

FERMENTI DI LIBERTÀ NELLE ORIGINI E NEGLI SVILUPPI STORICI DEL COMUNE

ORIGINI DEL COMUNE

1. Il problema delle origini del Comune è tutt'ora assai controverso. La difficoltà di individuare, con certa esattezza, le fonti, proviene soprattutto dal fatto che **non si tratta di un brusco cambiamento di regime e di vita**, provocato da un determinato fattore; ma piuttosto di un nuovo modo di essere e di sentire, che viene formandosi spontaneamente nella popolazione, come un **nuovo stato d'animo**, con nuovi impulsi, nuove intuizioni e nuove ansie. Episodi e manifestazioni staccate e improvvise sono, più che tutto, segni rivelatori di **quello che nel profondo si veniva elaborando** (1).

Di conseguenza, le teorie che pretenderebbero vedere nella nascita del Comune l'effetto di una particolare « **causa determinante** », lasciano molto perplessi gli storiografi, come teorie dalla visione monca e parziale del problema (2).

Così è della celebre « teoria delle origini romane » (del Savigny), che un tempo era prevalsa su tutte, secondo la quale la popolazione delle città, rimasta nella sua forte maggioranza romana, avrebbe costituito il Municipio, che a sua volta avrebbe dato vita al Comune del sec. XII. Teoria seducente, se si vuole, ma sprovvista di prove convincenti.

Altrettanto si deve dire della « teoria del Comune economico », la quale ricolleggerebbe il Comune alle magistrature cittadine carolingio-feudali; della « teoria del Comune signorile » (2 bis), che si richiamerebbe invece ai consorzi fra eredi, aventi uguali diritti sugli stessi beni, i quali avrebbero costituito il primo « parlamento » con accanto la figura di un capo (console); della « teoria del mercato », che scorge i primi sintomi della giurisdizione comunale nell'organizzazione dei mercati e delle fiere; della « teoria dell'associazione giurata », che porrebbe l'inizio nelle riunioni di cittadini associati con giuramento con l'intento di strappare agli

(1) BREZZI P., *I Comuni cittadini italiani*, Istit. Studi Pol. Intern., Milano 1940, pp. 7 ss. e pp. 125 ss.

(2) LEICHT P. S., *Storia del diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 248 ss.; BRUNETTI M., *L'età dei Comuni in Italia*, Zanetti, Milano, 1946, p. 65; ROBERTI M., *Storia del diritto italiano*, Cetim, Milano, 1946, pp. 163 ss.; SOLMI A., *Il Comune nella storia del diritto*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. III, p. 11; VOLPE G., *Questioni fondamentali sull'origine e sullo svolgimento dei Comuni italiani*, in *Medio Evo italiano*, Vallecchi, Firenze, 1923, pp. 44-64; BREZZI P., *o. c.* pp. 13 ss.

(2 bis) GABOTTO F., in *Bollettino Storico bibliogr. subalpino*, VII-VIII (1902-1903); *Archivio storico italiano*, s. V, XXXV (1903). Si è pronunciato contro questa teoria VOLPE B., in *Archivio italiano*, s. V, XXXIII, p. II (1904); BRUNETTI M., *o. c.*, pp. 65 ss.

aristocratici il comando della città; della « teoria del governo vescovile », che attribuirebbe alla sede vescovile il vero impulso all'autonomia comunale.

2. Se non è esatto parlare di cause determinanti, possiamo invece indubbiamente parlare di **elementi che hanno promosso e agevolato** lo sviluppo di quella profonda esigenza di liberazione, che indicheremo col nome di « **movimento comunale** ».

Fra questi elementi, vorremmo ricordare quelli, che sono ritenuti dagli studiosi i più efficaci.

1) L'autorità vescovile.

Il fenomeno comunale si manifesta **prevalentemente nelle città**; il loro centro abitato, protetto e raccolto da mura, è già per sé solo un **vincolo di coesione e di solidarietà** (2-ter). Il **Comune rurale** gli sorgerà accanto e lo fiancheggerà in molte sue iniziative, finchè non verrà assorbito da quello cittadino, più ricco e organizzato.

Ora nelle città, **il fattore più importante di unione è la Sede vescovile**. Passata pressochè intatta attraverso le invasioni e le varie dominazioni, viene rafforzata nei suoi poteri politici e amministrativi dal sistema feudale di cui è parte, e finisce per riassumere **nella stessa persona la dignità religiosa e la rappresentanza dei poteri centrali**, con corrispondenti benefici e investiture.

Era naturale che, nella situazione di incertezza generale, nelle città **ci si orientasse a questa istituzione**, come a garanzia di sicurezza, anche se ancora un poco vincolata al sistema feudale, sul quale, però, aveva il vantaggio di non essere ereditaria e di essere invece sottoposta a libera elezione da parte dei cittadini. Di più, via via che i **sovrani**, alla ricerca (per urgenti necessità di difesa o per calcolo politico) dell'amicizia e dell'appoggio delle sedi vescovili, **concedono loro larghi favori**, mediante concessioni di terre, esenzioni di tributi e diplomi di ogni genere, **il prestigio dei Vescovi cresce a dismisura** (3).

In alcuni casi il Vescovo assomma in se stesso, oltre al potere ecclesiastico, il potere giudiziario (con propri funzionari); il potere amministrativo sui beni propri, su quelli della Chiesa, su quelli dei pupilli, delle vedove, degli orfani, degli assenti, degli interdetti; il potere militare (per cui viene

(2 ter) MENGOZZI, *La città italiana nell'alto Medio Evo*, s. ed., Firenze, 1931, p. 223.

(3) BREZZI P., o. c., pp. 25 ss. (*Berengario* 1° affida al vescovo Adalberto di Bergamo la difesa della città, Monza 23 giugno 904; *Rodolfo* fa larghe donazioni alla Chiesa di Cremona e proibisce ai commercianti che danneggino i diritti commerciali vescovili, 27 settembre 924; *Lotario* assegna al vescovo di Mantova il privilegio di batter moneta, 27 maggio 945; *Ottone* 1° nomina il vescovo di Parma conte della città, 13 marzo 962; *Ottone* 3° cede al vescovo di Asti il districtus e tre miglia intorno alla città, 19 luglio 992; *Corrado* 2° concede agli astigiani su richiesta del vescovo Oberto libero transito per tutte le vie del regno; il messo imperiale *Adalgerio* obbliga i cittadini di Cremona a intervenire ai placiti vescovili (s.d.); ecc.

affidata la « custodia murorum » che include la leva, l'addestramento, il comando delle milizie cittadine) (4). Il Vescovo è perfino esecutore testamentario, e responsabile di quella grande e importante manifestazione della vita comunale, che è il mercato (5).

La fusione di tutte queste attribuzioni in una sola persona, capace di amare il suo popolo con un senso vivo di responsabilità, capace di difenderlo e di amministrarlo con propri ufficiali e rappresentanti, prepara a quella autonomia di governo e di iniziative economiche, che sarà la caratteristica del futuro Comune (6).

Solo più tardi, la solidarietà iniziale fra Comune e Vescovo si muterà, qua e là, in aperto antagonismo, non appena il Comune, conquistata una personalità vigorosa e trovato il suo giusto posto di fronte all'autorità feudale, entrerà da solo nell'arringo politico, senza scorta di poteri estranei (6 bis).

2) Il risveglio economico del secolo XI.

Segni evidenti di ripresa caratterizzano tutta la vita economica del secolo XI (7); ed è facile avvertire, in ogni espressione sociale, le indicazioni inconfondibili di un profondo e generale rinnovamento. Le vecchie città, coinvolte nella decadenza romana o nel periodo duro dell'alto Medio Evo, ritrovano quasi improvvisamente una seconda giovinezza: si riorganizzano, ricostruiscono e allargano le mura (8), avviano nuovi rapporti di commercio. Città più recenti sono apparse sul mare o sulle grandi vie fluviali o sull'incrocio delle grandi vie di terra e diventano centri di intensa operosità.

E' notevole in questo periodo la ripresa dell'attività edilizia; le abitazioni sono rifatte più ampie e confortevoli, le strade più curate, i servizi pubblici più estesi; vengono in molte città migliorate e allargate le coltivazioni; vengono abbelliti gli edifici pubblici, in particolar modo, cattedrali, in una gara fra città e città. Mentre si avverte il rapido avanzamento delle classi «burgenses», che danno vita a nuovi rapporti e a nuove istituzioni.

(4) Già per sè sola, l'organizzazione militare, per quanto esigua e primitiva, è grande fattore di unità di interessi e di spiriti, con l'obbligatoria convivenza di gruppo, con la soggezione ai responsabili dei reparti e con l'indispensabile disciplina interna (BREZZI P., o. c., pp. 39 ss.).

(5) *Ibidem*, pp. 26 ss.

(6) SOLMI A., *Le leggi più antiche del Comune di Piacenza*, in *Archivio storico italiano*, 1915, vol. 2°, p. 4.

(6 bis) VOLPE G., *Studi sull'istituzioni comunali a Pisa*, in *Annali della R. Scuola Normale Superiore di Pisa*, Nistri, Pisa, 1902, vol. XV, pp. 17 ss.

(7) *Vanno ricordate*: Pavia, Milano, Piacenza, Como, Cremona, Modena, Verona, Padova, Firenze, Siena, Pistoia, Lucca, Genova, Pisa, Amalfi, Salerno, ecc.

(8) Nel 1150 erano già rifatte completamente e notevolmente ampliate le mura di Pisa, Pistoia, Cremona, Bergamo, Milano, Genova, Lodi, ecc.

Si avverte, insomma, un nuovo tessuto sociale, che va prendendo consistenza, unitamente ad uno spirito di maggior libertà ed ad un'ansia più viva di autonomia, che segna il preludio di prossime affermazioni di libertà, contro i poteri centrali, i quali vanno visibilmente indebolendosi e frantumandosi (9).

3) La Parrocchia.

Accanto alla sede vescovile, vi era un'altra istituzione ecclesiastica, più piccola nelle proporzioni, ma non meno importante per la **inconfondibile impronta**, lasciata di sé, **sul futuro Comune**, dopo aver agito come notevole elemento di unificazione: **la Parrocchia**. Essa raccoglieva assai spesso la cittadinanza davanti alla Chiesa (« *conventus ante Ecclesiam* ») per trattare argomenti di interesse comune, obbligando così i singoli a rapporti piuttosto vicini e frequenti, che avrebbero necessariamente maturato quel sentimento di **solidarietà** (10), che renderà agevole il passo alle **riunioni giurate** (« *coniurationes* »), dalle quali usciranno i Comuni.

Uno dei motivi, ad esempio, che chiamavano a raccolta i cittadini, era l'elezione del Vescovo. I cittadini vi facevano sentire tutto il peso della loro presenza; se il candidato proposto non era loro gradito, proponevano « in commune » un altro nome. Così, con maggior o minor solennità, queste assemblee provvedevano all'amministrazione dei beni cittadini, alla riparazione delle strade e delle mura, alla polizia urbana, ai mercati, curava l'elezione dei magistrati, l'ammissione alla cittadinanza degli immigrati.

La votazione, verosimilmente, avveniva per acclamazione, con procedura assai semplice, forse il più delle volte con un vivace dialogo fra gli organizzatori e la folla; come avvenne a Verona quando si trattò di giudicare l'operato del Vescovo Raterio, che aveva fatto arare i suoi campi per non permettere più ai cittadini di passarci sopra (11).

Questi « **conventus** » si possono ritenere il preludio e l'allenamento tecnico delle grandi assemblee che, sotto la presidenza del Vescovo, raccoglieranno presto tutta la popolazione di una città (« **arengo** ») nel foro cittadino o all'ombra della cattedrale (12).

(9) BREZZI, o. c., pp. 63-80.

(10) « *Non dobbiamo dimenticare che allora la vita si svolgeva entro termini assai circoscritti; che si viveva, assai più di oggi, gomito a gomito, e quindi la Parrocchia, la pieve con la sua Chiesa, con il suo sagrato, era l'ideale centro di raccolta dei parrocchiani, chiamati ad eleggere il loro pievano, a discutere di interessi collettivi, non solo spirituali ma temporali; a trattare de' beni in comune, a ratificare atti solenni del loro pastore* ». (BRUNETTI M., *L'età dei Comuni in Italia*, - Dispense ad uso esclusivamente scolastico, Zanetti, Venezia, 1945, p. 16).

(11) « *Quid vobis videtur urbani?... Responderunt unanimiter: Pessimè!... Quid iudicatis?... Culpa est Episcopi!... Quid de istis clericis?... Exclamaverunt omnes: Nihil peius!* » (BREZZI P., o. c., pp. 46-47).

(12) « E' ovvio che queste [assemblee ante ecclesiam] fossero organizzate e regolate da una specie di presidenza, per impedire che avessero a generare in tumultuari assembramenti; e questi elementi direttivi dovevano essere gli *iudices civitatis*, gli *scabini*, gli *advocati*, i *curatores* [...]. Tutta

4) Il mercato.

E' sostanziale il contributo dato al sentimento di solidarietà e ai buoni rapporti sociali dai **mercati settimanali** e mensili e dalle **fiere annuali**. Sono uno degli elementi più attivi della **coesione urbana**, con il loro potere di promuovere la **collaborazione** fra uomini di affari e umili consumatori, di riunire interessi di produzione e di mercato, di accostare tra loro le più varie classi sociali, sotto altri aspetti così differenziate e divise. Diventano **punto di incontro di esperienze** e di nozioni tecniche, via rapida e aperta alle nuove correnti di pensiero. I vari ceti si fondono e si affratellano in vincoli di **solidarietà economica**, che ben presto si trasformeranno in vincoli di **solidarietà politica** (13).

Occorre ricordare, ai fini di una più precisa valutazione del nostro problema, che il mercato si svolge quasi interamente **al di fuori dell'ingerenza statale**; provoca un aumento notevole di **circolazione monetaria**, qua e là col diritto di batter moneta (14); estende gradatamente la cerchia di **irradiazione economica della vita verso il contado**, per una prossima espansione politica, che sboccherà nell'assoggettamento diretto; dovunque è fonte di notevoli proventi.

Le « honorantiae civitatis Papiæ » ci danno l'idea dell'organizzazione di un mercato del tempo; al mercato di Pavia, centro fiorentissimo del commercio padano, accorrono mercanti sassoni, inglesi, veneziani (15). Un diploma di Ottone I° del 952 ci descrive il mercato milanese, situato presso il monastero di S. Ambrogio: dai primitivi banchi spostabili, si passò, per iniziativa dello stesso monastero, alle botteghe fisse, che venivano affittate ai venditori; Ottone dà appunto il permesso di usare, a tale scopo, il piazzale di sua proprietà. Un'iscrizione del 1098 che si legge nell'atrio della basilica di S. Ambrogio, ricorda questo vecchio mercato (16).

5) L'accrescimento demografico cittadino.

Non si tratta solo dell'incremento naturale delle nascite e della diminuzione progressiva della mortalità, comprensibili in un migliorato ritmo generale di vita; ma soprattutto dell'**afflusso verso la città della popolazione rurale** (urbanesimo) (16 bis). E' il

gente che diverrà in tal modo esperta nell'amministrazione della cosa pubblica e costituirà quindi un prezioso vivaio di energie civiche per il futuro Comune ». (BRUNETTI M., o. c., p. 173; BREZZI P., o. c., pp. 35-37).

(13) CARLI F., *Il mercato italiano nell'Alto Medio Evo*, Cedam, Padova, 1934, pp. 260-276; CARLI F., *Il mercato nell'età dei Comuni*, Cedam, Padova, 1936; BREZZI P., o. c., pp. 37 ss.

(14) BREZZI P., o. c., p. 28. (Lotario concede al Vescovo di Mantova il privilegio di batter moneta, lasciando al conventus civium di determinare la lega e il peso del metallo).

(15) BRUNETTI M., o. c., p. 21.

(16) CARLI F., *Il mercato italiano nell'Alto M. E.*, cit., p. 262.

(16 bis) LUZZATTO G., *L'inurbamento delle popolazioni rurali in Italia nei secoli XII e XIII*, in *Studi di Storia e di Diritto*, Milano, 1939, vol. II, pp. 183 ss.

fenomeno, che caratterizza il movimento demografico italiano dopo il mille e che suppone un precedente processo di **sviluppo rurale**, che è del resto confermato dall'aumento delle chiese nei centri di campagna, dalle più estese opere di bonifica e di dissodamento e dall'aumento dei mercati rurali (17).

La popolazione, attratta dalla città, si è raccolta quasi a ridosso delle mura e ha formato **numerosi sobborghi**. Essa comprende che la città, diventata centro di tutto un sistema di forze che si organizzano entro le mura, può darle benessere e sicurezza. E la città, da parte sua, accetta questa possibilità di nuove forze e nuovi contatti col territorio circostante; e **per raccogliarlo in maniera definitiva allarga le sue mura**, costruendone il secondo cerchio e talvolta il terzo cerchio (18).

*Non importa se questo afflusso alla città porterà con sé un mondo eterogeneo e complesso di vari sistemi di vita. La città dà a tutti una base comune di solidarietà e di fusione, che supera gli elementi storici di divisione; essa compie l'unione degli elementi più diversi, cancella i contrasti, associa tutti nella coscienza di una *societas « communis »* (18 bis).*

Con questa unione, che va creando un centro comune di vita e di attività, già esiste virtualmente il mondo comunale, anche se solo più tardi gli sarà conferita la base formale.

6) Le nuove classi cittadine.

I fattori precedenti acquistano la loro piena efficacia di rinnovamento e di libertà, solo perchè trovano un **terreno umano assai favorevole**. Nelle città, sotto l'impulso demografico e dell'accrescimento di un'istintiva reazione ai metodi di soggezione padronale, fa la sua apparizione **una nuova classe di cittadini**, particolarmente attiva ed industriosa: i « cives » o « burgenses », composta di negotiatores, di mercatores, di piccoli industriali, di artigiani e di liberi professionisti

Nuove famiglie e nuove stratificazioni sociali, piene di coraggiose iniziative, si contrappongono così alla classe dei piccoli feudatari, premurosi solo di difendere i loro vecchi privilegi e le loro proprietà. Dissodano e risanano terreni incolti e li mettono a coltura; costruiscono borghi e palazzi; intensificano scam-

(17) CARLI F., *Il mercato nell'età dei Comuni, cit.*, pp. 7, 16-17. (Milano, secondo calcoli approssimativi aveva nel 1162 circa 95.000 abitanti, e nel 1288 ne avrebbe avuti, secondo Fra Bonvesin da la Riva 175.000).

(18) « Prima è Pavia, la quale ebbe il secondo cerchio nel secolo XI e il terzo prima del sec. XII. Piacenza ha il suo primo allargamento nel 1156; Brescia solo nel 1187; Pisa nello stesso tempo di Piacenza; Pistoia ha il secondo cerchio delle mura alla metà circa del sec. XII. Firenze avrà il secondo cerchio nel 1172; ecc. ». (CARLI F., *Il mercato nell'età dei Comuni, cit.*, pp. 17-18).

(18 bis) OTTOKAR N., *Enciclopedia Italiana*, alla voce « *Comune* », p. 19.

bi fra città e città, fra città e contado; avviano nuove industrie e nuove espressioni di commercio (19).

Queste classi, arricchite dalla loro stessa attività, gradualmente **si svincolano con moneta sonante** (così scarsa nelle casse del signore, più che tutto ricco di vasti territori) **da servitù feudali** e moltiplicano le piccole proprietà: mentre si assottigliano sempre più i latifondi, anche per le continue guerriglie fra signore e signore e fra signore e dipendenti (20). I **mercatores**, proprio in forza del loro potere economico, assumono presto un prestigio determinate e appariranno in giudizio accanto agli « iudices sacri palatii ».

Ed è così che, passo passo, queste nuove forze sociali, presa coscienza delle proprie capacità nella pratica degli affari e nel loro evidente contributo al benessere generale, invocheranno chiaramente un nuovo assetto sociale e diventeranno **la forza politica più decisiva nella nascita e nello sviluppo delle città comunali** (21).

7) La lotta delle investiture.

Non è certamente estranea a questa crescente affermazione di autonomia delle città italiane, **la guerra fra Papato e Imperatore** per la lotta delle investiture. I due antagonisti per esigenze tattiche del loro programma di battaglia, favoriscono con **ogni sorta di donazioni e privilegi le città**, la cui amicizia e alleanza è loro necessaria. E si finisce così per arrivare per strade opposte, e talvolta attraverso guerre fratricide (22), allo stesso risultato di **rafforzare sempre più la loro autonomia** e di estendere sempre più il loro territorio.

Un poco contemporanea alla lotta delle investiture fu quella massiccia opera di **rimforma dei costumi ecclesiastici**, che ebbe nel papa Gregorio VII il suo massimo promotore, e che trovò consensi ed impulsi, spesso perfino fanatici, anche in estesi strati della popolazione, che vedeva molto probabilmente in quella lotta il mezzo più rapido per raggiungere una **distribuzione più equa dei beni** e una maggior partecipazione ai benefici ecclesiastici (23).

« E' difficile dire dove giungeva lo zelo religioso e dove avevano inizio l'interesse economico e le rivendicazioni sociali in questa lotta, la cui ampiezza e violenza è spiegabile soltanto se la si consideri come lo sforzo di un mondo nuovo che vuole rompere l'involucro che lo teneva serrato. [...] Durante le lunghe vacanze dei titolari nella sede episcopale [...] gli abitanti si abituarono a fare da soli o ad essere elemento decisivo nella scelta del

(19) « E' tutto un muoversi vigoroso di uomini nuovi, con aspirazioni nuove, pienamente consapevoli di prendere nel mondo barbarico circostante la rivincita di antiche offese » (VOLPE G., *Medio Evo Italiano*, Vallecchi, Firenze, 1923, pp. 87 ss.).

(20) CHIAPPELLI, *La formazione del Comune cittadino in Italia*, in *Archivio Storico Italiano*, vol. XIII, pp. 35 ss.

(21) *Ibidem*, pp. 30 ss.

(22) *Ibidem*, pp. 38-41.

(23) VOLPE G., *Movimenti religiosi e sette ereticali nella società medioevale italiana*, in *Medio Evo Italiano*, Vallecchi, Firenze, 1922, pp. 4 ss.

candidato, mentre veniva facilitata l'usurpazione dei diritti o di proprietà ecclesiastiche un tempo considerate intangibili » (24).

I PRIMI COMUNI

1) Data di nascita.

E' difficile precisare il momento, in cui il Comune si potè dire costituito. Il suo distacco dal governo centrale non avvenne con un colpo netto: esso maturò mediante **un lento e graduale slittamento** da un regime di servile soggezione verso un regime di ascendente autonomia, attraverso il complesso sistema di forze che sopra abbiamo elencato ed altre ancora non facilmente distinguibili e calcolabili.

La sua data di nascita può essere fissata press'a poco verso la fine del secolo XI e l'inizio del secolo XII. Anzi, in alcune zone dell'Italia settentrionale e centrale, in quest'epoca, i **Comuni fioriscono a decine**. Nel territorio tosco-lombardo, in modo particolare, che potremmo chiamare il vero paese dei Comuni, non solo le città maggiori, ma anche i piccoli centri, borghi e perfino villaggi raggiungono un certo grado di autonomia comunale. Mentre in altri posti il fenomeno, pur presentando gli stessi caratteri e pur passando per le stesse fasi, appare con **cent'anni di ritardo**: come a Volterra, Trieste, Belluno, ecc. (25).

Qualche segno di autonomia comunale si può ritrovare anche prima dell'epoca segnata: « nel 1016 i cittadini di Ivrea giurarono "communiter" fedeltà al marchese Manfredo; fin dal 1044 Ravenna si reggeva con proprio parlamento e coi "communia senatus consultus", sanzionate dalla cittadinanza; nel 1045 i cittadini delle varie classi sociali di Milano segnarono un accordo, che sarà il primo embrione dei successivi ordinamenti comunali; nel 1083 un piccolo borgo, Biandrate, aveva già i suoi consoli » (26).

2) Caratteristiche fondamentali.

1. Il Comune è un fatto nuovo. Gli elementi, di cui fin dall'inizio è penetrato e costituito, sono il risultato di una profonda **ansia di autonomia e di libertà**, che viene affermandosi nella popolazione delle città, assai probabilmente come reazione al penoso sistema di soggezione feudale. Anche gli elementi residui di epoche precedenti vengono rifusi da questo **spirito nuovo** e modellati ai suoi scopi di indipendenza. Così accadde per tutto quel mondo frammentario, in cui quest'ansia si trovò immersa nei primi anni di vita, il quale venne gradualmente riunito e rifuso, e condotto poi verso una base comune di solidarietà, che vinse gli elementi di divisione e di isolamento.

« Noi potremmo ricavare da fonti copiose la prova di questa poderosa forza riduttrice e assimilatrice dei Comuni italiani, che di ogni cosa sanno farsi nutrimento, che sanno sciogliersi dalle forze preesistenti e prementanti intorno, e appropriarsele; che rendono volontario, consapevole, emanazio-

(24) BREZZI P., o. c., p. 82.

(25) BREZZI P., o. c., pp. 89 ss.

(26) *Ibidem*, p. 93.

ne della coscienza civica e poggiato sul consenso, quasi sul contratto, ciò che prima era esterno, inconsapevole, imposto » (27).

2. Una nota costante e facilmente individuabile nella formazione del Comune è l'aspetto **cospirativo** delle associazioni cittadine, dalle quali il Comune ebbe il suo primo embrione. Si parlava allora di « **coniuratio** » o di « **compagna** » o di « **cospiratio** » o di « **societas** » (28), aventi tutte il preciso scopo di sottrarsi all'influsso comprimente del potere e di **conquistare la propria autonomia** (29).

a) In un primo tempo, si tratta di poche famiglie di feudatari minori, che lasceranno sul Comune nascente un carattere prevalentemente aristocratico. Ne formano il nerbo i milites e i piccoli proprietari di terre, accanto ai negotiatores, in forte ascesa per ragione dei loro forti guadagni.

b) Più tardi, cioè dall'inizio del secolo XII (e si tratta della maggioranza dei casi) sono gli elementi della piccola borghesia mercantile ed artigiana, che, riuniti in associazioni giurate, dopo aver raggiunto un notevole prestigio di fronte alla popolazione, riescono ad inserirsi nel governo della città, in una lotta serrata contro l'oligarchia nobile ed ad imprimere su di esso un carattere più democratico e cittadino (30).

Si tratta praticamente di un passaggio graduale da associazioni libere a carattere privato ad enti di diritto pubblico. Da principio, non è che un'associazione volontaria, qualche cosa di straordinario e quasi provvisorio, e si manifesta come un organismo giuridicamente incerto e malsicuro.

« Nella prima fase della sua esistenza, il Comune spesso si nasconde dietro una forza giuridicamente più precisa e dotata di indiscutibili titoli di dominio, in special modo il Vescovo. Si stabilisce così una specie di collaborazione, quasi un condominio » (31).

Più tardi, per gradi, il movimento comunale « **tramuta questi primordi di autogoverno incerti e precari in un'autonomia più ordinata e diretta**, e tende a rendere collettivi diritti e attribuzioni, [...], e con l'andar del tempo si trasforma in ente pubblico e collettivo, vero e proprio » (32), necessario e stabile, che a nome di tutta la cittadinanza stipula i contratti, decide le guerre, firma le tregue, accorda le alleanze.

(27) VOLPE G., *Questioni fondamentali sull'origine e svolgimento dei Comuni italiani*, in *Medio Evo Italiano*, Vallecchi, Firenze, 1923, p. 17; OTTOKAR N., *Enciclopedia Italiana*, alla voce « *Comune* », p. 19.

(28) BREZZI P., o. c., p. 93.

(29) Si ebbero così: « *I patti* tra il Marchese Guglielmo di Savona e gli "homines" del luogo »; « *I privilegi* concessi da Enrico IV ai cittadini di Lucca (1083) »; « *Gli accordi* fra il vescovo di Tortona e i consoli del comune, a vantaggio di quest'ultimo (1122); « *I patti* fra il vescovo di Osirno e otto famiglie cittadine (1126) »; « *I patti* fra il vescovo e i burgenses di Sarzana (1140) »; ecc. (BREZZI P., o. c., pp. 92-122).

(30) VOLPE G., *Questioni fondamentali sull'origine e svolgimento dei Comuni italiani*, in *Medio Evo italiano*, Vallecchi, Firenze, 1923, pp. 13-14; SOLMI A., *Il Comune nella storia del diritto*, Milano, 1922, p. III, vol. 5°; BREZZI P., o. c., pp. 145 ss.

(31) OTTOKAR N., *Encicl. Italiana, cit.*, pp. 19-20.

(32) *Ibidem*.

Tutto questo potè avvenire, almeno per molti casi, per lento abbandono e disinteresse dell'autorità superiore; in altri casi mediante concessioni, come lo dimostrano i diplomi di Enrico IV alle città di Pisa e di Lucca, di Enrico V a Bologna, di Corrado a Genova; altre volte per mezzo di vere insurrezioni, come nel caso della cacciata del principe longobardo Pandolfo III di Benevento, costretto a lasciare la città nel 1042 per imposizione di una coniuratio (33).

3. Nel primo assetto comunale appaiono quasi sempre i Consoli, il Consiglio di credenza, l'Assemblea generale (o arrenge):

a) la magistratura consolare qua e là fu preceduta da commissioni di « **boni homines** » eletti dall'assemblea cittadina. I Consoli appaiono verso la fine del secolo XI (34). Sono scelti per lo più fra le famiglie più note della città, fra gente già allenata all'attività amministrativa e di particolare competenza giuridica, acquistata con precedenti incarichi vescovili; sono ancora l'espressione dell'elemento aristocratico. La loro elezione è a suffragio indiretto: il popolo sceglie gli elettori e gli elettori nominano il console.

Le loro attribuzioni, da principio abbastanza ristrette, vanno gradualmente estendendosi, fino al punto di dover ricorrere alla nomina di altri consoli, addetti all'amministrazione della giustizia. Le formule del loro giuramento, prestato dinanzi alla cittadinanza, contenevano gli obblighi che intendevano assumersi e le clausole dei principali precedenti trattati con altre città, che si proponevano di rispettare (35). Durante il periodo del loro incarico essi stendevano un « **memoriale** », contenente i lavori iniziati e non ancora ultimati, allo scopo di trasmettere la giusta cognizione delle cose al loro successore e dare all'amministrazione un carattere di continuità.

b) Il Consiglio di credenza (senatus) si confonde un poco con il consolato, perchè tratto dalla stessa cerchia di cittadini; de iure esso dovrebbe avere funzione consultiva, in realtà molto spesso è un docile strumento nelle mani dei Consoli. Esso venne creato per ovviare all'inconveniente di dovere raccogliere tutta la cittadinanza per ogni più piccola questione di interesse pubblico (36).

c) L'Assemblea o Parlamento (arrenge) fu sempre l'organo principale del Comune. Derivato dall'antica concio, essa compren-

(33) LEIGHT P. S., *Encicl. Cattolica*, alla voce « *Comune* ».

(34) ROBERTI M., *o. c.*, pp. 179 ss. Consoli sono ricordati a Milano nel 1081, a Pisa e Lucca fra il 1080 e il 1085, a Biandrate nel 1093, ad Asti nel 1095, a Genova ed Arezzo nel 1098, a Pistoia nel 1105, a Bergamo nel 1117, a Bologna 1123, a Piacenza e Mantova nel 1126, a Reggio nel 1130, a Padova nel 1139, a Modena nel 1142, a Parma nel 1149, ecc.

(35) Vedi il *Memoriale dei Consoli di Pavia* in BREZZI P., *o. c.*, pp. 159 ss.

(36) BRUNETTI M., *o. c.*, pp. 179; BREZZI P., *o. c.*, pp. 149 ss.

deva tutti gli abitanti dotati di piena capacità politica (37); si raccoglieva nel foro cittadino o davanti alla chiesa, al suono delle campane e alla voce dei banditori. Prima che fosse creato il Consiglio di credenza, l'Assemblea trattava tutte le questioni carattere pubblico, anche le più minute; cosicchè talvolta ne usciva una riunione tumultuosa e incontenibile. Costituito il Consiglio, la convocazione dell'Assemblea venne limitata ai problemi di maggiore importanza.

d) Fin oltre la metà del sec. XII, nell'Italia centrale e settentrionale, persiste nei Comuni la **magistratura consolare**, che rimane sempre, nella sua forte maggioranza, espressione dell'elemento aristocratico. **Dalla fine del sec. XII**, si viene costituendo una magistratura di potere unico, il **Podestà**. Questo cambio di regime, da alcuni preso come elemento distintivo del nuovo periodo comunale, non corrisponde ad un'epoca precisa e ben limitata: l'apparizione del nuovo organo e la sua sostituzione a quello consolare, non furono sempre simultanee nè definitive; anzi, qualche volta, consoli e podestà convissero insieme (38).

Quanto all'origine del potere podestarile, in alcuni casi si trattò di una vera e spontanea evoluzione del consolato, sotto il quale ad un certo punto, si ebbe il deferimento dei poteri, da parte del parlamento o dello stesso collegio consolare, ad uno dei suoi membri («**prior consulum**»). In altri casi si trattò, invece, di una vera **creazione autonoma**, da parte del potere costituente del Comune, allo scopo, molto probabilmente, di evitare e conciliare contrasti e fazioni, diventati, in una comunità assai differenziata, piuttosto frequenti e pericolosi (39).

Resta sempre il dubbio che in qualche Comune (come in quello di Ferrara, Reggio, Faenza, Imola, Arezzo, ecc.) il Podestà venisse eletto anziché dalla cittadinanza, dall'Imperatore o dal Vescovo o da altro signore feudale. Darebbe motivo a pensare così, il fatto che dopo la dieta di Roncaglia (1158) l'Imperatore impose in quasi tutte le città « potestates » di propria nomina; e dopo la vittoria della Lega lombarda (1183) i rettori di questa chiesero, a favore delle città italiane, il diritto di nominare il proprio Podestà. Più tardi, però, l'istituto appare radicato nella stessa costituzione comunale.

(37) «*Da principio [questi cittadini] erano pochi, perchè buona parte del popolo ne era priva, siccome di origine servile o semiservile o formata da rustici inurbati. D'altra parte, i feudali di grado elevato erano esclusi dal nesso cittadino, perchè non soggetti alle gravezze civiche e non prestavano il giuramento, che legavano i cittadini all'obbedienza ai loro capi e alle consuetudini e statuti. Spesso erano esclusi anche gli ecclesiastici perchè difesi dalla loro immunità dai pesi cittadini*» (LEICHT P. S., *Encicl. Catt.*, cit.).

(38) OTTOKAR N., *Il problema della formazione comunale*, in *Problemi storici e orientamento storiografici*, Cavalieri, Como, 1942, pp. 231 ss.; BOGNETTI G. P., in *Enciclopedia Italiana*, alla voce «*Podestà*», p. 578; LEICHT P. S., *o. c.*, pp. 280 ss.

(39) BOGNETTI G. P., *Enciclopedia Italiana*, cit.; OTTOKAR N., *Il problema della formazione comunale*, cit., p. 232.

Il Podestà (almeno nella forte maggioranza dei casi) è **unico, temporaneo, forestiero, elettivo e sottoposto a controllo**. A proposito della sua elezione, da principio, probabilmente, veniva designato dal predecessore, acclamato dalla concio o dal Consiglio; più tardi prevalse il metodo di **elezione di secondo grado**. Talvolta, fu necessario adottare il metodo del **conclave**, e in periodi rivoluzionari si affidò la designazione ad una fazione o partito.

Le sue attribuzioni coincidono, in parte, con gli antichi poteri del Conte. Ogni suo atto è sempre vincolato al parere di altri organi comunali; sottosta agli statuti vigenti e solo eccezionalmente il Podestà riceve poteri di emendamento. Convoca il Consiglio, prepara l'ordine del giorno; è preposto all'attività giudiziaria; ed è sempre il supremo organo esecutivo del Comune (40).

4. Fin dall'inizio del movimento comunale, è assai netta la distinzione fra « **Comune urbano** » e « **Comune rurale** ». Il primo agisce in un centro murato popoloso; è più complesso nella sua struttura, a causa della presenza in città di varie classi sociali; ed è appunto quel tipo di Comune « ottimo iure », di cui ci siamo particolarmente interessati finora.

Il **secondo (40 bis)** è caratterizzato da un'estrema semplicità di composizione: abbraccia i piccoli centri abitati della campagna (villaggi, ville, vici, pievi, valli) ed è formato da una **classe abbastanza uniforme, che è la gente dei campi**, assai provata. Non ha statuti sostanziali, ma piuttosto norme pratiche di vita agricola. **Le basi della sua organizzazione** si devono cercare in quei nuclei di popolazione, legata ad un territorio, che svincolandosi da un consorzio gentilizio, passa alle forme di una **comunità di villaggio**.

Il Comune rurale conquista una sfera d'azione libera verso la fine del sec. XI, contemporaneamente alla dissoluzione feudale, per riflesso del sorgere delle autonomie urbane (41). **Il suo iter verso l'autonomia è piuttosto duro**; il suo campo d'azione è piuttosto ristretto: i suoi capi giudicano questioni di poco conto, data la costante presenza e pressione dei baroni. Le condizioni cambieranno notevolmente all'epoca delle grandi affrancazioni delle plebi, risolvendosi nella forma della mezzadria o finendo per essere assorbite dal Comune urbano durante la sua espansione nel contado (42).

(40) BOGNETTI G. P., *Encicl. Ital., cit.*, p. 579.

(40 bis) BRUNETTI M., *o. c.*, pp. 69 ss.

(41) SOLMI A., *Enciclopedia Italiana*, alla voce « *Comune* », p. 25.

(42) VOLPE G., *cit.*, pp. 15 ss.; LEICHT P. S., *o. c.*, pp. 313 ss. Vedi anche: BOGNETTI G. P., *Sulle origini dei Comuni rurali del Medio Evo*, Pavia, 1928; MENGOLZI G., *Sui Comuni rurali del territorio lombardo-tosco*, in *Studi Senesi*, 1916; SOLMI A., *Sulla origine dei Comuni rurali*, in *Rivista Italiana di Sociologia*, 1911.

LA PIENA AFFERMAZIONE COMUNALE

1. La costituzione « di fatto » dei Comuni non significò subito la fine dell'ingerenza centrale. **Essi dovettero procedere assai cauti** nella loro azione; le autorità feudali, assai gelose dei loro domini, non avrebbero così facilmente ammesso tentativi di sopraffazione. **Solo più tardi**, quando i poteri centrali daranno segni evidenti di infiacchimento, i consoli agiranno più apertamente e, qua e là, con estrema fermezza.

Morto l'imperatore Enrico II (+ 1024), i pavesi insorgono e distruggono il palazzo regio che rimaneva il simbolo della presenza sovrana. L'atto di forza di Pavia rassicurò altre città, e i tentativi di insurrezione divennero più frequenti e compatti: soprattutto sotto Corrado II (+ 1039) e Enrico III (+ 1056). Enrico IV (+ 1106), nell'intento di conquistare simpatia e favore presso le città, nella lotta delle investiture, favorì la loro autonomia e finì per perderle per sempre alla sua obbedienza.

2. La situazione cambiò radicalmente con Federico I (il Barbarossa, 1152-1190). Fin dall'inizio, egli ritenne ogni espressione di autonomia comunale vere usurpazioni dei suoi diritti imperiali (**jura regalia**), che avevano avuto pieno agio di attuazione e di sviluppo, nel disinteresse dei suoi predecessori. Nella sua **prima discesa in Italia** (1154), comunicò ai rappresentanti dei Comuni la sua ferma volontà di restaurazione imperiale; e quasi ad intimorire le città presenti, in massa restò alle sue dichiarazioni, distrusse le ribelli Galliate, Asti, Chieri, Tortona (43).

Milano, forte ormai dell'appoggio di molti altri Comuni, si mostrò contraria al programma di Roncaglia. Federico la punì, costringendola alla **capitolazione nel 1158**, e imponendole di accettare (Roncaglia 1158) il totale ritorno all'imperatore delle prerogative regali, che essa, coi suoi Comuni alleati, si era attribuito con azione subdola, durante il regime di imperatori deboli e incapaci.

3. **I Comuni**, compresi quelli che fino a ieri avevano appoggiato Federico contro Milano, **ebbero chiara coscienza**, che in quel momento era in giuoco la stessa libertà nazionale. Non era più il momento delle competizioni personali o dei dissensi interni, ma l'ora del **fronte unico per la difesa del patrimonio comune**.

I primi segni della riscossa antimperiale, in violazione dei decreti di Roncaglia, apparvero nel 1164 con la **Lega veronese** (Verona, Treviso, Vicenza, Padova); seguita a breve distanza dalla **Lega Lombarda** (Pontida 1167), la quale, con una azione diplomatica assai prudente e tenace, riunì in sé tutte le città della Lega veronese, più Ferrara, Cremona, Brescia, Bergamo, Milano, Piacenza, Lodi, Parma, Mantova (44).

(43) MANARESI C., *Gli atti del Comune di Milano fino all'anno 1216*, Milano, 1919, pp. 50 ss.

(44) BRUNETTI M., *o. c.*, pp. 124 ss; MANARESI C., *o. c.*, pp. 71 ss.

La quinta discesa di Federico, ebbe indubbiamente la mira di vibrare il colpo mortale alla Lega. Questa anticipò lo scontro con lui, per impedirgli di congiungersi con le forze di Pavia, e gli tagliò la strada a **Legnano**, dove avvenne la battaglia. Dopo ore di incertezza, le forze comunali ebbero il sopravvento. L'esercito imperiale riparò a Pavia con l'imperatore, che i suoi avevano, in un primo momento, pianto per morto (**Legnano, 29 maggio 1176**).

4. Nel bollettino di guerra, che i capi della Lega inviarono a Bologna, era fatto un **esplicito accenno all'ideale nazionale**: la Lega aveva superato nei suoi scopi i confini territoriali e politici dei Comuni combattenti e **si era spiritualmente allargata**, fino a comprendere nella sua stessa sorte quella di tutta la nazione italiana. Ne fanno fede **gli insistenti ed accorati richiami all'Italia**, raccolti nel Convegno di Ferrara (aprile 1177) (45). **La pace di Costanza** (46) (25 giugno 1183) trasformò in « **definitivi** i diritti di autonomia, che davano ai Comuni, accanto al diritto di coalizione, il presupposto per un sempre maggiore rafforzamento contro ogni controllo esterno, e il **preannuncio del risorgimento nazionale**.

« **Legnano e Costanza** sono grandi date nella storia delle città italiane e potremmo dire della civiltà italiana. Le città registrano quella pace [...] come **inizio di una nuova vita**. Nè solo come vita comunale, ma anche come vita nazionale. [...] Quella solidarietà che strinse in un fascio le forze di una vasta regione, quella vittoria che coronò il lungo sforzo, si impressero fortemente negli spiriti e alimentarono di sé l'albeggiante **coscienza nazionale**. [...] E' certo che proprio in quel tempo, assicurato il libero e proprio sviluppo delle genti della penisola, **reso possibile il fiorire della civiltà comunale e italiana, si posero le basi [...] a questa nuova realtà storica, che si chiama Italia** " (47).

Giacomo Perico

(45) BREZZI P., o. c., pp. 124-125.

(46) « *In nomine Sanctae et individuae Trinitatis. Fridericus divina favente clementia Romanorum imperator augustus [...]. Nos Romanorum imperator concedimus vobis civitatibus, locis et personis societatis, regalia et consuetudines vestras tam in civitate quam extra civitatem, in perpetuum; videlicet ut in ipsa civitate omnia habeatis sicut hactenus habuistis et habetis [...]: in fodro, et nemoribus, et pascuis et pontibus, aquis et molendinis, in exercitu, in munitionibus civitatum, in iurisdictione, tam in criminalibus causis quam in pecuniariis, intus et extra, et in ceteris quae ad commoditatem spectant civitatum. [...]. Haec autem sunt civitates et loca, quae pacem praescriptam sub iuramento Lombardorum nobiscum receperunt et eandem pro se iuraverunt: Pavia [Pavia], Cremona, Crema, Terdona [Tortona], Aste, Cesarea, Janua [Genova], Alba et aliae civitates et loca et persona quae sunt et fuerunt in parte nostra » (BREZZI P., o. c., pp. 135-136; BRUNETTI M., o. c., pp. 166 ss.).*

(47) BREZZI P., o. c., pp. 124-125.