigente, salvo restando l'uso di nominare commissioni *ad hoc* di sapienti per assistere l'assemblea in uno dei suoi diversi livelli di convocazione.

Non molto diverso è il caso di Siena a metà Duecento, dove il consiglio generale o della campana a cui si intitolano le deliberazioni è in realtà la composizione dei diversi consigli più ristretti uno dentro l'altro⁸. In un contesto del genere l'egemonia di una parte in questo periodo il popolo – è assicurata dal controllo dello strato più interno della rappresentanza consiliare. Un modello differente è quello che trovò applicazione a Firenze, dove nel regime del cosiddetto «primo popolo» a metà Duecento esistevano due doppie assemblee, del podestà e del capitano, ognuna delle quali in convocazione minore o maggiore. Quando nel 1289 venne introdotto un quinto consiglio, detto dei Cento per il numero dei componenti, si stabilì in maniera esplicita che ne fossero partecipi soprattutto coloro che contribuivano in maniera più cospicua con le loro ricchezze al benessere del comune⁹. E per dare senso a questo privilegio dei consiglieri più abbienti, in gran parte popolani arricchiti con le fiorenti attività commerciali e creditizie della città, si introdusse un criterio per cui nessuna legge avrebbe potuto essere presentata agli altri consigli se non approvata preliminarmente dai Cento. In questo caso, cioè, invece che un sistema concentrico si definiva una sequenza necessaria tra un consiglio e l'altro, in una forma più assimilabile ad un bicameralismo moderno.

In definitiva, l'architettura costituzionale dei regimi popolari può essere anche molto complicata, e ad una considerazione astratta può disorientare l'osservatore. Vale la pena darvi uno sguardo dall'interno.

⁷ D. Waley, *Orvieto medievale. Storia politica di una città-stato italiana, 1157-1334*, Multigrafica, Roma 1985 (I ed. 1952), pp. 185-188.

⁸ M. Ascheri, *Assemblee, democrazia comunale e cultura politica nel caso della Repubblica di Siena (sec. XIV-XV)*, in *Studi in onore di Arnaldo D'Addario*, a cura di L. Borgia, F. de Luca, P. Viti e R. Zaccaria, Conte, Lecce 1995, pp. 1141-1155.

⁹ Sul nuovo consiglio e le sue funzioni cfr. L. Tanzini, *Il più antico ordinamento della Camera del Comune di Firenze: le "Provvisioni Canonizzate" del 1289*, in «Annali di Storia di Firenze», I, 2006, pp. 139-179.

Il governo dei consigli

Come abbiamo accennato, il livello di controllo che l'organizzazione popolare riesce ad esercitare sulle istituzioni conosce gradazioni molto diverse a seconda dei contesti. Il modo migliore per cogliere il fenomeno generale potrebbe essere individuare i contenuti politici che si pongono di volta in volta.

Il primo passo da questo punto di vista è l'obiettivo del mantenimento delle istituzioni in quanto tali, che vuol dire evitare il disfacimento di quelle istituzioni sotto il peso dei conflitti. In fondo si tratta del problema dei problemi per tutti i regimi politici, ma non si deve dimenticare che il conflitto violento era in quella congiuntura storica una realtà diffusa. La consuetudine dei ceti aristocratico-militari alla lotta di fazione aveva infatti conosciuto un'amplificazione abnorme a causa delle lotte tra papato e impero soprattutto dopo il 1220, con l'effetto della creazione dei due cosiddetti partiti guelfi e ghibellini. Al di là delle specifiche origini politiche¹⁰, quelle due fazioni erano diventate comode etichette per rendere riconoscibili le spaccature interne tra le famiglie e le consorterie dei vecchi ceti dirigenti comunali; e nel renderle visibili le avevano anche alimentate, mettendo in comunicazione le fazioni dell'una città con quelle dell'altra.

Tutto questo era nato e prosperato nelle consorterie dei *militi*: i ceti popolari, pur avendo per parte loro una notevole attitudine alla partigianeria e alla violenza, si tenevano relativamente in disparte rispetto alla grande divisione in partiti. E, appunto, il primo problema dei regimi politici a guida popolare del pieno Duecento fu quello di individuare un punto di equilibrio per mettere la città al riparo dalle conseguenze più nefaste della lotta di fazione. Il sistema più semplice, per quanto un po' rozzo, era quello della lottizzazione delle cariche e dei seggi in consiglio: metà ai guelfi e metà ai ghibellini. Si inglobava così la divisione dentro ai consigli, ma con l'effetto di sterilizzarla in una perfetta proporzione numerica. E quanto fecero i governanti di Todi con lo statuto del 1275¹¹, o quelli

¹⁰ Per un quadro generale cfr. S. Raveggi, *L'Italia dei guelfi e dei ghibellini*, Bruno Mondadori, Milano 2009.

¹¹ *Statuti di Todi del 1275*, a cura di G. Ceci e G. Pensi, Trombetti, Todi 1897. Per una rilettura del testo si veda però G. Milani, *Podestà, popolo e parti a Todi tra*

di San Gimignano più o meno negli stessi anni¹², molto più tardi il nuovo regime instaurato a Brescia nel 1313 stabilì che il consiglio dei Cinquecento fosse composto da trecento intrinseci, cioè membri del vecchio regime, e duecento estrinseci, cioè ex esiliati della parte avversa riammessi in città¹³. Bisogna dire che normalmente partizioni del genere non avevano grande fortuna, e ottenevano i risultati voluti soltanto nell'immediatezza del provvedimento, per poi lasciare libero corso a nuove divisioni nel giro di qualche anno.

Al medesimo meccanismo delle quote di partecipazione ai consigli si ricorreva comunque nello stesso periodo per fissare i paletti di un'avanzata popolare sempre contrastata, e quindi bisognosa di affidarsi a regole certe. Nel 1259 a Treviso la lista dei membri nel consiglio cosiddetto dei Trecento, che pure aveva una composizione meno «popolare» di quanto abbiamo visto per gli altri grandi centri veneti, vedeva una proporzione di cento *militi* a fronte di duecento *populares*, che relegava così il vecchio ceto dirigente ad una posizione di minoranza¹⁴. Stesse proporzioni sono adottate a Novara: secondo gli statuti del 1281 il consiglio di credenza che assiste il podestà è composto per un terzo da *militi* e per un terzo da uomini dei *paratici*, cioè delle corporazioni, mentre il restante terzo è riservato a quei cittadini che non appartengono né alle famiglie aristocratiche né alle associazioni artigiane¹⁵. A Fermo un documento del 1252 ordina che ognuno dei sestieri del castello sia rappresentato da cento membri nel consiglio generale, cinquanta dei *maiores* e cinquanta dei *minores*, cioè dell'organizzazione del popolo¹⁶. La composizione tra questi criteri di rappresentanza differenziata si trova ad esempio in un altro comune di medie dimensioni, Savona, dove una convenzio-

Due e Trecento: per una revisione del "paradigma tudertino", in *Todi nel medioevo (secoli VI-XIV)*, Atti del XLVI Convegno storico internazionale (Todi, 10-15 ottobre 2009), CISAM, Spoleto 2010, pp. 351-376.

¹² D. Waley, *Guelphs and Ghibellines at San Gimignano, ca. 1260-c. 1320: A Political Experiment*, in «Bulletin of the John Rylands University Library in Manchester», LXII/3, 1990, pp. 199-212.

¹³ *Statuti bresciani del secolo XIII*, a cura di F. Odorici, Bocca, Torino 1876 (HPM, XVI, *Leges Municipales*, II), coll. 1835-1836.

¹⁴ Castagnetti, *Appunti per una storia sociale* cit., p. 63.

¹⁵ *Statuta communis Novariae*, a cura di A. Ceruti, Bocca, Torino 1876 (HPM XVI, *Leges Municipales*, II), coll. 555-556, § XLIII, *De consilio eligendo*.

¹⁶ F. Pirani, *Fermo*, CISAM, Spoleto 2010, pp. 53-54.

ne del 1303 stabiliva l'equa partecipazione di *militēs* e popolari, per cui il consiglio dei Sessanta del comune risultava diviso in due parti uguali di trenta membri¹⁷.

Vale la pena ricordare che una simile parità numerica era tale solo rispetto al funzionamento interno del consiglio, che in teoria non avrebbe potuto prendere decisioni ostili ad una parte visto che nessuna aveva la maggioranza da sola; ma non quanto alla rappresentatività dell'assemblea rispetto alla società, perché ovunque i *militēs* costituivano tutt'al più il 15% della popolazione¹⁸, e quindi concedere loro la maggioranza o anche solo un terzo dei seggi era comunque un regime di privilegio rispetto alle altre componenti cittadine. E infatti di nuovo a Savona l'equilibrio tra le due componenti socio-politiche era ri-bilanciato dall'esistenza di un'assemblea esclusivamente popolare, il consiglio dei Duecento, presieduto da un cittadino scelto a rotazione dai vari quartieri, l'abate del popolo, al quale era comunque data la facoltà di intervenire in qualsiasi assemblea cittadina¹⁹. D'altra parte, un po' in tutte le città duecentesche il consiglio del popolo è normalmente precluso agli aristocratici, mentre al contrario membri del popolo siedono nel consiglio del comune.

Si deve poi tener conto del fatto che i gruppi presenti in consiglio, malgrado simili sistemi di ripartizione per quote a seconda dell'appartenenza, non erano nulla di assimilabile ai nostri partiti: non erano cioè raggruppamenti connotati a livello ideologico e capaci di organizzarsi collettivamente per un obiettivo politico; anche quando trovavano la loro ragion d'essere in opzioni politiche contrapposte (guelfi e ghibellini) o in ambiti sociali in conflitto (*militēs* e popolo) si trattava più di reti di amicizie, interessi comuni e fedeltà reciproche che di veri e propri partiti in senso moderno. La logica di composizione dei consigli, e quindi la loro vita quotidiana, era quella di una riproduzione della società città-

¹⁷ *Statuta antiquissima Saone* (1345), a cura di L. Balletto, Istituto internazionale di studi liguri-Museo Bicknell, Bordighera 1971, I, 142, *De electione fienda domini abbatis et cetera*, pp. 180-187: «in Saona semper sint consiliaarii sexsaginta videlicet triginta de populo et triginta de nobilibus».

¹⁸ È la valutazione dello studio fondamentale in materia, quello di J.-C. Maire Vigueur, *Cavalieri e cittadini. Guerra, conflitti e società nell'Italia comunale*, Il Mulino, Bologna 2004.

¹⁹ *Statuta antiquissima Saone* cit.

dina con tutte le sue complicate e contraddittorie dinamiche: una volta costituita l'assemblea, quelle dinamiche si rimescolavano in maniera per noi difficilmente riconoscibile.

Questa considerazione ci aiuta a capire anche il senso di certi meccanismi di inclusione o di esclusione delle assemblee comunali. Nella Bologna del secondo Duecento, ad esempio, sono esclusi dalla partecipazione al collegio degli anziani i giuristi e professori di diritto, abitualmente identificati come espressione delle più potenti famiglie cittadine²⁰. L'esclusione non comportava il rifiuto del ruolo pubblico dei giureconsulti, che anzi erano impiegati quotidianamente come consulenti o come ambasciatori; era piuttosto un modo per limitare l'accesso alle cariche politiche da parte di un gruppo professionale che per tradizione reclutava i propri membri tra le famiglie della vecchia aristocrazia, e quindi si meritava il sospetto da parte del governo popolare.

Norme di questo tipo ebbero poi una fase di fortuna soprattutto negli ultimi due decenni del XIII secolo²¹. I regimi di popolo, ormai consolidati in molte città comunali, assunsero in vari casi provvedimenti di aperta persecuzione o esclusione politica delle famiglie dei «magnati», cioè coloro nei quali si riconosceva il profilo politico dei vecchi aristocratici cittadini. A dire la verità, non sempre le famiglie di magnati erano davvero i discendenti dei *militēs*, anzi non di rado si trattava di gruppi sociali che spiccavano più per ricchezza e sfoggio di potere che per antichità di natali, ma ciò non toglie che i governi popolari di alcune città, come Padova, Bologna, Firenze o Prato, impiegassero grande determinazione nell'escludere dalle cariche individui ritenuti

²⁰ S. Menzinger, *Giuristi e politica nei comuni di Popolo. Siena, Perugia e Bologna, tre governi a confronto*, Viella, Roma 2006, pp. 227-228. Altre invece di ristretto gruppo di uomini di legge compare in prima fila nelle prime esperienze di regime popolare, come accade a Pisa nel 1254: cfr. A. Poloni, *Trasformazioni della società e mutamenti delle forme politiche in un Comune italiano: il Popolo a Pisa* (1120-1133), ETS, Pisa 2004, pp. 130-144.

²¹ *Magnati e popolari nell'Italia comunale*, Atti del XV Convegno di studi (Pistoia, 15-18 maggio 1995), Centro italiano di studi di storia e d'arte, Pistoia 1997; R. Mucciarelli, *Magnati e popolari. Un conflitto nell'Italia dei Comuni (secoli XIII-XIV)*, Bruno Mondadori, Milano 2009; sulla legislazione antimagnatizia nel quadro globale dell'Italia comunale è ancora fondamentale G. Fasoli, *Ricerche sulla legislazione antimagnatizia nei comuni dell'alta e media Italia*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 12, 1959, pp. 86-133, 240-309.

troppo ostentatamente potenti per la vita politica della città. In questo senso è chiaro che la marginalizzazione delle famiglie non popolari in seno ai consigli diventasse sempre più netta, fino al punto di creare veri e propri scompensi. Nella seduta del 9 marzo 1285 del consiglio del popolo di Firenze, a cui partecipavano le rappresentanze delle arti (dette Capitadini) e una serie di membri aggiunti dai sei sestieri della città, si discuteva delle faccende della guerra contro Pisa. A un certo punto messer Albizzo Corbinelli, che pure era membro di una famiglia popolana, diede voce a un disagio che molti percepivano nella discussione, e

consigliò che queste cose si discutessero non solo tra i popolani e gli artigiani, ma anche con i magnati della città di Firenze insieme con i popolani e artigiani, perché le questioni che riguardano tutti debbono essere approvate da tutti²².

Il vecchio principio dell'equa consultazione degli interessati era insomma invocato, per così dire, 'da destra', per non trasformare il predominio popolare in un monologo politico che escludesse del tutto la parte magnatizia. In certe realtà anche meno ideologicamente popolari di Firenze, non sarebbero mancate voci di dissenso per la politica di privilegio dei popolari nei confronti dei magnati: è il caso dei provvedimenti della società dei *militēs* di Asti del 1339, in cui le famiglie aristocratiche reclamavano ufficialmente l'eguaglianza di trattamento tra popolari e nobili in seno alle istituzioni come nella pratica dei tribunali²³.

²² Cfr. *Le consulte della Repubblica fiorentina dall'anno MCCLXXX al MCCXCVIII*, a cura di A. Gherardi, Sansoni, Firenze 1896-1898, vol. I, p. 177: «consulit quod predicta proponantur non solum coram popularibus et artificibus sed etiam coram magnatibus civitatis Florentie una cum popularibus et artificibus: cum que tangunt omnes debent ab omnibus approbari». Nella votazione viene approvato il *consilium* del Corbinelli, e infatti il giorno dopo si propone sulla stessa materia nel consiglio generale e speciale del capitano e delle capitadini.

²³ N. Gabiani, F. Gabotto, *Contributi alla storia di Asti nel medio evo*, s.n.t., Pinerolo 1906 (*Biblioteca della Società Storica Subalpina*, XXXIII), pp. 508-516; § XVIII, *De equalitate statutorum societatis militum et societatis populū equanda*.

Questione di numeri

Il segnale più vistoso dello stile politico del popolo ha però a che fare con il numero. Sia che varie assemblee si disponessero l'una accanto all'altra, sia che forme di aggregazione concentriche andassero a costituire un unico grande consiglio, il dato macroscopico della storia del Duecento è chiaro: i consiglieri aumentano enormemente. La vera e propria passione dei ceti popolari per l'aggregazione e la vita di assemblea ha infatti come effetto la straordinaria crescita numerica delle assemblee pubbliche. La riunione di commissioni ristrette o consigli di pochi eletti aveva agli occhi del popolo un sospetto sapore di oligarchia, ed era quindi assoggettata alle procedure delle assemblee più partecipate: così a Bologna già a metà Duecento si vietava di eleggere un consiglio minore o ristretto senza il parere positivo di tre quarti del consiglio generale²⁴, mentre nello statuto trecentesco di Modena, «afinché il comune non sia in alcun modo defraudato», si prevedeva che nessun provvedimento eventualmente deliberato da commissioni ristrette o *ad hoc* potesse entrare in vigore senza l'approvazione del gigantesco consiglio generale²⁵. L'assemblea, insomma, era ostentatamente anteposta alle commissioni di *sapientes* più o meno tecnici (di solito giuristi) ai quali si era già cominciato ad affidare la facoltà di delibera su materie di particolare complessità.

Questo criterio di rappresentanza ampia è comune a gran parte delle città duecentesche. Secondo le norme dello statuto di Peru-

²⁴ *Statuti di Bologna dall'anno 1245 all'anno 1267*, a cura di L. Frati, Regia tipografia, Bologna 1869, § X, 23, *De consilio parvo non faciendo*: «Item statuumus quod non fiat consilium parvum nisi consensu trium partium consilii credentie et generalis, et de hoc non petat absolutonem».

²⁵ *Statuta civitatis Mutine anno 1327 reformata*, a cura di C. Campori, Fiaccadori, Parma 1864, § I, 56, *De eo quod commissum esset per consilium aliquibus sapientibus quod non valeat id quod fecerint nisi reducatur ad consilium generale comunis*: «Ad hoc ut comune Mutine in aliquo non possit defraudari pretestu alicuius ordinarum statuti seu decreti seu alicuius modi commissi per consilium generale comunis Mutine aliquibus sapientibus civitatis Mutine facte atque ordinate, statuumus quod nullum decretum, statuum seu huiusmodi aliquid nec scriptura aliqua facta nec facienda pro comuni Mutine de cetero valeant nec teneant modo lectum vel lecta et publicata fuerint in consilio generali comunis Mutine et demum confirmatum et approbatum fuerit id quod continetur in ipso statuto, decreto seu modo vel scriptura per matorem partem consilii generalis» (pp. 50-51).

gia del 1279, ai 50 membri del consiglio speciale e ai 100 di quello generale si aggiungono teoricamente 500 membri del consiglio dei Cento per porta²⁶, a Verona e Padova i membri del consiglio crescono sensibilmente nel corso del secolo, per cui dai 3-400 di inizio Duecento i consiglieri in carica per ogni anno giunsero a superare il migliaio negli anni Settanta²⁷; a Todì i 300 membri del consiglio maggiore salirono a 500 nel 1294²⁸. E l'elenco potrebbe continuare, ma una media approssimativa di circa 500 membri delle assemblee maggiori si può considerare comune a gran parte delle città di fine secolo. In certi casi, poi, questa partecipazione così ampia prendeva le forme di un vero e proprio gigantismo delle istituzioni consiliari. Nel febbraio 1306 il comune di Modena tornò ad essere libero dopo quasi un ventennio di dominio estense; le forme di partecipazione dei cittadini ripresero quindi vigore, recuperando d'un colpo il ritmo duecentesco. Venne quindi riunito il consiglio dei Quattrocento, composto di soli popolari ad esclusione dei *militi*, in seno al quale una commissione elettorale aveva il compito di scegliere altri 400 membri, che avrebbero costituito insieme con i precedenti il consiglio degli Ottocento. A loro volta queste assemblee sarebbero state inglobate nel consiglio dei Quattrocento per porta (accessibile anche ai *militi*), incaricato di eleggere gli ufficiali e di formalizzare le condanne giudiziarie, che arrivava quindi a contare 1600 membri²⁹.

Il caso più noto poi, a pochi chilometri di distanza, è già per il Duecento quello bolognese. Nel pieno Duecento a Bologna esisteva teoricamente un consiglio del comune di 600 membri - poi 800 -, le cui funzioni però vennero quasi del tutto assorbite dal consiglio generale del popolo, i cui membri crebbero continuamente fino a diventare 1400 circa all'inizio del Trecento. Accanto

²⁶ *Statuto del comune di Perugia del 1279*, a cura di S. Caprioli e A. Bartoli Langeli, 2 voll., Deputazione di storia patria per l'Umbria, Perugia 1996, § 84, *Qualiter et quando et quot consiliarit eligantur in consilio generali et speciali, et qualiter centum per portam*.

²⁷ Castagnetti, *Appunti per una storia sociale* cit., pp. 61-62; J.K. Hyde, *Padova nell'età di Dante. Storia sociale di una città-stato italiana*, Lint, Trieste 1985 (ed. or. New York 1966), pp. 189-190.

²⁸ Cfr. Milani, *Podestà, popolo e parti a Todì* cit.

²⁹ *Respublica Mutinensis (1306-1307)*, a cura di E.P. Vicini, Hoepli, Milano 1929-1932 (*Corpus Statutorum italicorum*, 11 e 14), vol. II, specialmente pp. 24-26.

a queste assemblee esisteva poi una lista di consiglieri riservata alle procedure di elezione degli uffici minori, che giunse a contare 4000 membri, ed è in effetti nominata dalle fonti come consiglio dei Quattromila³⁰. Infine, a Piacenza la normativa del primo Trecento parla di un consiglio generale e uno generalissimo. Quello generale conta ben 1800 membri, anche se si prevede che le sedute siano valide con un *quorum* molto basso di almeno 500 presenti; il consiglio generalissimo è invece un'assemblea della quale «possano far parte tutti i piacentini di almeno quattordici anni», sempre che siano in regola col pagamento delle imposte³¹. In questo modo la versione più ampia delle assemblee del popolo finiva per assomigliare a quelle convocazioni di tutti i capifamiglia che abbiamo incontrato alle origini della storia comunale.

La vicinanza tra consigli particolarmente larghi e vere e proprie convocazioni plebiscitarie, spesso designate col nome di *parlamentum*, diventava quasi sovrapposizione in certi casi estremi, specialmente nei comuni dell'Umbria e delle Marche, dove le dimensioni ridotte del centro urbano si saldano all'esuberante vitalità di una (breve) stagione di regimi di popolo. Qui infatti i verbali consiliari giungono talvolta ad essere redatti anche per riunioni plebiscitarie di piazza, quasi che tutti i cittadini adulti venissero davvero considerati un unico enorme consiglio. A Todì accadde nel 1319, quando i registri consiliari raccontano efficacemente una riunione in piazza, con il notaio che legge in volgare il testo di alcuni statuti e due cittadini che salgono sulle scale esterne del palazzo per esprimere il proprio favore in proposito, di fronte al popolo della città che ascolta e approva unanimemente³²: la disposizione straordinaria

³⁰ G. Tamba, *Il consiglio del popolo a Bologna dagli ordinamenti popolari alla signoria (1283-1336)*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXXIX, 1996, pp. 49-93; Id., *Consigli elettorali degli ufficiali del comune bolognese alla fine del secolo XIII*, in «Rassegna degli archivi di stato», XLII, 1982, pp. 34-95.

³¹ *Statuta varia civitatis Placentiae*, a cura di G. Bonora, Fiaccadori, Parma 1860, § I, 40, *De electione consilii generalis*.

³² Archivio storico del comune di Todì, *Riformanze*, 11, 25v-26v (12 agosto 1319), verbale della «publica congregazione seu arengia comunis in platea». Il podestà propone la conferma di tre rubriche statutarie volgarizzate: *De libertatibus et franchitiis*, *De bussulis et palucis*, *Qualiter syndicetur potestas*. Intervengono «in dicta conione sive arengia super scalis palatii» messer Jacopo di Angeluccio e maestro Pietro di Benvenuto, che propongono di approvare i testi, quindi si vota *ad sedendum et levandum* e tutti i presenti approvano.

riamente scenografica dei palazzi pubblici che Todi ha conservato fino ad oggi ci consente ancora di immaginare sulla scalinata di piazza del Duomo lo svolgersi di simili occasioni della vita cittadina. Altre simili convocazioni plebiscitarie erano riservate a momenti ormai palesemente soltanto rituali: persino a Firenze nel primo Trecento si registrano pubbliche concioni in piazza o nelle chiese maggiori, ma solo per la formale conferma dell'incarico del podestà o per l'ascolto del suo giuramento.

Mentre insomma le pratiche consiliari avevano ormai abbandonato certe forme aperte di democrazia diretta, o comunque le avevano relegate in ambiti molto circoscritti, i consigli avevano comunque acquisito caratteri di assemblee estremamente numerose. Cosa significassero numeri del genere per le città italiane del tardo Duecento lo si può immaginare con qualche considerazione di ordine demografico. Alla fine del secolo Bologna poteva difficilmente superare i 50mila abitanti, mentre comuni come Orvieto, Todi, Piacenza o Treviso si collocavano in una fascia di città medie, i cui abitanti oscillavano tra i 20 e i 40mila³³. La proporzione del numero dei consiglieri con l'ammontare globale della popolazione entro le mura risultava insomma eccezionalmente alta, specialmente se si considera che le donne erano del tutto escluse dalla vita pubblica, e che il profilo demografico delle città del tempo era simile a quello tipico dei nostri paesi in via di sviluppo, con moltissimi bambini e adolescenti, cioè individui che per motivo d'età non avevano accesso ai consigli. Di conseguenza, è stato calcolato, ad esempio, che a Padova nel 1277 il numero dei consiglieri in carica era pari a circa un decimo della popolazione maschile adulta: e questo rapporto, per fare un paragone, è percentualmente il doppio di quello degli italiani aventi diritto di voto (attivo) nel 1861³⁴.

Per valutare certe cifre non si deve nemmeno dimenticare che l'accesso al consiglio era comunque precluso ad una serie di categorie, e non solo agli aristocratici colpiti dalle leggi antimagnatizie. A Siena come in molte altre città, gli ordinamenti di fine Duecento stabilivano innanzitutto l'esclusione di tutti coloro che

³³ Il testo di riferimento per queste valutazioni demografiche è M. Ginatempo, L. Sandri, *L'Italia delle città. Il popolamento urbano tra Medioevo e Rinascimento (secoli XIII-XV)*, Le Lettere, Firenze 1990.

³⁴ Cfr. Hyde, *Padova nell'età di Dante* cit.

non fossero in regola con il fisco: aver pagato le imposte secondo la ripartizione fissata dal comune era prerequisite ineludibile per sperare di sedere come rappresentante della comunità. Né si trattava di una condizione sufficiente, perché non di rado le norme consiliari prevedevano una soglia di imposizione fiscale sotto la quale il cittadino non veniva ritenuto abile all'accesso ai consigli, dando per scontata una equivalenza tra capacità di contribuire materialmente alla comunità e possibilità di partecipare alle sue assemblee. Gli statuti trecenteschi di Bergamo sono invece un buon esempio della gamma delle categorie abitualmente escluse dalle cariche nelle città comunali: i minori, anche se la soglia della maggiore età oscilla nei vari casi; i chierici, che pure venivano spesso impiegati come ufficiali tecnici del consiglio; i condannati per «frode o dolo commesso contro le finanze del comune»; i figli scialacquatori del patrimonio e i cittadini affetti dal vizio del gioco d'azzardo³⁵. Chi si fosse dimostrato poco onesto nel maneggio del denaro pubblico, o anche poco avveduto nell'amministrazione del proprio, non poteva sperare nella fiducia dei concittadini, quindi tantomeno nella possibilità di rappresentarne gli interessi.

Meno scontate le regole bolognesi del 1288, che escludevano gli scudieri, i fornai, i mugnai, i venditori ambulanti di ortaggi (treccoli) e i vetturali, cioè trasportatori di generi alimentari, e in generale i lavoratori dell'agricoltura³⁶. Agivano qui da una parte il sospetto verso le categorie per loro natura soggette ad un dominio padronale molto forte (gli scudieri, i contadini), e quindi troppo facilmente manipolabili dai poteri aristocratici; dall'altra la volontà dei regimi di popolo di non dare voce politica a lavoratori di ambiti strategici come i rifornimenti alimentari, problema assillante per le grandi città del tempo, e quindi di tenere i rispettivi operatori in una condizione di inferiorità che impedisse loro di organizzare le proprie rivendicazioni di categoria, con conseguente aumento dei prezzi.

Molti altri problemi si connettono alla composizione delle assemblee: la questione della cittadinanza, o quella di come i cittadini vivessero la partecipazione alle istituzioni pubbliche — ma di

³⁵ *Lo statuto di Bergamo del 1353*, a cura di G. Forgiarini, CISAM, Spoleto 1996. III, 2, *De prohibitis esse vel eligi ad credenciam comunis Bergami*.

³⁶ *Statuti di Bologna dell'anno 1288*, a cura di G. Fasoli e P. Sella, Biblioteca Apostolica Vaticana, Città del Vaticano 1937, § II, 1, *De electione consilii duorum milium*.

questo ci occuperemo ampiamente nel prossimo capitolo. C'è da tenere in considerazione, infatti, un problema altrettanto scottante, cioè quello di come governare una simile moltitudine. Anche perché, a parte problemi di ordine pratico, doveva essere piuttosto chiaro come allargare la partecipazione non significasse necessariamente assicurare un governo più solidamente favorevole ai popolari. Più l'assemblea è grande, più mediato è il rapporto tra singoli consiglieri e assunzione delle decisioni, e quindi trovano spazio meccanismi demagogici, forzature delle pratiche, manipolazioni da parte di gruppi di pressione o di abili mestieranti della politica.

Chi siede, chi vota, chi decide

Nel risolvere questo delicato problema politico il ruolo del protagonista è giocato dai collegi degli anziani del popolo. Fin dalla metà del secolo, infatti, le organizzazioni popolari in procinto di assurgere al potere avevano introdotto l'uso di eleggere, con meccanismi assai vari, ristrette commissioni di magistrati detti anziani, priori, consoli delle arti o simili, normalmente in numero inferiore alla dozzina di membri. La scelta degli anziani era in un certo senso una deroga al principio dell'ampia rappresentanza che abbiamo visto tipico dei regimi di popolo. Oltretutto, normalmente i collegi non deliberavano in forma consiliare: gli atti degli anziani sono quasi sempre ordini e decreti che non recano traccia di discussione interna, e che quindi si presentano come qualcosa di molto diverso da atti consiliari. Anche per questo simili collegi ricevevano un incarico a tempo sottoposto ad una rapidissima rotazione: per quanto oggettivamente privilegiato, un membro degli anziani lasciava il suo ufficio dopo due-tre mesi, quindi difficilmente avrebbe potuto approfittarne per forzare a proprio vantaggio le istituzioni rappresentative del regime. E comunque la contraddizione si risolveva nel fatto che priori, anziani e consoli svolgevano le proprie funzioni in strettissima collaborazione, quasi che i primi fossero l'anima politica dei secondi.

Il grande costituito di Siena del 1262, prima redazione del periodo del governo di popolo, è a questo riguardo esplicito nel precisare le attribuzioni del collegio degli anziani, detto qui dei Venticquattro priori e trasformato dopo il 1287 nei Nove conservatori. Qualora i

priori, insieme con i consoli delle mercanzie e dei cavalieri o anche per proprio conto, avessero richiesto al podestà di convocare il consiglio generale, questi sarebbe stato obbligato a riunire l'assemblea, e a presentare ai consiglieri le proposte di provvedimenti formulate dai priori medesimi³⁷. A Pistoia gli ordinamenti del popolo del 1284 trattano del medesimo obbligo, precisando altresì che il podestà è tenuto a convalidare e ritenere vigenti tutti i provvedimenti emanati dai consigli su impulso dei priori del popolo³⁸; a Bologna è con una norma del 1262 che la convocazione dei consigli viene vincolata all'impulso degli anziani e dei consoli delle arti³⁹. In quasi tutte le città comunali del tardo Duecento si afferma quindi una situazione del genere, per cui il consiglio è convocato e presieduto dal podestà «per volontà e richiesta» degli anziani, priori o che dir si voglia, che non si limitano a dare il primo impulso all'iniziativa consiliare, ma ne dirigono anche la sostanza politica, elaborando quello che noi chiameremo ordine del giorno, che il podestà avrebbe poi fatto seguire nei lavori dell'assemblea.

In definitiva, sono proprio i collegi di governo popolari che assumono quel ruolo di direzione dei consigli prima affidato al podestà, lasciando al vecchio magistrato solo la funzione di conduzione formale delle discussioni a garanzia delle norme statutarie. Nel passare di mano, poi, il compito di porre l'ordine del giorno ai consigli mutava anche sostanzialmente di valore politico. Il podestà, infatti, anche nel pieno periodo podestarile-consiliare restava un soggetto esterno, sottoposto a forti limitazioni quanto a possibilità di intervento sulle proposte. I priori, invece, in quanto cittadini e in quanto dirigenza politica della parte popolare, portavano con molta decisione le proprie iniziative nei consigli e non rinunciavano certo a sostenere in maniera esplicita nel merito i provvedimenti sottoposti al consiglio.

³⁷ *Il costituito del comune di Siena dell'anno 1262*, a cura di L. Zdekauer, Hoepli, Milano 1896, I, 408.

³⁸ *Breve et ordinamenta populi Pistorii, a. 1284*, a cura di L. Zdekauer, Hoepli, Milano 1891; ristampa a cura di R. Nelli e G. Pinto, Società storica pistoiese, Pistoia 2003: § I, 3, *Quod potestas teneatur convocare ad consilium ad postulacionem capitanei et anzanorum*.

³⁹ *Statuti di Bologna dall'anno 1245 all'anno 1267 cit.*, § XI, 179, *Quod potestas teneatur dare et facere consilium quando anziani et consules de voluntate ministrorum [societatum artium] illud peterent*.

Anche le procedure cerimoniali dell'assemblea nel fine Duecento lasciano intendere questa spiccata priorità dei collegi di governo nei lavori consiliari. A Bologna, ad esempio, dopo il 1288 il capitano, gli anziani e i consoli delle società del popolo hanno il diritto di intervenire su tutte le proposte e in tutte le riunioni dei consigli, nonché di conferire con il podestà durante il consiglio riguardo alle materie in discussione. Al contrario, i semplici consiglieri sono soggetti a rigide restrizioni nei loro movimenti durante la discussione, e comunque non possono neppure accedere agli spazi riservati dove siedono il podestà e gli anziani stessi⁴⁰. Quale che fosse l'ordinamento istituzionale nel dettaglio, nei regimi di popolo un collegio di governo teneva insomma saldamente in mano il nucleo centrale dell'iniziativa politica, che per contro era affidata alla discussione di assemblee consiliari eccezionalmente larghe e partecipate.

Un ultimo punto chiave da considerare per comprendere il ruolo politico delle assemblee delle città comunali del Duecento è quello della loro elezione. Nella nostra esperienza contemporanea l'elezione tramite suffragio universale è un meccanismo talmente diffuso da esser dato per scontato, quasi si trattasse dell'unica modalità sensata per mettere in comunicazione la società, l'insieme dei cittadini aventi diritti politici e le istituzioni. Ma per avvicinarci alla variegata realtà dei meccanismi che presiedevano alla composizione dei consigli comunali è necessario sgombrare il campo da certe convinzioni contemporanee. Ad esempio, nelle città comunali si parlava spesso di *eligere*, ma in un'accezione molto generica, nel senso di *scegliere*, in questo caso i consiglieri:

⁴⁰ *Statuti di Bologna dell'anno 1288* cit., I, 15, *De consiliariis in consilio concionantibus quomodo et quando admittantur ad concionandum*: «dominus capitaneus anciani et consules tempore consiliorum possint consulere super quibuscumque propositionibus, et in quibuscumque consiliis [...] et accedere stangam dici ubi sedet dominus potestas tempore consilii et dicere ipsi domino potestati et eius vicario quidquid videbitur eis melius pro comuni Bononie super propositis in consilio», mentre invece gli altri consiglieri non possono, a meno che non sia loro richiesto, recarsi alla stanga del desco del podestà; I, 16, *De pena sedentis tempore consilii in loco ancianorum vel consilium vel sedentis in rialto*: «Statuimus quod tempore consiliorum nullus debeat sedere in banco ubi sedent anciani et consulere prope arengieriam, per duodecim pedes ex latere sero, nec a latere mane, a loco ubi sedet dominus capitaneus, nec in bancis de rialto, nisi sit miles vel iudex, pena et banno viginti solidorum pro quolibet contrafacientes et potestas teneatur in singulis consiliis facere criidari predicta»; nel consiglio del popolo si fa eccezione al divieto per i ministrali delle due società delle arti che presiedono a turno le altre, a garanzia dell'osservanza di tutti gli ordinamenti.

i metodi di una simile scelta variavano di caso in caso. Tanto più che nella cultura del tempo il consiglio non doveva tanto «rapresentare» una volontà politica liberamente espressa, quanto piuttosto «riprodurre» la città nelle sue componenti⁴¹, e quindi la sua composizione non era necessariamente vincolata all'elemento volontaristico dell'elezione vera e propria⁴².

Per venire al concreto, dobbiamo tener presente che le istituzioni comunali nel pieno Duecento sono nella maggior parte dei casi sottoposte all'egemonia politica di una parte, spesso quella popolare. I meccanismi elettorali, quindi, non si devono intendere come frutto di un'astratta considerazione di equità ed efficienza, ma piuttosto come funzionali al mantenimento del predominio politico della parte. Del resto, anche nei nostri tempi una situazione del genere ci è molto più familiare di quanto vorremmo credere.

Come mantenere il regime, dunque? Siccome alla base del regime di popolo sta in teoria quella rete di solidarietà e forme associative che si esprimono «dal basso» della società, uno dei modi più naturali è quello di collegare la nomina dei consiglieri proprio a quelle forme associative. Il regime di Lucca negli anni dello statuto del 1308 è uno dei più limpidamente popolari di tutta l'Italia del tempo⁴³, sia come composizione sociale che come meccanismi istituzionali, e adotta in effetti questo sistema, che per certi versi ha un sapore arcaico per il suo tentativo di sovrapporre gruppi sociali e istituzioni politiche. Il consiglio maggiore o generale era composto da 550 membri, 110 per ciascuna delle cinque porte in cui era diviso lo spazio urbano. Il podestà o un suo funzionario provvedeva a far radunare separatamente tutti gli abitanti di una contrada o di un «braccio», cioè una porzione del quartiere. Ogni presente all'adunanza riceveva un rotolino di pergamena, chiuso. I rotolini, chiamati nelle fonti del tempo *breui*, erano parecchie centinaia, in modo da bastare per tutte le varie adunanze, ma tra di essi solo 550 portavano all'interno la scritta *elector consiliarii*, mentre tutti gli

⁴¹ Sui meccanismi della rappresentanza si tornerà nel capitolo 5; fondamentale al riguardo il volume di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari 1999.

⁴² Per un ottimo quadro comparativo cfr. J. Théry, *Moyen Age*, in *Dictionnaire du vote*, diretto da P. Perrineau e D. Reynié, PUF, Paris 2001, pp. 667-678.

⁴³ Cfr. A. Poloni, *Lucca nel Duecento: uno studio sul cambiamento sociale*, Plus, Pisa 2009.

altri erano bianchi. Alla presenza del podestà si distribuivano i brevi, e una volta aperti colui che avesse trovato nel proprio la scritta acquisiva il diritto di nominare un consigliere a nome della propria contrada, col divieto di nominare se stesso⁴⁴. Questa mescolanza di scelta discrezionale e sorteggio è molto diffusa nelle città del tempo, anche con modalità lievemente diverse a seconda dei luoghi.

Altrettanto costante, e peraltro decisivo per la composizione del consiglio, è il principio, ben presente nella procedura lucchese, della perfetta corrispondenza tra contrada e nomina del consigliere: in sostanza, il consiglio uscirà composto in parti numericamente uguali per ogni settore in cui si divide la città. E questo vale anche per città che usano sistemi di elezione differenti, ma rispettano sempre il criterio dell'eguale proiezione dei quartieri nel consiglio. Con una eccezione, quella di Venezia. Nella Serenissima, infatti, già nel corso del Duecento l'elezione dei membri del Maggior Consiglio è sì affidata alla libera scelta di cittadini estratti a sorte dalle varie ripartizioni topografiche, ma gli elettori sono liberi di nominare i consiglieri a prescindere dalla loro appartenenza ai vari sestieri. E in effetti dai documenti di fine secolo risulta che i membri del consiglio, che oscillano di numero ma si aggirano intorno ai 500, si dividono variamente tra i vari sestieri a seconda degli anni, anche se di norma il sesto di San Marco è sempre meglio rappresentato degli altri⁴⁵.

La composizione «dal basso» del consiglio poteva assumere anche versioni ancora più esplicite. Nel tardo Duecento a Bologna il grande consiglio del popolo, di fatto l'assemblea più importante della città, era composto da membri designati separatamente dalle varie corporazioni delle arti e società d'armi, in tutto circa una quarantina, anche se poi gli anziani avevano facoltà, sempre più ampie, di aggregare ulteriori membri a propria discrezione⁴⁶. Se i timori per una scelta pilotata e poco trasparente delle persone prevalevano, si accentuava l'elemento del sorteggio, oppure, co-

⁴⁴ *Statutum Lucani communis: anno 1308*, ristampa anastatica a cura di V. Tirrelli, Pacini Fazzi, Lucca 1991.

⁴⁵ Introduzione a *Deliberazioni del Maggior Consiglio di Venezia*, a cura di R. Cessi, 3 voll., Zanichelli, Bologna 1931-1950, vol. I (1950).

⁴⁶ Cfr. S.R. Blanshei, *Politics and Justice in Late Medieval Bologna*, Brill, London 2010, pp. 69-111.

me accade a Piacenza, si affidavano passaggi cruciali dell'elezione a figure teoricamente al di sopra delle parti. Una tarda redazione degli statuti piacentini prevede infatti che i membri del consiglio generale siano scelti da ventiquattro sapienti, rigorosamente metà popolani e metà *militēs*, e comunque quattro per ciascuno dei sei sestieri, nominati a loro volta a discrezione dal priore dei frati domenicani e dal guardiano dei frati francescani della città⁴⁷.

In ogni caso il sorteggio prevedeva non di rado meccanismi correttivi *ex post*, per cui, ad esempio, era fatto divieto di sedere in consiglio a chi avesse già padre, figlio o fratello nella stessa assemblea, oppure si vietava di assumere l'incarico per due mandati consecutivi: norme che comunque non impedivano di fatto né la presenza di molti parenti né che certi cittadini sedessero pressoché ininterrottamente in consiglio, data la consuetudine di ammettere membri aggiunti o straordinari che era connaturata al profilo assai fluttuante delle assemblee duecentesche⁴⁸.

Agli esempi fatti finora si possono poi contrapporre una serie di città nelle quali gli scrupoli di rappresentatività dal basso del consiglio si piegano a preoccupazioni di affidabilità politica e continuità delle istituzioni. Che non devono essere trascurate, perché la durata molto breve dell'incarico dei consiglieri – un anno al massimo – poneva realmente la questione di non interrompere troppo drasticamente la fluidità di azione di governo, già abbastanza contrastata per effetto delle laceranti tensioni politiche interne e delle emergenze esterne.

A questo riguardo il consiglio del comune di San Gimignano all'inizio del Trecento era composto a discrezione dei membri del consiglio stesso, per cui ogni consigliere aveva a fine mandato la facoltà di eleggere un successore⁴⁹. Gli statuti di Arezzo di qualche

⁴⁷ *Statuta varia civitatis Placentiae* cit., § *De electione consilii generalis*.

⁴⁸ Enfaticza gli elementi di limite alle concentrazioni 'familiari' di potere M. Ascheri, *Le città-stato. Le radici del municipalismo e del repubblicanesimo*, Il Mulino, Bologna 2006, specialmente pp. 127-131; al contrario sottolinea la presenza di corpi di gruppi di parenti nel grande consiglio del popolo bolognese Blanshei, *Politics and Justice* cit., pp. 113-133 e relative tabelle, che infatti fonda su questa constatazione la propria lettura apertamente 'oligarchica' dell'esperienza politica duecentesca. Sulle due opzioni interpretative si tornerà nell'ultimo capitolo.

⁴⁹ La rubrica I, 7 dello statuto del 1314 specifica le modalità di elezione, per cui ogni consigliere dovrà nominare il suo successore, «et quod consiliarii sint due partes de parte ecclesie et tertia de alia parte».

anno più tardi prevedono che in prossimità della fine dell'incarico vengano estratti sedici dei 400 membri del consiglio, ciascuno dei quali eleggerà a sua volta un elettore di sua fiducia; i sedici elettori provvederanno quindi a redigere ciascuno una lista di candidati che andranno così a costituire la nuova assemblea⁵⁰.

Da esempi di questo tipo si può ben comprendere come i meccanismi di elezione delle assemblee comunali fossero pensati per comporre due esigenze diverse: da una parte quella di garantire l'affidabilità e l'autorevolezza degli eletti, dall'altra quella di evitare elezioni pilotate o concentrazioni eccessive di potere. L'elemento del sorteggio, pur in un meccanismo di cooptazione, aveva almeno teoricamente questo vantaggio. Anche perché dalla cooptazione all'autoriproduzione del ceto dirigente nel consiglio il passo era molto breve. La celebre serrata del Maggior Consiglio di Venezia del 1297, che sancì di fatto il monopolio dei seggi in assemblea per le famiglie che ne avevano già fatto parte fino ad allora, e fissò in questo modo il meccanismo di definizione del patriziato della Repubblica, era nella sua origine niente più che un meccanismo elettorale. Si era cioè stabilito che il consiglio fungesse anche da collegio elettorale per i propri successori; nella scelta dei consiglieri interveniva anche un secondo potente collegio, quello della Quarantia, ma visto che i *quorum* richiesti erano molto bassi, si creava una facile dinamica di voto incrociato tra i vari membri dell'assemblea, e di conseguenza la possibilità per un consigliere di mantenere l'incarico nel mandato successivo, o di far sedere in consiglio un proprio discendente, era altissima se non sicura⁵¹.

La versione per così dire più politica dell'elezione del consiglio è infine attestata in alcune delle maggiori città toscane. In questo caso per salvaguardare la natura popolare dell'assemblea se ne affidava l'elezione al cuore stesso del regime, cioè i collegi degli anziani. Dopo il 1287 a Siena l'elezione dei 300 consiglieri e dei 150 aggiunti previsti per adunanze di particolare delicatezza su materie rilevanti venne affidata al collegio dei Nove, cioè l'ufficio di governo della città, dominato da famiglie non nobili di popola-

⁵⁰ *Statuto di Arezzo: 1327*, a cura di G. Camerani Marri, Deputazione di storia patria per la Toscana, Firenze 1946, § I, 6, *De electione consilii quatuorcentorum*.

⁵¹ G. Maranini, *La costituzione di Venezia. Dalle origini alla serrata del Maggior Consiglio*, La Nuova Italia, Firenze 1927, pp. 346-347.

ni benestanti; i Nove avrebbero dovuto comunque gestire questo incarico strategico insieme ai consoli della mercanzia e ai consoli dei cavalieri, cioè il consorzio delle famiglie nobiliari escluse dal regime del popolo, e in questo modo una scelta puramente discrezionale acquisiva quantomeno un minimo di rappresentatività delle varie componenti sociali della città⁵².

Un assetto simile si venne a creare anche a Firenze nel primo Trecento. Originariamente l'elezione dei membri sia dei consigli del comune che di quelli del popolo era demandata ai priori delle arti, coadiuvati da un collegio di «buonuomini» di loro elezione. Dopo il 1328 tutte le procedure elettorali degli uffici cittadini vennero riformate sulla base del sistema cosiddetto di «squittinio e tratta»: commissioni rionali avrebbero redatto una serie di liste di cittadini, sottoposte poi a uno «scrutinio», cioè un vaglio nome per nome da parte dei priori, insieme a due collegi allargati detti dei dodici buonuomini e dei sedici gonfalonieri delle società di popolo; i nomi ritenuti adatti erano inseriti in apposite borse, da cui poi si sarebbero estratti a sorte gli ufficiali nei tempi in cui fosse stato necessario rinnovare il consiglio. Di nuovo il sorteggio, dunque. Ma entro questo quadro l'imborazione dei consigli restava in buona parte un'eccezione, perché a Firenze gli statuti lasciarono comunque le modalità di composizione delle assemblee affidate a norme da stabilirsi di volta in volta e in ogni caso secondo la preferenza dei priori⁵³. Era una dinamica tutt'altro che rara, tanto che nel corso del Trecento si fanno ricorrenti le tracce di una certa tensione tra il ceto dirigente espresso dai collegi di governo e la cittadinanza più ampia, il cui accesso alle assemblee come agli altri uffici era sempre più chiaramente condizionato dalle scelte di pochi.

Un caso emblematico a questo riguardo si verificò proprio a Siena nel 1318. La vicenda iniziò con un passaggio abbastanza abituale, cioè l'aggiornamento dei cittadini abili ad assumere l'ufficio presso i Nove: la proposta del regime fu quella di sottoporre a consiglio un elenco di nomi, sia di ex membri dei Nove sia di popolani

⁵² W. Bowsky, *Un comune italiano nel Medioevo. Siena sotto il regime dei Nove, 1287-1355*, Il Mulino, Bologna 1986.

⁵³ G. Guidi, *I sistemi elettorali agli uffici del Comune di Firenze nel primo Trecento. Il sorgere della elezione per squittinio (1300-1328)*, in «Archivio storico italiano», CXXX, 1972, pp. 373-424.

e *buttegar*, cioè semplici artigiani, tra i quali coloro che fossero stati più votati sarebbero stati inseriti nelle borse dei vari uffici. Teoricamente era una proposta che valorizzava il consiglio come sede di delibera, e dava anche ampie possibilità ai popolani di essere inclusi nelle liste per il maggiore ufficio della città, tanto più che la lista risultò molto nutrita, circa 500 nomi. Il problema però emerse con beffarda chiarezza quando iniziarono le votazioni sui singoli nomi: i cittadini che erano già stati del collegio dei Nove ricevevano molti voti, perché raccoglievano la fiducia di parenti, congiunti e uomini a loro vicini per motivi professionali o di clientela politica, e in ogni caso distribuivano le proprie preferenze solo all'interno della propria cerchia politico-sociale, autoalimentandola; al contrario, nessuno di costoro dava il voto ai *buttegar*, che quindi, uomini del consiglio senza retroterra di consenso politico e senza esperienza delle alchimie elettorali, finivano per essere esclusi dopo aver ricevuto il proprio voto e poco più. Tutto il sistema si rivelò, come ricorda il cronista Agnolo di Tura del Grasso, un vero e proprio stratagemma per ingannare i ceti sociali meno rappresentati, con l'illusione di un diritto di voto che tuttavia non avrebbe mai potuto essere efficace; e questo apparve chiaro non appena si cominciarono ad estrarre dalla cassetta i nomi dei cittadini risultati abili:

e dissesi che questo l'aveano fatto i signori Nove per dare pastura agli artefici e tenerli in isperanza acioché non si dolessero, e tenerli a speranza d'essere per l'avenire de' Nove. E poi gli artefici s'avidero a la prima letione che si trasse del bossolo de la cassetta, e per questo gli artefici e popolo minuto e più de' grandi si tennero inganati e furo più malcontenti che prima⁵⁴.

In definitiva, la scelta dei membri degli uffici finì per essere come e più di prima appannaggio di quel gruppo di potere che gestiva la magistratura dei Nove. Per una parte rilevante di senesi, stare in consiglio era stato in questo caso solo motivo di rabbia e disillusione.

⁵⁴ *Cronaca senese di Agnolo di Tura del Grasso*, in *Cronache senesi*, a cura di A. Lisini e F. Iacometti, Zanichelli, Bologna 1932-1934 (RRISS XV, 6), p. 373.

4.

I CITTADINI E I CONSIGLI

Firenze, 1308

Nell'ottobre 1308 i signori priori delle arti di Firenze scrivevano una lettera piuttosto imbarazzata a Roberto d'Angiò, duca di Calabria¹. Si trattava di una comunicazione politica al più alto livello, perché da oltre quarant'anni la prosperità politica di Firenze si reggeva sulla stretta alleanza con i re di Napoli, tanto che lo stesso Roberto, una volta divenuto sovrano, sarebbe stato considerato in città una sorta di grande protettore, che in momenti di particolare crisi avrebbe assunto addirittura il titolo

¹ Archivio di Stato di Firenze, *Signori missive I Cancellaria*, 1, 7v-8r (2 ottobre 1308) a Roberto d'Angiò duca di Calabria. Rispondono alle richieste degli ambasciatori Niccolò Caracciolo e Rinaldo dall'Aquila, che «laudabilis exitit consuetudo et observantia in civitate Florentie diutius etiam roborata lege nostra municipalium iuramento firmata ut nobis queque in consilio dicenda sunt per quoscunque legatos sive oratores primo referantur secreto, quod cum ab ipsis ambaxiatoribus petivimus secundum consuetudinem ipsam auditis dictis vestris licetis que ut ipsis fidem daremus spetialiter continebant: respondere se a vobis expresse in mandatis habere quod eis per vos imposita in generali et maiori nostro consilio solummodo recitarent. Nos autem, scientes quod in civitate Florentie sunt varie voluntates, sicut vestram celsitudinem credimus non latere, ac etiam in dicto consilio sunt homines cuiuscumque conditionis, etiam vilissimi et improvidi et vulgares, qui nec recte sapiunt nec verum discernunt, et dubitantes ne propierea ea que vestre intentionis existunt, quam experti sumus et scimus semper fuisse actenus et nunc fore perfectam in nostris negotiis et communis et populi florentini, retardationem vel impedimenta recipere vel non procederetur caute ac directo ordine»: essi chiedono in definitiva che quanto devono dire gli ambasciatori «primo et principaliter nobis prioribus et vexillifero iustitie referant et exponant, et subsequenter in consiliis illis et ubi et quando nobis et sapientibus Florentinis videbitur melius et utilius convenire ut prudenter diligenter et caute cum sapientioribus in agendis providere possimus».