

Giuliano Milani, medievista che studia in particolare la storia dei comuni italiani tra XII e XIV secolo, descrive in queste pagine le prime strutture politico-amministrative delle città che in Italia vanno acquisendo autonomia rispetto ai potentati locali. Si noti come lo storico ponga sempre in relazione la vicenda italiana con quella europea, cui assegna non poca attenzione della sua indagine.

Le strutture del primo comune: *parlamentum*, consoli e consigli

G. Milani, *Il potere delle città*

in *Storia d'Europa e del Mediterraneo*, dir. A. Barbero,

sezione IV. Il Medioevo (secoli V-XV), a c. S. Carocci, vol. VIII: Popoli, poteri e dinamiche, pp. 648-651, Salerno Editrice, 2006.

Più rilevanti, in ogni caso, appaiono le differenze da regione a regione e da città a città quando dal piano delle modalità di acquisizione dei diritti di cittadinanza si passa a quello delle istituzioni partecipative che pure mantengono, in una prima fase, alcuni elementi comuni. Sin dal secolo XI in Italia tutta la cittadinanza accedeva a un'istituzione che si collocava, per così dire, a cavallo tra la realtà precomunale e quella comunale: l'assemblea non elettiva che prende i nomi di *concio*, *conventum*, *parlamentum*, *populus*. Questa assemblea si riuniva dapprincipio nello spazio antistante la chiesa cattedrale, in chiese capienti, piazze. Normalmente aveva la funzione di conferire una formale approvazione alle decisioni prese dai consoli o da altre istituzioni più ristrette, e per questa ragione fu presto svalutata da molti contemporanei che la ritenevano la sede più aperta e dunque più bassa della partecipazione politica, un luogo in cui il popolo più ignorante si limitava a scandire i suoi « fiat, fiat! » (“sì”, “sì”). Va tuttavia rilevato che in queste larghe riunioni chiunque poteva prendere la parola e dunque esse rappresentarono importanti luoghi di discussione pubblica sulle questioni più importanti. Nelle città europee le attestazioni di queste assemblee si ritrovano più tardi, anche se è probabile che esistessero precedentemente. Nel Nord della Germania, dove assumono il nome di *Bürgergesprache* (colloqui dei cittadini), non sono dotate di alcun potere deliberativo e costituiscono solo occasioni in cui la cittadinanza è informata delle decisioni del consiglio cittadino.

Dalla massa dei partecipanti alla *concio* nell'Italia precomunale si distinguono sin dal principio alcuni individui. Si tratta di coloro che vengono consultati dal vescovo o dal signore laico in occasioni particolari, controversie giudiziarie o decisioni relative a lavori pubblici e trattati: individui dunque particolarmente qualificati per prestigio e per competenze, che fino al principio del XII secolo conservano nelle fonti il generico titolo di *boni homines* e che costituiscono l'annuncio di quella che in Italia appare chiaramente come la prima magistratura prettamente comunale: i consoli.

Da questo punto di vista si rileva tuttavia un'altra affinità con il resto d'Europa. Risulta infatti altamente significativo che ovunque il nucleo fondamentale da cui il governo dei cittadini si sviluppò sia stato costituito da un'assemblea giudiziaria. Nell'Italia centro-settentrionale i consoli furono in primo luogo giudici a cui signori laici ed ecclesiastici, contadini, comunità rurali e singoli cittadini sottoponevano le loro controversie in materia di proprietà di beni e diritti. Essi giunsero presto a esercitare molti altri poteri,

come la riscossione delle entrate fiscali a nome del comune, o la stipula di patti, ma i primi documenti che ne riportano l'azione sono di solito (in alcuni casi già nel primo XII secolo) giudizi, arbitrati, sentenze. Nei rari casi in cui possediamo informazioni al riguardo si può notare come dal punto di vista degli individui e delle famiglie coinvolte non si tratti di una rottura: i primi consoli furono persone che avevano svolto funzioni giudiziarie nel contesto del governo vescovile, comitale o marchionale. Ma con la loro apparizione i consoli del comune costituirono lo stesso una discontinuità. Come è stato osservato, se al livello di società locale il cambiamento poteva apparire impercettibile, era sul piano del *regnum* che tutto mutava perché a nuova magistratura non agiva più nel nome del re e mediante gli strumenti tipici della giustizia regia, come il placito, ma in maniera autonoma e soprattutto con procedure nuove. La comunità nel reclutamento concorre tuttavia a spiegare l'ampiezza della spanna cronologica a cui risalgono le prime attestazioni dei consoli nelle diverse città italiane. Un periodo che – peraltro sulla base di un corpus documentario pieno di lacune – sembra estendersi dall'ultimo decennio del secolo XI al terzo del successivo, e che coincide con il momento in cui più intensa fu l'assenza dall'Italia dell'impero e dei suoi rappresentanti tradizionali.

Nel sud della Francia si comincia a trovare traccia di consoli solo a partire dagli anni 1130. Come era avvenuto in Italia nei decenni precedenti (*e pour cause*, dal momento che l'influenza italiana fu senza dubbio rilevante), in questa fase, i riferimenti a generici gruppi di *boni homines* o, qui, *prud'hommes*, chiamati occasionalmente ad affiancare vescovi e signori nell'esercizio della giustizia, cominciarono a essere sostituiti da più regolari menzioni relative al consolato. Come in Italia, a partecipare a questa nuova istituzione giudiziaria furono i cittadini degli strati superiori, in primo luogo i cavalieri, talvolta inseriti nella clientela vassallatica del vescovo, eletti dalla cittadinanza secondo modalità non sempre note, ma a differenza da quanto avveniva a sud delle Alpi, obbligatoriamente confermati dal signore.

Questa dipendenza dei collegi giudicanti cittadini dal signore aumenta a mano a mano che ci si allontana dall'Italia. Nelle città tedesche dell'area Reno-Mosa-Mosella, ma anche nel Nord della Francia e nelle Fiandre, a costituire la base del governo furono gli scabini, cioè gli esperti di diritto che originariamente assistevano il conte. Nel corso del tempo il potere di nominarli passò al signore cittadino, che talvolta era il vescovo, e il bacino di reclutamento si fece sempre più urbano. Per questo, nonostante lo stretto legame con il signore, gli scabini ebbero una parte notevole nello sviluppo dell'iniziativa politica della città, giungendo in alcuni casi a essere eletti dalla cittadinanza.

Da questi collegi giusdicenti, mediante aggiunte correttive di membri che ne favorirono un piccolo ampliamento si svilupparono i consigli, che costituiscono, dopo le assemblee non elettive e i collegi giudicanti, la terza istituzione comune alle città di tutta Europa. In Italia appaiono verso la fine dell'età consolare. A Pisa nel 1164 c'è traccia di un consiglio formato da un gruppo di membri fissi ed aristocratici (chiamati con richiamo a Roma antica "senatori") talvolta affiancati da 24 membri aggiunti, 6 per ognuna delle porte della città. Questa struttura composta da una parte di membri di diritto e da rappresentanti delle ripartizioni urbane caratterizzò spesso, con infinite variazioni locali, i consigli dei comuni italiani, anche nel momento in cui in alcune città, per effetto della dinamica sociale della prima metà del Duecento, il consiglio si allargò enormemente, giungendo a comprendere centinaia di persone e spesso si sdoppiò in un collegio più largo e uno più ridotto.

Nelle città del Nord i consigli non costituirono collegi altrettanto vasti e la continuità con i collegi giudicanti di tipo consolare fu maggiore. Nei primi decenni del Duecento, quando in media il numero dei consiglieri in Italia raggiungeva l'ordine dei cento membri, a Strasburgo e nella maggior parte delle altre città tedesche e fiamminghe

troviamo traccia di consigli di dodici persone, talvolta portati – con l’aggiunta di membri dell’apparato del vescovo o del signore – al doppio o al triplo. È a causa di questa ristrettezza che il termine *consiliarius* tende a confondersi con quello di *consul*. Anche in quest’area talvolta al nucleo originale si aggiunsero membri di estrazione diversa. A Gand e in altre città fiamminghe per esempio verso i primi decenni del Duecento si formarono consigli che risultavano dall’unione dei collegi degli scabini e di rappresentanze della città. A Nimes il consiglio rifletteva una serie complessa di partizioni sociali e i suoi componenti erano eletti sulla base di criteri di rotazione analoghi a quelli dei comuni italiani, ma la sua estensione non superava comunque i 27 membri.