

I anno 2012-2013

Appunti di Storia delle istituzioni locali medievali

(docente: Paola Monacchia)

Interessarsi di storia istituzionale in generale significa in concreto, occuparsi degli ordinamenti, degli strumenti, ovvero delle regole della vita civile, e molti possono essere i tipi di organizzazione sociale: dalla politica, alla giustizia, dall'amministrazione pubblica alla Chiesa, dall'Università agli *hospitia* e dunque all'assistenza.

Avendo come oggetto del nostro corso, le istituzioni locali, naturalmente ci si deve riferire al fenomeno comunale.

Va comunque premesso che comune e città non sono sinonimi. Il fenomeno della borghesia, ovvero della ripresa degli scambi mercantili, della formazione di nuclei urbani dediti a lavorazioni artigianali e al commercio, l'irrobustirsi delle classi mercantili, ha un'ampia diffusione un po' in tutta l'Europa centro-occidentale dove si assiste, dopo il Mille, ad una netta ripresa della vita cittadina.

Il "**comune**" è invece un fenomeno in parte diverso, da intendersi in origine come l'insieme degli abitanti la città, l'*universitas* dei cittadini. Il termine **comune** indica in sostanza, il costituirsi della città come ordinamento politico autonomo, con proprie leggi e propri organi di governo: con tali caratteri è, in Italia, un fenomeno peculiare dell'area centro-settentrionale, ma è anche limitato nel tempo, e tende a scomparire attorno al XIV-XV secolo, quando i comuni sono assoggettati a domini territoriali più ampi, sebbene all'interno degli ordinamenti territoriali le città italiane manterranno ampie sfere di autonomia, soprattutto sul piano amministrativo. Il comune medievale italiano è quindi in primo luogo non una mera unità amministrativa, o una ripartizione territoriale, ma un ordinamento politico e parlarne significa, all'inizio, ricordare almeno la ben nota distinzione in due fasi rispettivamente riferite al periodo consolare e quello podestarile:

1. dal X secolo alla pace di Costanza del 1183:

Fase che prende il nome di "consolare", dai consoli appunto, ovvero da quei funzionari chiamati per un periodo più o meno lungo, al governo della città che veniva da loro assolto dopo un pubblico, solenne giuramento. I *consules*, spesso notai o giudici, di norma eletti da consigli ristretti con cadenza spesso annuale, erano affiancati dall'assemblea dei *cives* (coloro che godono dello status di cittadino). Da queste assemblee si formavano poi vari Consigli più ristretti (Consiglio degli Otto, dei Dodici ecc., oppure dei Savi, degli Anziani), nonché quelli più ampi come quello generale, dei Cento ecc..

Il potere dei Comuni in questa fase non è sancito appieno e dunque la macchina amministrativa è ancora in formazione. Estremamente rilevante, per la propria autoaffermazione, è il dominio su territori vicini e dunque la costituzione di un proprio contado che si attua tramite accordi di sottomissione o di alleanza con i comuni e/o signori circostanti.

2. dopo la pace di Costanza:

Dopo il 1183, le concessioni imperiali ai Comuni ne legittimeranno l'autonomia e la progressiva, definitiva affermazione. Le difficoltà delle vecchie magistrature collegiali a conseguire l'unità del comando e l'imparzialità tra interessi diversi porteranno all'avvento di una nuova figura, quella del *podestà*, funzionario forestiero, chiamato in città assieme alla sua *curia* di funzionari e giudici. Il *podestà*, spesso con una laurea in *utriusque iuris*, è dunque un vero e proprio tecnico, amministra la giustizia e sovrintende a tutta la vita cittadina, mentre il potere deliberativo resta all'assemblea cittadina (specie per le questioni amministrative e fiscali). Scaduto il proprio mandato, spesso semestrale, il *podestà* è soggetto a sindacato, e il suo operato viene revisionato da cittadini *sindicatores* espressamente nominati.

In questa fase si fa più decisa l'espansione nel contado, e cresce la popolazione urbana, e con essa la produzione artigianale e il commercio.

Città e contado: l'espansione dei comuni

I Comuni attuano tra il XIII e il XIV secolo una rapida espansione nel territorio circostante, volgendo a proprio favore l'ambiguità del testo della pace di Costanza, dove si diceva che le prerogative concesse dall'Imperatore valevano "tanto in città che fuori" (*in civitate quam extra civitatem*). Cosa intendeva dire questa frase? Prendendola in senso restrittivo, essa indica i poteri cittadini in quella fascia di territorio circostante (*suburbio*) che anche dopo la dissoluzione dell'Impero romano le città avevano considerato come parte integrante della propria giurisdizione, e che serviva ad alimentare i mercati cittadini per i generi di prima necessità. In senso più ampio, quelle parole potevano invece indicare un territorio più ampio attorno alla città (*distretto*), a sua volta popolato di villaggi, signorie e città minori. E' chiaro che l'Imperatore intendeva dare alla frase un significato restrittivo: si ammetteva insomma la giurisdizione della città sul suburbio, ma al tempo stesso la si limitava ad esso. Ma i giuristi cittadini dettero di quella frase, all'opposto, un'interpretazione estensiva, che autorizzava le città ad estendere fin dove potevano la propria giurisdizione.

L'espansione dei Comuni danneggiava tra l'altro quanto restava dell'organizzazione territoriale imperiale: da qui la ricerca di una giustificazione dottrinale, che prima fece proprie le metafore organicistiche della dottrina medievale (città e contado visti rispettivamente come la testa e le membra di un unico corpo), poi si appoggiò sull'idea della "protezione" e della "tutela" che la città poteva offrire agli abitanti del contado.

Se prima del 1183 l'espansione nel contado avviene soprattutto attraverso patti di alleanza con i signori e le comunità, dopo Costanza si intensificano i patti di sottomissione vera e propria, a segnalare la nuova e più robusta consapevolezza dei propri fondamenti giuridici che animava ora gli ordinamenti cittadini.

A lungo comunque, la città estese i suoi poteri sulla campagna in modo sostanzialmente pacifico, o barattando la sottomissione dei centri minori con la concessione di privilegi e immunità, o comprando in denaro la giurisdizione dei luoghi del contado, o creando nel distretto dei centri amministrativi autonomi e dipendenti dalla città.

L'esempio locale – PERUGIA

Nella fase aristocratica del Comune, ovvero quella consolare e podestarile, a Perugia i consoli fanno la loro prima apparizione nel maggio del 1139, con la sottomissione dell'isola Polvese mentre il podestà è ufficialmente attestato in un documento dell'aprile 1195 sebbene poi, l'alternanza tra gli uni e l'altro, si incontra per alcuni decenni, almeno fino alla fine degli anni Venti del XIII secolo. Dunque, prendendo come data di nascita del Comune, quella attestata dal documento scritto, si può dire che il comune perugino nasce nel 1139. A quest'altezza cronologica il Comune va inteso solo come cittadino e quando si dice città, si intende città vescovile. Come dice Bartolo da Sassoferrato: < Civitas appellatur illa que habet episcopum >. Le città umbre sono, nel XII secolo, 11: Narni, Amelia, Orvieto, Todi, Perugia, Città di Castello, Gubbio, Nocera, Assisi, Foligno, Spoleto. Molto spesso il territorio diocesano si identifica con il contado. A Perugia comunque, non si ebbe un vero e proprio governo vescovile, e sebbene il vescovo fu molto importante anche politicamente, non sembra aver mai rivestito cariche pubbliche come in altre parti d'Italia.

I consoli, in numero variabile, sono rappresentanti del ceto cittadino d'élite, ricco e di prestigio e possono discendere da diversi gruppi sociali: *milites* innanzitutto, ma anche nuove classi emergenti di mercanti, notai, medici e giudici. Nei primi anni però, i Consoli, come del resto lo stesso Comune, sono un organismo alquanto eterogeneo e non ben istituzionalizzato, fase questa che durerà circa mezzo secolo. A Perugia sarà importante la data del 1186 (ovvero 3 anni dopo la pace

di Costanza), quando Enrico VI, figlio di Federico Barbarossa, di passaggio verso Gubbio, riconoscerà ufficialmente tale magistratura, immettendo il Comune <nell'ordinamento universale culminante nel regno>(Bartoli Langeli). Nonostante tale consolidamento giuridico, dopo pochi anni il consolato iniziò ad entrare in crisi a causa delle scelte, inizialmente alternative, di una nuova figura di magistrato, il podestà. Questo è attestato per la prima volta a Perugia nel 1195, ma in realtà si sa che era in carica dall'anno precedente e dunque si può dire che il nuovo regime, sebbene ancora in un sorta di condominio, nasce con il 1194. All'inizio si tratta di un cittadino, un *miles* locale, poi si consoliderà la scelta forestiera. Probabile giustificazione del passaggio dal collegio consolare all'unità della figura podestarile, si può vedere nell'esigenza di avere al vertice del comune un punto di riferimento individuale, personale. Del resto, anche quando ancora ci sono i consoli, si parla del camerario di tale collegio, ovvero di un rappresentante, un responsabile personale di tale magistratura.

Come mette in rilievo il Bartoli Langeli, gli ambiti geografici della politica comunale possono essere rappresentati <come una serie di cerchi concentrici: la cinta delle mura, la fascia appena esterna del borgo, il contorno dell'episcopato/comitato, la zona di influenza politica, la sfera di riferimento politico e ideologico>(ed. Sellino, p. 123).

Nei primi decenni del XIII secolo, con la sottomissione dei nobili del contado, anche a Perugia si rafforza la distinzione tra milites e pedites, tra nobili e popolari, spesso anche in guerra tra di loro. L'ordinamento politico è dunque in evoluzione, così come si vanno evolvendo i nuovi ceti mercantili e artigianali in genere. La fase 'matura' dell'ordinamento corporativo si situa tra il XIII e il XIV secolo ed è un ordinamento completo (*universitas, corpus*), con personalità giuridica propria, che ha una sorta di monopolio sull'esercizio del mestiere, ne regola l'iscrizione, ha la giurisdizione sugli iscritti, e si dota di propri statuti¹. Al vertice del comune popolare si trova, almeno dal 1255 il Capitano del popolo e nel 1260 si comincia anche a battere moneta. Ben presto le arti, Mercanzia in testa, assurgono ai vertici amministrativo-politici del Comune che si struttura con propri organi e proprie norme. A Perugia il primo sistematico raggruppamento di queste norme, giunto fino a noi, è lo statuto del 1279 e poi nel 1303 viene istituito il Consiglio dei dieci priori, delle arti appunto, che diventa la massima magistratura cittadina, lasciando al podestà e al capitano, sempre rigorosamente forestieri, il ruolo di organismo giudiziario.

Ricapitolando dunque i principali momenti cronologici dei passaggi istituzionali del comune di Perugia, si evidenzia:

1139 -1194 regime consolare

1194/1213... alternanza tra consoli e podestà

1233-1254 regime podestarile(in carica in genere per semestre)

1255 Capitano del popolo (in carica per semestre)

1303 – Priori delle arti (dieci ovvero 2 per Porta, in carica per un bimestre fino al 1494, poi per trimestri)

Nel periodo successivo le istituzioni locali, saldamente in mano alla nuova magistratura priorale vedono un proliferare di ufficiali addetti ai vari compiti imposti dalla amministrazione, ogni ufficio produrrà le sue carte tramite un notaio addetto, si consolideranno alcune istituzioni come quella legata alla pubblica assistenza con la nascita di ospedali direttamente retti dal Comune (OSMM) e il vasto contado sarà ormai stabilizzato tra i suoi confini che vanno dal Chiusi all'assiano.

L'apporto delle istituzioni religiose alla vita civile del Comune

Non può essere assolutamente disatteso, parlando di periodo medievale, l'apporto dato alle istituzioni civili, dal mondo religioso-ecclesiastico. Citando Stanislao da Campagnola²:

¹ Tra gli statuti di arti perugine attualmente pubblicati in edizione critica, possiamo citare almeno i seguenti: *Statuti dell'arte dei cartolari di Perugia, 1338-1554*, a cura di O. Marinelli, A. Mori Paciullo, P. Scarpellini, R. Staccini, Perugia 1987; *L'arte dei ciabattini di Perugia*, a cura di R. Staccini, Perugia 1987; *Statuti e matricole del Collegio della Mercanzia di Perugia*, a cura di C. Cardinali, A. Maiarelli, S. Merli, Perugia 2000.

² S. da Campagnola, *Gli ordini religiosi e la civiltà comunale in Umbria*, in *Storia ed arte in Umbria nell'età*

< La pace, il bene, il diritto, la regolazione delle discordie erano, allora come oggi, i valori supremi della coscienza morale e religiosa, che costituivano una piattaforma ideale comune, anche se la realizzazione di un tale programma era destinato a rimanere - ieri come oggi - più un pungolo d'azione che raggiungere realizzazioni concrete. Sia attraverso la collaborazione che i momentanei contrasti, Comune e Ordini religiosi hanno comunque definita la propria ideologia e precisati i propri compiti, entro la cornice preparata dalle concezioni medievali. Ciò vale particolarmente per i nuovi Ordini mendicanti che furono un poco la componente dell'era comunale e ne compresero, spesso integrandoli, i motivi e le finalità, e nella creazione e nello sviluppo dei quali l'Umbria, con Assisi alla testa, ebbe un ruolo che deve definirsi preponderante e quasi unico. Non meno del Comune umbro, nato dalla progressiva modificazione del mondo feudale, anche questi nuovi Ordini religiosi si svilupparono in connessione con la crisi dei vecchi Ordini monastici, troppo legati alle concezioni feudali e alla particolare struttura dei monasteri. Con questa considerazione ci si avvia a trovare le radici storiche di quei mutamenti che, pur risalendo molto addietro nel tempo, dovevano trovare nell'Umbria del secolo XIII una precisa formulazione con il francescanesimo, il primo e il più importante dei movimenti mendicanti che sia arrivato a costituirsi in Ordine religioso in senso istituzionale>.

Domenicani e Francescani, così come i *fratres de poenitentia*, nonostante lo stato di <obbiettori di coscienza> di questi ultimi, sono spesso chiamati dal Comune per essere impiegati in servizi, anche molto delicati. A Perugia ad esempio, nel marzo del 1260, due Predicatori e due Minori vengono chiamati dal Podestà e dal Capitano del popolo per decidere, dinanzi al consiglio dei Savi, sul pagamento dei conduttori di cereali sui mercati cittadini. Qualche mese dopo sempre quattro religiosi degli stessi Ordini compaiono in qualità di sindaci del Comune, per l'elezione del Capitano del popolo, così come era in uso che due frati Minori "letterati" dovessero assistere all'elezione dei priori. Dal canto loro i frati della Penitenza, almeno a Perugia, vengono regolarmente impiegati tra fine XIII e metà XIV secolo (almeno fino alla peste del 1348) in numerosi uffici comunali quali quelli dell'annona, lavori pubblici, finanze³. E parlando di fonti documentarie, non possiamo dimenticare come ancora il comune perugino, dal 1290 fino al 1341⁴, affidi ai Domenicani la tenuta del proprio archivio⁵.

Le fonti per la storia delle istituzioni locali

- La necessità di una **memoria** è connaturata all'esistenza stessa di una società organizzata non appena essa esca dai rispettivi limiti di un gruppo familiare di tipo primitivo: "Clastrum sine armario quasi castrum sine armamentario" recita un'iscrizione ben nota posta sull'architrave del portale dell'abbazia di S.Barbara d'Auge (1160).

- Non tutti gli scritti hanno però carattere documentario e non tutti i documenti costituiscono <archivio>. Perché possa parlarsi di <documento> occorre che lo scritto sia stato prodotto nel corso dello svolgimento di un'attività amministrativa (di uno stato, azienda, famiglia), redatto in forma giuridica e dunque valida a comprovare diritti e doveri di soggetti sia pubblici che privati (documenti cancellereschi, diplomi imperiali, ma anche testamenti e rogiti notarili in genere ecc..). La narrazione di un cronista, il manoscritto di un'opera letteraria e/o scientifica, essendo concepiti fin dall'origine per tramandare notizie o esprimere il pensiero dell'autore, non sono documenti. Qui si parlerà dunque esclusivamente delle fonti scritte documentarie .

comunale, Atti del VI convegno di studi umbri, Gubbio 26-30 maggio 1968, Perugia 1971, vol. 2, p.470.

³ Ibidem, pp. 503, 505.

⁴ Quando i documenti verranno sistemati <nella nuova Cancelleria>, cf. nota seguente.

⁵ C. Del Giudice, P. Monacchia, *Le pergamene due-trecentesche del convento di S. Domenico e del monastero di S. Giuliana di Perugia*, Perugia 2000 (Regione dell'Umbria, collana: Archivi dell'Umbria. Inventari e ricerche, 22), p. 10; *Archivio storico del comune di Perugia*, a cura di G. Cecchini, Roma 1956 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XXI), p.75 dove, ai nn. 6-7 della serie Inventari, troviamo così segnalati due registri:<Inventario delle scritture ritrovate nella cassa che si custodiva dai frati di S. Domenico e trasferita nel pubblico Armario l'anno 1341; Inventario delle scritture consegnate dai frati di S. Domenico riposte nella nuova Cancelleria di Perugia l'anno 1341>. Il proemio originale dell'inventario n. 7, ripreso dallo stesso registro, c. 2r, è ancora più esplicito: "*In capsula nucea cartilogii Perusini nuper delata clausa et firmata serie et clavibus de loco Predicatorum fratrum ad novum armarium populi Perusini fuerunt utilia infrascripta reperta ...sub anno (1341), diebus variis. . .*".

A sua volta la produzione documentaria può essere ricondotta a diverse tipologie come ad esempio le fonti normative: corpora statutari, delibere consiliari, nonché raccolte di leggi imperiali ed ecclesiastiche; le fonti giudiziarie (tribunali), le fonti fiscali (catasti ecc..), le fonti amministrative in genere ecc..

Alcuni esempi di fonti legislative e normative:

Nel tardo Medioevo, esiste una pluralità di fonti di diritto, ed è dunque utile preliminarmente ricordare la seguente distinzione:

diritto comune: frutto dell'accoglimento e della rielaborazione del *Corpus juris civilis* di Giustiniano compiuta dai giuristi a partire dal XII secolo (Scuola di Bologna). Con il tempo, il diritto comune comprende anche il diritto canonico e il diritto feudale. Era considerato dai giuristi il "diritto dell'Impero", in quanto unico per tutta la Cristianità, e recepito, se pure in forme e tempi diversi, un po' in tutta Europa (per questo detto 'comune');

diritto proprio: costituito dalle consuetudini locali, dal diritto regio, dagli statuti mercantili, cittadini o corporativi.

Passando ad esempi concreti, tra le fonti normative più importanti per la storia comunale vi sono senza dubbio gli **statuti** che peraltro ne regolavano la vita stessa in quanto <custodia del diritto cittadino> (Albini). Il fenomeno dello statuto comunale, *corpus* di regole e norme che trae la sua origine dalla revisione e redazione scritta di consuetudini, norme di diritto comune, ecc., pose subito ai giuristi il problema del raccordo tra diritto comune e diritto proprio. All'inizio non si riconobbe la validità degli statuti in quanto leggi generali, relegandoli nella categoria dei contratti privati. Dalla fine del Duecento gli statuti furono però legittimati sulla base della *permissio* concessa dall'Imperatore a Costanza. Sarà **Bartolo da Sassoferrato** (XIV secolo) a legittimare gli statuti con la teoria della *jurisdictio*. Dopo di lui, il suo allievo **Baldo degli Ubaldi** dirà che la potestà statutaria spetta a ciascun popolo per "diritto delle genti" (*de jure gentium*), che equivaleva ad affermare il diritto per ogni organizzazione politica, anche minima, di darsi proprie regole. Lo Statuto rappresenta un atto di autonomia organizzata che contraddistingue un ente, si preoccupa di dare voce agli interessi cittadini, e non si preoccupa perciò di essere esaustivo, rinviando molti istituti meno rilevanti per la vita comunale alla disciplina del diritto comune. All'interno degli statuti trova posto un'estrema varietà di norme, destinate a regolare la vita cittadina in tutti i suoi aspetti: materia successoria e dotale; funzionamento delle magistrature cittadine e sistemi di elezione; giustizia penale e civile; contratti agrari; ordine pubblico; fisco; mercati, fiere, strade, acque, mulini ecc.

La parte più cospicua dello statuto è quindi dedicata all'amministrazione cittadina in senso lato e diventa ben presto l'immagine più forte dell'autonomia comunale, espressione della volontà dei cittadini di essere liberi, e di vivere secondo "ragione". La difesa dello statuto diventerà perciò in epoca successiva, quando le città saranno assorbite in più ampi stati territoriali, uno degli obiettivi ricorrenti delle richieste cittadine. Corretti, rivisti e a tratti limitati nella loro portata, gli statuti resteranno in vigore fino alla fine dell'antico regime, costituendo uno dei tratti più originali dell'esperienza giuridica italiana. Così viene trattato il concetto di *liber statutorum* nell'introduzione che Giuliana Albini premette all'opera da lei curata: *Le scritture del comune. Amministrazione e memoria nelle città dei secoli XII e XIII*, Torino 1998: < Il libro degli statuti nasce, come molte altre scritture del comune, da una lunga fase di sperimentazione. Ecco dunque la sottolineatura - non già la scoperta - dello stretto legame tra i primi testi normativi cittadini e i giuramenti degli ufficiali, soprattutto - ma non solo - dei consoli, i cosiddetti "brevi consolari". Questi giuramenti, dapprima riscritti ogni anno in forma diversa e giurati dai consoli, assumono una forma che rimane stabile nel tempo: testi ufficiali ai quali i podestà giurano fedeltà. Ma un altro nucleo entra a far parte degli originari statuti: si tratta delle *consuetudines* cittadine, anteriori alla nascita del comune, di tradizione orale, che vengono messe per iscritto, inizialmente come corpo a sé stante, spesso poi entrando a far parte del patrimonio dello statuto. Non estranee alla messa per iscritto delle consuetudini, così come alla stesura dei brevi, sono le decisioni prese nei consigli e le sentenze arbitrali dei consoli: il tutto nella estrema incertezza dei confini tra norma duratura e

provvedimento isolato. Il libro degli statuti si formò allorché confluirono in un unico testo consuetudini, giuramenti, delibere, sentenze consolari. Da qui ebbe inizio il lungo cammino di un genere documentario che percorre tutta la storia dei comuni, anche dopo la perdita della autonomia politica: un genere documentario ritenuto testimonianza del processo di affermazione della scrittura, non solo in se stesso, ma anche in quanto libro nel quale venivano via via indicate le prassi secondo le quali le autorità comunali regolamentavano le procedure amministrative, e quindi la tenuta di libri e documenti del comune. Nello statuto si rispecchiano quindi gli 'archivi virtuali' dei comuni, spesso unico spiraglio per conoscere una realtà documentaria ora perduta, ma che sappiamo essere, intorno alla metà del XIII secolo, costituita da un complesso sistema di scritture, strettamente collegate tra di loro>.

Altro tipo di fonte molto particolare sono i **libri iurium**, o con accezione locale (perugina), i libri delle **sommissioni** ovvero cartulari la cui redazione, oltre che da grandi monasteri e abbazie, veniva curata anche dai Comuni per raccogliere in registri, di norma con la formula della copia autentica, i documenti probanti la loro stessa esistenza in vita e dunque, i diritti acquisiti. Così scrive ancora Giuliana Albini:<Non esiste una tipologia unica del *liber iurium*, proprio a motivo della necessità di dover rispondere ad esigenze pratiche e mutevoli, a seconda del periodo e della realtà cittadina. La tendenza che prevale è quella di fungere da raccoglitore di documenti di tipo diplomatistico, siano essi copiati, con pratiche autenticatorie talvolta assai complesse e solenni, o anche scritti in originale. Un'autorità, spesso il podestà, su istanza del consiglio, ordinava la redenzione del registro, affidando il lavoro a uno o più notai, spesso aiutati da una commissione. Nei *libri iurium*, dunque, codici di una certa solennità e frutto di una volontaria decisione delle autorità cittadine, si trovano i documenti che attestano diritti politici e patrimoniali del comune. Le vicende che portano alle singole redazioni e all'inserimento di gruppi di atti non sono assolutamente casuali, bensì dettate dalle scelte politiche e dai problemi, interni o esterni, che il comune doveva affrontare in un determinato momento: vi si rispecchiano, quindi, non solo le vicende attestate dagli atti, ma le questioni vive e vitali nel momento della redazione del registro stesso, allorché potevano essere contestate antiche acquisizioni o si verificava finalmente il momento opportuno per risolvere una questione da tempo aperta>.

Ma si riporta, circa i cartulari, anche quanto scritto nell'introduzione al volume dedicato alla produzione umbra degli stessi:

< Cartulario, dice la diplomatica, è un libro che raccoglie documenti: vi si riversano, il più delle volte in copia, i testi dei documenti che un'istituzione possiede e ha interesse a valorizzare. A produrre cartulari sono istituzioni ecclesiastiche (episcopati, canoniche), religiose (in specie monasteri), civili (comuni). Appunto, i comuni: i cartulari comunali, o *libri iurium*, come vengono comunemente chiamati sull'esempio genovese, sono i libri nei quali i comuni fecero trascrivere i documenti attestanti i propri *iura*, le proprie prerogative politiche e giurisdizionali. I libri avevano forma notarile, com'era ovvio e necessario: specialisti della documentazione, i notai fornivano ad essi autenticità e pubblicità. Nonostante precedenti e posticipazioni, i cartulari comunali sono un genere tipicamente duecentesco, risalendo in genere al periodo podestarile o a quello popolare delle singole città. Essi costituiscono un oggetto di studio di notevole interesse, sia per la loro posizione all'incrocio di più discipline, sia per il fatto di gettare luce sul fenomeno comunale maturo >⁶.

A Todi, nel cosiddetto *Registrum vetus*, ovvero il cartulario comunale cittadino iniziato nel 1281, si può leggere un significativo proemio: "*In nomine sancte et individue Trinitatis, amen. Cum hominum labilis sit memoria et casibus fortuitis multipliciter supervenientibus subito evanescat et rationabiliter in posterum precavendum; et quia bona, possessiones et iura ac iurisdictiones civitatum, castrorum aliorumque locorum occupantur, superapprehenduntur, detinentur et celantur interdum et sepe, in animarum suarum...registrum facere speciale et librum in quo iura, instrumenta, privilegia et cetera ad comune civitatis Tudertine spectantia registrentur, scribantur et publicentur ad futuram rei memoriam et evidentem utilitatem rei publice Tudertinorum, ut*

⁶ *Cartulari comunali: Umbria e regioni contermini (secolo XIII)*, a cura di A. Bartoli Langeli e G.P.G. Scharf, Perugia, Deputazione di Storia Patria per l'Umbria 2007 (Appendici al Bollettino, 26), p. 7.

evidentius presenti et futuro tempore perpetuo memorie comendentur"⁷.

Ad Assisi invece, nessun proemio significativo, ma in compenso si incontra un esemplare nato già nei primi anni del XIII secolo. La sua prima datazione infatti, dovuta al notaio Giovanni, risale al 1209, anno in cui detto Giovanni copia un documento del 1160, ovvero il diploma di Federico I (Barbarossa) con cui si riconoscono privilegi al comune di Assisi. Nel cartulario assisano si conserva anche la copia di un famoso patto di concordia del 1210 tra due gruppi di cittadini di Assisi, i *boni homines* e gli *homines populi*, che con alterne vicende avevano governato la città facendosi guerra tra loro, nel primo periodo dell'affermazione del comune che così può essere sintetizzato:

1174-1198 = dominio e controllo della città da parte dei *boni homines*

1198-1202 = dominio e controllo della città da parte degli *homines populi*

1203-1210 = di nuovo preponderanza dei *boni homines*, attenuata con il patto del 1210 che segnerebbe una più completa e vincolante adesione di questi ultimi al comune⁸

Almeno un altro esempio di fonte, essenziale per la storia istituzionale comunale, soprattutto quella priorale, è dato dai registri dei verbali consiliari, detti in genere: **riformanze** o riformagioni. E' questa la documentazione che ci tramanda, con successione diacronica, le diverse riunioni consiliari, le discussioni e successive delibere prese dai magistrati con, in alcuni casi, l'inserimento in copia di documenti ricevuti e oggetto stesso delle discussioni, nonché capitoli statutari rivisti e corretti. Vi si dà anche conto della composizione del collegio della magistratura in carica e delle diverse commissioni variamente nominate (ma anche ambasciatori, revisori, sindacatori ecc...).

Da quanto fin qui esemplificato, emerge un punto fermo che collega strettamente la redazione documentaria all'istituzione, passando obbligatoriamente per la dimostrazione di *publica fides* del documento stesso, essenziale soprattutto per legittimare la *novitas* giuridica espressa dai Comuni: il redattore o rogatario, ovvero il notaio e il luogo di conservazione ovvero l'archivio. Iniziamo da quest'ultimo:

L'ARCHIVIO: Per tutto il medioevo invalse la definizione giustiniana dell'archivio quale: "*locus in quo acta publica asservantur*", per lo più con l'aggiunta "*ut fidem faciant*". La pubblica fede, per la quale anche lo stesso Federico II (*Liber constitutionum Regni Siciliae*, o *Liber Augustalis*), nel 1231 aveva ordinato la conservazione di determinati documenti "in archivio nostrae Curiae", affinché da essi "*probatio efficax et dilucida possit assumi*", poteva essere conferita anche dall'antichità degli stessi testi "*scriptura antiquorum librorum facit fidem*" (afferma l'Ostiense, Enrico da Susa nella sua *Summa Aurea* della metà del XIII secolo⁹).

Il grande giurista Accursio (1184-1263) riteneva che l'archivio fosse "*archa in qua reponuntur publice scripturae*" e, in una sua glossa al Digesto, dava il seguente significato alla parola "archivus": (il luogo) *ubi sacra vasa reponuntur...*, *sed hic pro loco ubi scripture publicae reponuntur*"(glossa al Digesto nuovo,48,19). Molto interessante è anche, sempre agli inizi del XIII sec., la definizione di Tancredi da Bologna (*Ordo iudiciarius*, part.3, t.13, *De exhibitione instrumentorum et fide ipsorum*): *instrumentorum duae sunt species: aliud est publicum, aliud est privatum. Publicum est, quod publicam habet auctoritatem. Et species eius sunt plures...sexto loco dicitur publicum quod de archivio seu armario publico producitur, liber scilicet rationum; et ei*

⁷ Ed infatti e in più di un'occasione, si deve oggi proprio ai cartulari la trasmissione e dunque la salvaguardia di documenti altrimenti sconosciuti per la perdita degli originali.

⁸ Del patto del 1210 nell'ottica della società assisana se ne è occupato in particolare: A. Bartoli Langeli, *La realtà sociale assisana e il patto del 1210*, in *Assisi al tempo di san Francesco*, Atti del V convegno internazionale, Assisi 13-16 ottobre 1977, Assisi 1978, pp. 271-336.

⁹ **Enrico da Susa** - detto anche **l'Ostiense** - (Susa, 1210 – Lione, 25 ottobre 1271) , cardinale italiano e uno dei più brillanti canonisti e glossatori europei del XIII secolo. Crebbe alla corte di Tommaso I di Savoia, marito di Beatrice di Ginevra . Fu creato cardinale vescovo della diocesi suburbicaria di Ostia e Velletri, di qui il soprannome, da Papa Urbano IV nel concistoro del 22 maggio 1262.. Tra le opere principali si ricorda la *Summa super titulis Decretalium* (Strasburgo 1512, Colonia 1612, Venezia 1605), conosciuto anche come *Summa archiepiscopi* o *Summa aurea*; scritto nel periodo in cui fu arcivescovo di Embrun. È un trattato di diritto che gli valse il titolo di *Monarcha juris, lumen lucidissimum Decretorum*. Una parte di questo testo, la *Summa, sive tractatus de poenitentia et remissionibus*, fu notissima. Fu scritto tra il 1250 ed il 1261.

creditur, si habet publicum testimonium, scilicet quod iudex confiteatur illum de archivo publico esse productum... -.

La "auctoritas" dell'archivio sarà menzionata, nella seconda metà del XIV sec., anche da Baldo degli Ubaldi che, nel suo *super Decretalibus*, par. *De fide instrumentorum*, n.11, dirà: " *Sumptum facit fidem contra sumentem...item si sumptum est ex archivo publico ex auctoritate officialium...facit fidem contra omnes propter auctoritatem archivi... "*

Archivio, comunque, dice giustamente il Lodolini (p.31), è solamente quello costituito da chi gode dello *ius archivi*, o *ius archivale*, e questo è strettamente connesso con la sovranità, per cui spetta soltanto al sovrano o al pontefice, e a chi ne ha ricevuto da essi la facoltà. Da ciò deriva anche la pubblica fede attribuita al documento redatto dal notaio.

IL NOTAIO: Tra le figure più importanti del periodo medievale, proprio per la redazione del documento e per l'attribuzione a questo della fede pubblica, c'è dunque il notaio e sarà sempre il notaio che è tale per "apostolica auctoritate" o "imperiali auctoritate", a permettere il riconoscimento della pubblica fede ai primi documenti emanati dai Comuni, quando ancora questi ultimi si trovavano nelle condizioni di un ente privato rispetto alla documentazione dei propri atti; ovvero, come scrive il Torelli - "[i documenti] non hanno valore di atti pubblici per ragione dell'autorità che li emana, bensì in quanto sono scritti secondo norme determinate da persone che il potere legittimo ha rivestite della facoltà di emanare atti in forma pubblica: i notai"¹⁰.

Se si esamina poi quanto detto dal Fissore¹¹, si deve fare comunque una distinzione tra il primo periodo comunale, quello consolare, e il periodo podestarile della fine del XII e inizio XIII secolo. Se infatti si osservano gli ultimi due decenni del XII e i primi due del XIII secolo, si vedono ormai comparire tracce sicure di una elaborazione delle funzioni documentarie ed appare quella caratteristica originale del documento comunale che è il legame stretto ed univoco fra il Comune, l'istituzione stessa e il redattore delle scritture, la conservazione delle dette scritture e la emissione o riproduzione in forme pubbliche delle scritture.

Tale situazione avvicina semmai detta area di produzione alla tradizione più propriamente cancelleresca. Negli atti del Comune si tende a far rispecchiare una strutturazione giuridica rigorosa, dei meccanismi politico- istituzionali connessi alla produzione documentaria. Da numerosi esempi citati dal Fissore, come un documento milanese del 1213, un atto astigiano del 1212 o il patto di alleanza tra Alessandria ed Alba del 1203, emergono procedure assai rigorose che contraddicono la prassi del notaio professionista, *dominus* incontrastato della propria imbreviatura. Vi è invece un rigido controllo dell'emissione in forma pubblica di atti degli uffici comunali, legata anche al diretto rapporto fra scriba e superiore gerarchico, la cui *iussio* è indispensabile per l'autenticazione.

Se dunque il ruolo funzionale del notaio al servizio del Comune rispecchia un punto d'arrivo, non di partenza, cosa c'era prima, in pieno XII secolo, durante il periodo consolare, quando sembra che non vi fossero elementi probanti per un'organizzazione documentaria comunale che possa essere più che un embrione?

In effetti, le ricerche diplomatistiche hanno messo in evidenza fin dalle origini, l'esclusività della scelta notarile per la produzione di atti comunali accompagnata, però, da un'assenza o estrema rarità di esplicite e coerenti definizioni formularie del rapporto fra notai redattori e istituzione comunale.

Il fatto che molto spesso, il console non si qualifici come tale, ma sfrutti solo l'autorità e il prestigio del suo essere giudice e/o notaio, evidenzia come si tenda ad affidare la redazione del documento alla ben consolidata tradizione notarile. In questi casi, dunque, fin dalle origini appare evidente la volontà di distinguere quanto è pratica di controllo nel merito, a garanzia degli interessi comunali, da quanto è opera di autenticazione ovvero di produzione scritta *in publicam formam*.

¹⁰ Pietro TORELLI, *Studi e ricerche di diplomazia comunale*, parte I, in "Atti e memorie", 1911, ripubblicato nel 1980 nella collana di "Studi storici sul notariato italiano", v.V, e citato anche da E. Lodolini, *Lineamenti di storia...*, p.32.

¹¹ G.G. FISSORE, *Alle origini del documento comunale: i rapporti fra i notai e l'istituzione*, in *Civiltà comunale: libro, scrittura, documento*, Genova 1989, pp.99-128.

Parabola discendente dell'istituzione comunale:

Parlare di istituzioni medievali significa però arrivare, cronologicamente, almeno alla metà del XV secolo e dunque, si deve prendere coscienza, anche se per sommi capi, degli assetti diversificati delle città umbre nel periodo ricompreso tra metà Trecento e 1431, anno della morte di Martino V, quando ormai il concetto di libero Comune è tramontato.

Con la fine del Trecento e poi con il XV secolo la parabola comunale stà dunque discendendo e sempre più spesso le famiglie più in vista delle varie città, ma non solo (si pensi ai Visconti o a Ladislao d'Angiò) ne tentano l'insignorimento. Indubbiamente, i grandi cambiamenti sulla scena generale, e dunque anche locale, portavano con sé instabilità politica, continui cambi di alleanze e di poteri, lotte cruente tra fazioni opposte anche in seno alla stessa città. A questo proposito è il caso di ricordare, se pure di sfuggita, quel fenomeno che va sotto il nome di "predicazione dell'Osservanza", ovvero l'utilizzo politico che molte città italiane, tra cui quelle umbre come la stessa Perugia, fecero dei predicatori soprattutto dell'Osservanza francescana. In pratica i Comuni richiedevano espressamente, in genere per il periodo quaresimale, i più famosi frati predicatori, a partire naturalmente da Bernardino da Siena, perché con il loro carisma potessero inculcare alle folle la pace civica, la concordia, il perdono. Molte fonti documentarie pubbliche di metà Quattrocento, ovvero Statuti e riformanze, riportano i decreti e le nuove normative comunali ispirate o addirittura dettate dagli stessi predicatori (basti ricordare lo statuto bernardiniano di Perugia). A Perugia poi, in particolare, nel 1462 nasce, proprio per volere del Comune ma per ispirazione Osservante, una nuova istituzione che avrà vita secolare e uno sviluppo su tutta la penisola: il Monte di Pietà.

A livello istituzionale si profilano dunque molti nuovi accadimenti, qui però evidenziamo soltanto alcuni imprescindibili: il primo legato alle vicende dello stato della Chiesa, ovvero le Costituzioni egidiane; il secondo, più circoscritto ma egualmente importante, ovvero la signoria di Braccio da Montone, fino al nuovo, fondamentale cambio di prospettiva ancora generale, dovuto all'insediamento di Martino V sul soglio pontificio

Alcuni brevi cenni su tali vicende:

Le Costituzioni egidiane, ovvero le *Constitutiones Sanctae Matris Ecclesiae* sono la raccolta delle costituzioni promulgate nel Parlamento di Fano del 1357 dal legato pontificio Egidio d'Albornoz¹² per il governo delle terre della Chiesa. La raccolta riordinò l'abbondante materiale legislativo che si era venuto accumulando specialmente a partire dal XIII sec., e che nella prima metà del XIV, anche a causa della lontananza del pontefice, trasferitosi ad Avignone, era diventato contraddittorio o desueto. La compilazione divenne così il solo diritto generale vigente negli Stati della Chiesa. In seguito si aggiunse al testo egidiano altro materiale legislativo, sicché si arrivò a una nuova compilazione curata dal cardinale Rodolfo Pio di Carpi, e approvata da Paolo III (1544), con il titolo *Constitutiones aegidianae cum additionibus carpensibus*. Tale codice di leggi rimase in vigore dal 1357 fino al 1816. Le Costituzioni, oltre che elencare le disposizioni emanate dai pontefici nel tempo, spesso ignorate, chiarivano i rapporti con i feudatari e regolamentavano le questioni giurisdizionali interne e con gli Stati esteri. Sancirono inoltre, fissandolo in norme giuridiche, un nuovo assetto territoriale dell'intero stato, ovvero un sistema di province la cui istituzione risaliva ad

¹² Egidio Álvarez de Albornoz y Luna nacque a Cuenca sullo scorcio del XIII secolo. Nel dicembre 1350 papa Clemente VI lo creò cardinale, e il suo successore Innocenzo VI gli affidò una missione vitale per la sopravvivenza dello Stato della Chiesa in Italia: ricondurre all'obbedienza i potentati locali che, approfittando della lontananza del papa - ad Avignone - si erano ritagliati ampissimi spazi di autonomia all'interno dei territori della Chiesa. Il 30 giugno 1353 Albornoz divenne quindi legato e vicario generale del papa nei domini della Chiesa. Un primo, duraturo risultato della sua legazione fu la promulgazione, nella primavera del 1357, delle cosiddette Costituzioni. Intervenne di nuovo contro alcune sacche di rivolta nel 1358, riuscendo nel 1360 a ricondurre all'obbedienza i territori. Tornò poi nel Centro Italia nel 1366, accorso in difesa dello Stato della Chiesa, minacciato questa volta dalle Compagnie di ventura del condottiero inglese John Hawkwood e dai Visconti di Milano. L'anziano cardinale si spense presso Viterbo il 23 agosto 1367. Ma le Costituzioni Egidiane sarebbero rimaste in vigore fino al 1816.

Innocenzo III che, recuperate dall'Impero le terre dell'Umbria e delle Marche, vi aveva nominato dei rettori per il loro governo *in temporalibus* (c. 1199). Queste le province:

- *Patrimonia Sancti Petri*, con sede rettorale a Montefiascone
- *Ducatus Spoleti* (Ducato di Spoleto),
- *Marchiæ Anconæ* (Marca anconitana), con sede a Macerata
- *Provincia Romandiolæ* (dal fiume Panaro al fiume Foglia), con sede a Faenza
- *Marittimæ* con sede a Velletri
- *Campaniæ* con sede a Ferentino?

Le province erano, come sopra detto, affidate a rettori, personaggi di rango elevato, spesso cardinali, dotati di poteri amplissimi in campo politico, amministrativo, finanziario, giurisdizionale e militare. Nei confronti dei Comuni, il rettore esercitava (sulla carta) un potere notevole dovendo vigilare sull'emanazione degli statuti per evitare norme *contra libertatem Ecclesiae*. Altro suo potere incisivo era quello in materia fiscale, volto soprattutto a regolare le procedure per le diverse imposizioni di gabelle e collette. Paradossalmente il sistema albornoziano entrava in crisi al momento stesso della sua formalizzazione. La crisi della seconda metà del Trecento sfaldò in effetti le strutture periferiche dello stato pontificio che si ricominciò a costruire solo con Martino V.

Braccio da Montone: Nei primi decenni del XV secolo, Braccio da Montone, il più famoso dei condottieri umbri, riuscì a impadronirsi di quasi tutta la regione. Divenuto di fatto signore di Perugia nel 1416, dopo il 1419 era stato nominato vicario pontificio di Perugia e altri luoghi nonostante la chiara insofferenza di Martino V nei suoi confronti. Il suo successo fu però di breve durata: nel 1424 cadde ucciso in una sanguinosa battaglia contro le forze papali presso l'Aquila.

Martino V (Oddone Colonna 1417-1431) sarà il pontefice che riunirà il papato dopo il cosiddetto Grande scisma d'occidente che tormentò la Chiesa dopo il periodo avignonese durante il quale i sette papi eletti furono tutti francesi, così come 111 dei 134 cardinali nominati. Nel 1367, Urbano V riportò la sede papale a Roma, ma solo per un breve lasso di tempo. Tre anni dopo si era di nuovo ad Avignone dove venne eletto Gregorio XI. Gregorio fu l'ultimo papa francese e avignonese: con lui il 17 gennaio del 1377 la sede papale tornò stabilmente a Roma. Importante fu il ruolo di santa Brigida di Svezia e santa Caterina da Siena. Alla morte di Gregorio però, le reciproche diffidenze fecero sì che mentre in Francia veniva eletto papa Clemente VII, a Roma c'era Urbano VI. In successivi concili, il problema non venne risolto e anzi, dopo quello del 1409 di Pisa, i papi diventarono addirittura tre. Solo al termine di un nuovo concilio indetto a Costanza (1414-1418) in cui vennero ritenuti non validi i tre papi esistenti, e durante il quale verrà eletto Martino V (1417) si avrà un papa solo per tutta la cristianità, e non più due o tre. Il riunificare la Chiesa sotto un solo pontefice significò anche una riconquista di potere nei territorio dello stato pontificio. Martino V utilizzò spesso le famiglie predominanti locali a lui favorevoli, per la propria politica così come, rispetto ai Comuni, lasciò loro i propri governi ma riservandosi la nomina dei podestà o richiedendo, al momento delle elezioni dei vari ufficiali, che il legato pontificio desse o meno l'assenso. Sotto il profilo giuridico, le prerogative sovrane rispetto ai Comuni, seguirono grosso modo quelle sancite dalle Costituzioni egidiane: esercizio della giustizia soprattutto in sede di appello; controllo sulla produzione statutaria; diritto di esigere proprie imposte; controllo sulle nomine degli ufficiali. Ma ci fu anche una novità: oltre al rettore provinciale furono infatti istituiti i governatori. Si trattava di una magistratura sempre di nomina sovrana che veniva preposta al governo speciale della città e suo contado e, a volte, anche di terre viciniori che non potevano averne una propria. Pur essendo dunque un organo decentrato dello Stato, il governatore era però anche incardinato nell'istituzione locale in quanto si stabiliva che i consigli cittadini non potevano

riunirsi senza il governatore. Quest'ultimo, pur non intaccando il prestigio del rettore provinciale andò comunque a limitarne in parte le funzioni. Questa moltiplicazione di governi nel corso del XV secolo non andò di fatto a modificare i rapporti tra città e proprio contado tuttavia si ebbero dei casi di smembramento di territori appartenenti a contadi di città deboli o in lotta intestina, che vennero ricondotti alle immediate dipendenze della Sede apostolica con un governatore appositamente eletto.