

Sandro Carocci

Regimi signorili, statuti cittadini e governo papale nello Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)

[A stampa in *Signori, regimi signorili e statuti nel tardo Medioevo* (VII Convegno del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000), a cura di R. Dondarini - G. M. Varanini - M. Venticelli, Bologna 2003, pp. 245-269 © dell'autore - Distribuito in formato digitale da "Reti Medievali"]

Sono stato invitato a trattare il rapporto fra la politica statutaria dei signori e la politica statutaria dei sovrani, i pontefici, che a quei signori subentrarono. Ho accolto con piacere questo tema importante, salvo poi accorgermi di potergli in realtà dedicare soltanto alcuni cenni. Ad occultare e, in definitiva, a togliere rilievo al mio argomento erano questioni di ordine più generale, già affrontate per altri stati contemporanei, ma proprio per le aree sottoposte al dominio temporale della Chiesa particolarmente cruciali e allo stesso tempo poco studiate. Quale era il complessivo rapporto fra statuti municipali e costruzione statale? Di quali strumenti di intervento disponeva il papato, e con che ampiezza li utilizzava? In che misura le legislazioni urbane accoglievano le rivendicazioni del sovrano e dei suoi ufficiali? Procedendo nell'indagine, l'eredità della statutaria signorile cedeva il passo a una problematica diversa.

1. Papato e signoria: alcuni elementi

I regimi signorili hanno giocato un ruolo determinante nei rapporti fra i papi e le città dello Stato della Chiesa¹. A seconda delle regioni, peraltro, la loro influenza ha operato in direzioni opposte. In Romagna e nelle Marche settentrionali, il consolidarsi di regimi a carattere familiare ha sancito per periodi lunghi, e talora fino alla piena età moderna, una virtuale sottrazione di molte città e dei relativi contadi ad ogni intervento pontificio. Viceversa nel Lazio, in Umbria e nella parte centro-meridionale delle Marche la signoria è stata un'esperienza magari ripetuta, ma poco duratura (salvo rare eccezioni, come quella di Trinci e da Varano), e in realtà il diffondersi di governi signorili ha piuttosto finito per intensificare la presenza statale nelle città di queste regioni (e lo stesso è avvenuto in Romagna a Cesena)².

Questa cruciale funzione della signoria si è manifestata ogni volta che le fasi di ripresa del potere temporale determinavano massicci ritorni delle città alla soggezione diretta alla Santa Sede. Gli episodi, innumerevoli, si concentrano soprattutto durante la legazione dell'Albornoz, poi negli ultimi anni del XIV secolo, poi di nuovo, con ampiezza, durante il regno di Martino V e infine, in modo più stabile, dalla fine del pontificato di Eugenio IV in avanti. La paura di ricadere sotto un dominio signorile, e più in generale la crisi dei regimi comunali che della signoria era la causa, hanno indotto le oligarchie locali ad accettare forme di assoggettamento alla Chiesa molto più stringenti di quelle sperimentate in passato. Erano limitazioni all'autonomia comunale spesso introdotte per la prima volta proprio dai signori spodestati, e poi mantenute dal papato: ingerenze

¹ Per la storia dello Stato della Chiesa nel XIV-XV secolo le principali sintesi sono: D. WALEY, *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche, Lucca*, Torino 1987 (Storia d'Italia Utet, VII/2), pp. 231-320; J.-C. MAIRE VIGUEUR, *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, ivi, pp. 321-606; P. PARTNER, *The Lands of St Peter*, London 1972, e IDEM, *Lo Stato della Chiesa nel XV e XVI secolo*, in *Storia della società italiana*, VIII, *I secoli del primato italiano: il Quattrocento*, Milano 1988, pp. 399-425.; M. CARVALE, *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in M. CARVALE, A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino 1978 (Storia d'Italia Utet, XIV), pp. 1-371. Per gli apparati di governo, inoltre: P. PRODI, *Lo sviluppo dell'assolutismo nello Stato pontificio*, I, Bologna 1968; IDEM, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982; M. MONACO, *Lo Stato della Chiesa. Dalla fine del Grande Scisma alla pace di Cateau-Chambrésis*, Pescara 1971. Per i rapporti fra Chiesa e città, rinvio al mio *Governo papale e città nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, in *Principi e città alla fine del Medioevo*, V Convegno di studi del Centro di studi sulla civiltà del tardo medioevo (San Miniato 20-23 ottobre 1994), a cura di S. Gensini, Pisa 1996, pp. 151-224.

² Cfr. però P. COLLIVA, *Cesena fra "signoria" e "stato franco": aspetti del rapporto col governo papale*, in *Storia di Cesena*, II/1, a cura di A. Vasina, Rimini 1983, pp. 281-294, a pp. 286-290, per il ruolo propulsivo allo sviluppo signorile che, nei fatti, la politica papale ha finito per assumere in alcuni centri della Romagna.

pesanti nella nomina degli ufficiali, oneri fiscali nuovi e soprattutto, nei casi più significativi, la stabile presenza nella città di un rappresentante del sovrano e l'incameramento delle finanze comunali.

In alcune regioni dello Stato della Chiesa la signoria, dunque, ha operato in modo diverso che in altre formazioni statali. Ha influito sullo sviluppo di organismi pontifici di potere e di governo, sul dilatarsi delle prerogative fiscali e di giurisdizione, sull'intensificarsi delle relazioni politiche e dei rapporti istituzionali fra i centri urbani e la Chiesa romana; ma non è mai stata, come in altri stati, ad un tempo lo strumento e la sanzione del processo stesso di acquisizione di nuove aree. Piuttosto, ha svolto un ruolo per così dire in negativo, una funzione di indebolimento di quelle autonomie comunali che fin dalla formazione dei domini temporali avevano frapposto i principali ostacoli alle ambizioni fiscali e politiche del papato³.

L'importanza di questa eredità signorile è un fenomeno da tempo ben conosciuto. Vi hanno insistito storici del diritto come Giuseppe Ermini e studiosi della vicende istituzionali come Peter Partner, e già nel tardo Ottocento affiora in tante opere di eruditi locali e nella pionieristica *Geographie politique* di Jean Guiraud⁴. Del resto gli stessi contemporanei, a Curia come nei centri comunali, appaiono coscienti dei mutamenti causati dalle esperienze signorili. Era appunto alla signoria che si richiamavano esplicitamente i papi quando pretendevano di ereditare facoltà che mai prima della "tirannia" i loro predecessori avevano rivendicato, o che magari minacciavano, come Martino V a Rieti, di consegnare a un signore i comuni troppo restii nelle loro concessioni alla Chiesa⁵. L'esperienza della signoria operava pure, vivissima, nei timori dei ceti dirigenti comunali, che nei consigli cittadini dibattevano con angoscia il dilemma fra l'accettazione delle nuove, pesanti ingerenze fiscali e politiche richieste dal papato, e il rischio di sperimentare ancora una volta, inevitabilmente, la *tyrannica rabies*, le *fauces*, gli *aculei tyrannorum*⁶. A far difetto, semmai, era la coscienza del più generale svolgimento in cui questi sofferti accadimenti s'inserivano: quel generale dilatarsi tardomedievale degli organismi di governo e potere innestato dall'intensificarsi della competizione militare e territoriale, e poi, per il papato, accentuato dalla crisi delle entrate spirituali.

Per circa un secolo, la forte diffusione di regimi signorili ha influito anche sul modo stesso in cui la Chiesa e i comuni soggetti concepivano la sovranità papale. Il tema è poco studiato, e richiederebbe inoltre ampi chiarimenti sulla concezione della sovranità del papato duecentesco. Nel XIII secolo, esisteva un drammatico divario fra l'orientamento dei comuni verso la più ampia autonomia, e l'intransigente ma teorico programma papale di affermazione della propria superiorità attraverso un modello istituzionale dove il riconoscimento delle autonomie comunali veniva temperato da un controllo affidato non ad assetti di tipo diarchico, come avverrà poi nel XV secolo in molte città, ma - sul modello del Regno di Sicilia - ad un governo municipale unitario guidato da un magistrato di nomina papale⁷. Il tutto configurava un rapporto con le città definito dalle fonti pontificie

³ Sul rapporto fra comuni e papato, e per la storia dello Stato della Chiesa nel XIII secolo, fondamentale resta D. WALEY, *The Papal State in the Thirteenth Century*, London 1961.

⁴ G. ERMINI, *La libertà comunale nello Stato della Chiesa*, I, "Archivio della Società romana di storia patria", 49, 1926, pp. 5-126, alle pp.35ss; P. PARTNER, *The Papal State under Martin V. The Administration and Government of the Temporal Power in the Early Fifteenth Century*, London 1958, pp. 159-186 (parzialmente tradotto in *La crisi degli ordinamenti comunali e le origini dello stato del Rinascimento*, a cura di G. Chittolini, Bologna 1979, pp. 252-261); J. GUIRAUD, *L'État Pontifical après le Grand Schisme. Étude de géographie politique*, Paris 1896.

⁵ Cfr. CAROCCI, *Governo papale...*, cit., pp. 166-167.

⁶ Le espressioni citate sono rispettivamente tratte da: M. MICHAELI, *Memorie storiche della città di Rieti e dei paesi circostanti dall'origine all'anno 1560*, Rieti 1897-99 (rist. an. Bologna 1972), III, p. 329, doc. 16, a. 1425; A. THEINER, *Codex diplomaticus domini temporalis S. Sedis. Recueil de documents pour servir à l'histoire du gouvernement temporel des États du Saint-Siège, extraits des archives du Vatican*, Rome 1861-62, II, n. 334, p. 354, a. 1358; R. FOGLIETTI, *Conferenze sulla storia medievale dell'attuale territorio maceratese*, Torino 1886, n. 4, pp. 548-549, a. 1407.

⁷ Sul rapporto fra il papato duecentesco e le città, cfr. M. CARVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna 1994, pp. 495-504 (in partic. p. 499), e E. PETRUCCI, *Innocenzo III e i comuni dello Stato della Chiesa. Il potere centrale*, in *Società e istituzioni dell'Italia comunale: l'esempio di Perugia (secoli XII-XIV)*, Atti del Congresso storico internazionale (Perugia 6-9 novembre 1985), Perugia 1988, pp. 91-136; ormai superata la teoria del *pactuum* fra Chiesa e comuni sostenuta da G. ERMINI, *Aspetti giuridici della sovranità pontificia nell'Umbria nel secolo XIII*, "Bollettino della

duecentesche con una terminologia tanto ampia quanto disomogenea (*obedientia, reverentia, dominium, subesse immediate, pertinere in spiritualibus et temporalibus, esse de beati Petri patrimonium*, ecc.), ma espresso in primo luogo da un'endiadi di stampo feudale: *fidelitas et devotio*⁸. In questo quadro mosso e per tanti aspetti ancora da indagare, dal terzo e dal quarto decennio del XIV secolo osserviamo un'evidente novità: la sovranità papale iniziata a essere definita soprattutto come *dominium*, come *signoria*.

Il termine *dominium*, beninteso, era stato utilizzato dalla cancelleria papale fin dalla grandiosa opera di "recupero" promossa da Innocenzo III: ma subordinato ad altre espressioni, e spesso con riferimento piuttosto al lessico del possesso e della proprietà che non a quello del governo politico⁹. Ma adesso, con la massiccia diffusione di governi a carattere personale e familiare, assumeva un'accezione diversa e una centralità prima ignorata¹⁰. Con l'Albornoz (ma già, prima di lui, con altri legati, come Bertrando del Poggetto a Bologna)¹¹ il riconoscimento dell'autorità della Chiesa si configurava infatti sia dal punto di vista formale che da quello sostanziale come la concessione della signoria¹². Dal 1354 al 1356 Orvieto, Gubbio, Amelia, Rieti, Fermo, Ascoli, Ancona e poi negli anni successivi altre città concessero al legato, che in genere subentrava ad un signore, il *plenum et generalem* (oppure *liberum*) *dominium*, con i più ampi poteri in materia di *gubernatio, administratio, rectoria et custodia civitatis*¹³ (la formula della cessione è uniforme, pur se soltanto in alcuni centri, come Orvieto, l'Albornoz esercitò realmente in tutta la loro ampiezza i poteri signorili)¹⁴. Il fatto stesso che nella maggioranza dei casi la durata della concessione fosse limitata alla vita del legato e di Innocenzo VI (e talora del suo successore) rivela il desiderio dei comuni di non "riconoscere stabilmente il dominio della Chiesa"¹⁵, ma soprattutto tradisce la portata del cambiamento avvenuto.

I comuni e la Curia distinguevano bene la differenza fra la nuova relazione di *dominium* e il tradizionale rapporto di soggezione. Gli ambasciatori di Orvieto inviati a trattare il ritorno alla Chiesa dopo la signoria di Giovanni di Vico riferirono ad esempio la volontà del legato di "subiugare et

Deputazione di storia patria per l'Umbria", 34, 1937, pp. 5-38, in partic. pp. 21-22, e IDEM, *Caratteri della sovranità temporale dei papi nei secoli XIII e XIV*, "Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte", Kanonistische Abteilung, 27, 1938, pp. 315-347 (poi entrambi in IDEM, *Scritti storico-giuridici*, a c. di O. Capitani, E. Menestò, Spoleto 1997).

⁸ In mancanza di studi, mi limito a rinviare ai documenti raccolti in THEINER, *Codex ...*, cit., I, e ad alcune anticipazioni di una mia ricerca in corso (*Vassalli del papa. Note per la storia della feudalità pontificia (secoli XI-XVI)*, in *Studi medievali in onore di Girolamo Arnaldi*, Roma 2001, pp. 55-90, in partic. pp. 73ss; *La concezione dello stato*, in *Innocenzo III, Roma e lo Stato Pontificio*, Atti del Convegno di studio, Roma 10-14 settembre 1998, in corso di stampa).

⁹ CAROCCI, *La concezione dello stato...*, cit.

¹⁰ Nella prima metà del XIV secolo, peraltro, le fonti testimoniano talora la resistenza e la difficoltà dei sudditi ad applicare il termine *dominium* al governo papale. Si vedano ad es. in THEINER, *Codex...*, cit., II, n. 128, pp. 106-118, a. 1341, la parziale edizione degli atti di un'inchiesta di un nunzio papale sulla situazione nella Marca anconetana: mentre negli *articuli* redatti dal nunzio il governo del rettore papale sulla provincia è definito come "regimen et *dominium* Ecclesie et officialium suorum" (*capitula IIII et V*), i nobili e i rappresentanti dei comuni interrogati come testimoni (si vedano in partic. le dichiarazioni di Gentile e Giovanni da Camerino e dei comuni di S. Severino e Ancona) parlano soltanto di "regimen presentis domini rectoris" (nelle deposizioni pubblicate, il termine *dominium* è utilizzato soltanto dallo stesso rettore della Marca, dal guardiano dei francescani di Tolentino e dai rappresentanti di Macerata, la città sede della curia rettorale).

¹¹ L. CIACCIO, *Il Cardinal Legato Bertrando del Poggetto in Bologna (1327-1334)*, "Atti e memorie della regia Deputazione di storia patria per le Province di Romagna", 23, 1905, pp. 85-196 e 456-537.

¹² P. COLLIVA, *Il cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le "Constitutiones Aegidianae" (1353-1357)*, Bologna 1977, pp. 127ss; ERMINI, *La libertà comunale...*, cit., pp. 35ss; E. DUPRÈ THESEIDER, *Il cardinale Albornoz in Umbria*, in *Storia e arte in Umbria in età comunale*, Atti del VI Convegno di studi umbri (Gubbio 26-30 maggio 1968), Perugia 1971, pp. 609-640.

¹³ L. FUMI, *Codice diplomatico della città d'Orvieto. Documenti e registi dal secolo XI al XV e la Carta del popolo, codice statutario del Comune di Orvieto*, Firenze 1884, n. 680, pp. 537-539; MICHAELI, *Memorie storiche...*, cit., III, n. 27, pp. 153-156; J. GLÉNISSON, G. MOLLAT, *L'administration des États de l'Église au XIV^e siècle. Correspondance des légats et vicaires-généraux. Gil Albornoz et Androin de La Roche (1353-1367)*, Paris 1964, nn. 79 e 133, pp. 35 e 49; THEINER, *Codex...*, cit., II, nn. 310, 319, 321, pp. 310ss.

¹⁴ Il rapido G. MOLLAT, *L'administration d'Orvieto durant le legation d'Albornoz (1354-1367)*, "Mélanges d'archéologie et d'histoire", 70, 1958, pp. 395-406, va integrato con il diretto ricorso ai documenti orvietani editi in FUMI, *Codice diplomatico...*, cit., pp. 539-544, e GLÉNISSON, MOLLAT, *Correspondance...*, cit., *passim*.

¹⁵ Così DUPRÈ THESEIDER, *Il cardinale Albornoz...*, cit., pp. 622-623.

submictere et in servitutum ponere" la città, modificando in forme "que numquam fuerunt solite" il suo antico legame di "devotio, fidelitas et obedientia" alla Chiesa¹⁶. Nei decenni successivi, durante le alterne vicende del potere pontificio che accompagnarono lo scisma e i primi anni di pontificato di Martino V, più volte emerge il desiderio comunale di mantenere la soggezione alla Santa Sede nei consueti alvei della *fidelitas et devotio*. Nel 1397, ad esempio, Rieti si sforzava di concedere a Bonifacio IX non il "dominium" con insistenza richiesto, ma soltanto "fidelitas et devotio": tentava dunque di ritornare, dopo un periodo di regime signorile, ad un rapporto fondato sul riconoscimento del potere pontificio, sul pagamento delle imposte papali e sull'accettazione dei podestà di nomina curiale, ma che comunque fosse tale da permettere, affermavano i consiglieri comunali, che "apud Reatinos libertas remaneat"¹⁷. Gli stessi capitoli di dedizione alla Chiesa di Perugia del 1424 distinguevano dal tradizionale rapporto di "fidelitas et obedientia" verso la Sede Apostolica la ben più impegnativa cessione del "plenum dominium"¹⁸.

La tendenza a concepire in termini di signoria la sovranità papale continua ad affiorare anche in seguito: stando agli ambasciatori milanesi, ancora Paolo II, nel 1466, assimilava la pienezza dell'autorità sovrana sui comuni alle facoltà di un "signore"¹⁹. E tuttavia, da Martino V in avanti andò riacquistando evidenza una nozione meno individualizzata, meno frammentaria del potere papale che, senza mai sparire, dalla metà del secolo precedente spesso era come passata in secondo piano²⁰. Anziché presentarsi e, soprattutto, anziché essere concepito in primo luogo come il signore di singole città, il papa tornava ad apparire prima di tutto come il titolare di una podestà sovrana estesa all'intero territorio. Di qui il ricupero delle tradizionali espressioni duecentesche (l'impegno alla *obedientia*, alla *fidelitas* e alla *devotio* delle città): nozioni che però erano ormai intese sia dai comuni che dal papato con una pienezza di attributi in passato sconosciuta e, per la prima volta, si accompagnavano nelle città maggiori alla pratica (e alla teorizzazione) di un governo diarchico.

In un quadro dunque connotato dall'indubbio rilievo della signoria, viene spontaneo interrogarsi sul peso dell'eredità signorile nella statutaria dei comuni tornati sotto il governo della Chiesa. Secondo alcuni studiosi, anche in questo campo la signoria avrebbe giocato un ruolo cruciale. Giuseppe Ermini, fra gli altri, ha affermato che, sostituendosi ai signori e "seguendone decisamente l'esempio", la Chiesa "tendeva a fissare negli statuti, con l'esatta determinazione degli obblighi del comune verso la Sede apostolica, il rapporto di soggezione e sovranità fra il comune e la Chiesa stessa"²¹.

E tuttavia, come accennavo, la ricerca mi ha presto condotto in un'altra direzione. Solo in rari casi ho potuto rintracciare negli statuti quella importante eredità di diritti, di prerogative e di strumenti di governo che nei fatti, come sappiamo, la Chiesa traeva dagli anteriori regimi signorili. Il periodo in apparenza più significativo sembra quello della legazione albornoziana. Ma occorre, in realtà, una grande cautela di giudizio. Se tralasciamo l'energica rivendicazione delle *Constitutiones Aegidianae* circa la volontà di provvedere alla *revisio statutorum*, e piuttosto censiamo le superstiti redazioni statutarie, otteniamo risultati di indubbia modestia. Gli statuti corretti ed approvati dagli ufficiali albornoziani, e poi tante volte citati negli studi per provare l'interventismo legislativo del legato, non raggiungono la decina, e per di più spesso non dedicano grande attenzione al rapporto con gli ufficiali pontifici²². Soprattutto, poi, appare problematico distinguere, nel dilatarsi della presenza statale sancito in alcune compilazioni, quanto derivava

¹⁶ FUMI, *Codice diplomatico...*, cit., p. 537, a. 1354; per il rapporto anteriore, cfr. ad es. THEINER, *Codex ...*, cit., II, n. 85, p. 62, a. 1339. Sul passaggio della città al legato, E. DUPRÈ THESEIDER, *Come Orvieto venne sotto il cardinale Albornoz*, "Bollettino dell'Istituto storico-artistico orvietano", 16, 1960, pp. 3-20.

¹⁷ MICHAELI, *Memorie storiche...*, cit., p. 194, doc. in nota.

¹⁸ L. FUMI, *Inventario e spoglio dei registri della Tesoreria apostolica di Perugia e dell'Umbria...*, appendice al "Bollettino della Deputazione di storia patria per l'Umbria", Perugia 1901, pp. XXX-XLIX, a. 1424 (cfr. ad es. i *capitula* II e III).

¹⁹ Doc. citato in CAROCCI, *Governo papale*, cit., pp. 201-202.

²⁰ Mi baso principalmente sui capitoli fra papato e comuni censiti in CAROCCI, *Governo papale...*, cit., p. 171, nota 52 (ai quali si aggiunga L. SIENA, *Storia della città di Sinigaglia*, Sinigaglia 1746, n. 6, pp. 344-350, a. 1464).

²¹ ERMINI, *La libertà comunale...*, cit., p. 113.

²² COLLIVA, *Il Cardinale Albornoz...*, cit., pp. 218-219; ERMINI, *La libertà comunale...*, cit., pp. 122-125.

dalle precedenti esperienze signorili, e quanto invece, ben più di frequente, era suggerito dai personali orientamenti dell'Albornoz²³. Se anche ampliamo l'indagine fino a tutto il XV secolo, gli esempi restano rari. Singole norme o riforme sembrano talora significative, ma nei fatti anche in questo campo di dettaglio l'eredità della statutaria signorile appare in genere soltanto ipotizzabile. Quando ad esempio gli statuti di Fano, stampati nel 1508 riformando la redazione compiuta nel 1450 sotto la signoria dei Malatesta, obbligavano il podestà ad osservare "omnia decreta et ordinamenta facta et facienda in dicta civitate per Sanctum Dominum Nostrum vel eius gubernatorem"²⁴, è lecito supporre che questa prescrizione fosse un'eredità del dominio malatestiano: lo lasciano credere il carattere come vedremo inusuale della norma e, soprattutto, la coscienza che il consiglio comunale aveva ordinato nel 1479 la riforma degli statuti malatestiani prevedendo spesso soltanto di sostituire "il nome della Santa Chiesa in luogo de' Malatesti"²⁵. Un accertamento positivo appare comunque - salvo errore - difficile²⁶.

In queste condizioni, ogni censimento esaustivo della normativa signorile ereditata dalla Chiesa sarebbe laborioso e, forse, irrealizzabile. Rappresenterebbe del resto, a mio avviso, anche uno sforzo inutile. La questione centrale, infatti, è in realtà un'altra. Il problema non è l'ampiezza dell'eredità signorile nella statutaria dei comuni pontifici, ma, più in generale, proprio la carenza di traduzione normativa dei nuovi rapporti politici e istituzionali che andavano stabilendosi fra papato e città. Lascio alle relazioni di questa mattina il compito di chiarire fino a che punto questo debole riflesso statutario della realtà politica connotasse già l'atteggiamento normativo dei precedenti signori, dei tanti *tyranni* dello Stato della Chiesa - in che misura, insomma, possa anch'esso venire almeno in parte ricondotto alla eredità della statutaria signorile. Da parte mia, come ho detto, ritengo che una valutazione corretta del silenzio degli statuti richieda innanzitutto uno sforzo di diversa natura. Dobbiamo ampliare la nostra visuale, abbandonare i regimi signorili e interrogarci sulle principali caratteristiche del complessivo rapporto fra governo pontificio e legislazione urbana.

Ordinerò le mie riflessioni intorno a tre nuclei tematici: l'intervento pontificio sull'attività normativa cittadina, la legislazione dei papi e dei loro ufficiali, le attestazioni della presenza papale nelle superstiti redazioni statutarie. Ma l'argomento resta immenso, ed ogni tentativo di organica sintesi è reso irrealizzabile dalla grave carenza di ricerche minute e dalle debolezze delle poche analisi d'insieme finora condotte²⁷. All'insufficienza degli studi si sommano poi la discontinuità e

²³ Sullo "sforzo di 'signorizzazione' dello Stato della Chiesa tentato dall'Albornoz" e sulla sua concezione del potere, belle notazioni in COLLIVA, *Il cardinale Albornoz...*, cit., in partic. pp. 126-137.

²⁴ *Statuta civitatis Fani*, Fani, per Hieronymum Soncinum, 1508, lib. I, rub. 9, c. 13r. Cfr. P. BORGOGELLI, *Degli statuti di Fano*, "Studia Picena", 9, 1933, pp. 235-244.

²⁵ P.M. AMIANI, *Memorie storiche della città di Fano*, Fano 1751, II, p. 45.

²⁶ BORGOGELLI, *Degli statuti...*, cit., p. 240, segnala infatti che il codice manoscritto contenente la redazione del 1450 è mutilo dell'intero primo libro, dove appunto compare la citata disposizione.

²⁷ Le meritorie ricerche di GIUSEPPE ERMINI (oltre agli studi citati sopra, alla nota 4&, si vedano più in generale i saggi ora raccolti in IDEM, *Scritti storico-giuridici...*, cit.) si fermano alla seconda metà del Trecento, e peraltro tendono a privilegiare le rivendicazioni pontificie di intervento e controllo sugli statuti rispetto allo svolgersi concreto dei rapporti fra papato e attività legislativa comunale (per il XIII secolo notazioni più equilibrate, ma di sorprendente rapidità, in WALEY, *The Papal State...*, cit., p. 73). Per il tardo Quattrocento e il Cinquecento, bisogna ancora ricorrere al vecchio V. LA MANTIA, *Storia della legislazione italiana*, I, *Roma e Stato Romano*, Torino 1884, pp. 461-532, pur se di grande interesse sono le ipotesi avanzate da PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., pp. 129-163. Su queste ultime, vedi però le riserve di P. PARTNER, *Un problema tra i problemi: la signoria pontificia*, in *Signorie in Umbria tra Medioevo e Rinascimento. L'esperienza dei Trinci*, Perugia 1989, pp. 25-38, in partic. p. 31. Va inoltre rilevato che, per il XV secolo, nuociono a Prodi il convincimento della validità esclusivamente marchigiana delle costituzioni dell'Albornoz e il fraintendimento della costituzione di Sisto IV *Etsi de cunctorum* del 30 maggio 1478. Questo provvedimento non aveva lo scopo di "estendere a tutto lo Stato pontificio le costituzioni emanate da Egidio Albornoz", avviando così "un processo di omogeneizzazione legislativa dei vari territori" (p. 148), poiché la generale validità in tutti i domini pontifici della compilazione albornoziana era stata sancita fin dall'origine. Più semplicemente, in seguito ad una inchiesta sulle amministrazioni provinciali svoltasi nel 1477, Sisto IV sentiva il bisogno di ribadire l'obbligo generale al rispetto delle *Constitutiones Aegidianae* e delle successive riforme, introducendo anche alcune modifiche atte ad evitare il ripetersi di abusi. (La costituzione è edita in THEINER, *Codex...*, cit., III, n. 417, pp. 494-7; per l'inchiesta del 1477, CAROCCI, *Governo*

la disomogeneità che connotarono le vicende del potere temporale ad un livello ancor più elevato di quanto consueto, in quest'epoca, in altre formazioni statali. A seconda delle regioni e delle singole città, ma soprattutto a seconda dell'orientamento personale degli stessi pontefici, dei loro legami familiari e dei loro rapporti con le potenze italiane, constatiamo una eterogeneità e una instabilità di pratiche e di indirizzi politici talvolta sorprendenti²⁸.

Come unico elemento di generalizzazione, ricordo che è possibile individuare, pur fra tante varianti, due diverse forme di soggezione delle città alla Chiesa, quasi due diversi modelli di presenza statale all'interno dei comuni che andarono lentamente maturando dalla fine del XIV secolo, divenendo infine evidenti con la ripresa e la stabilizzazione del potere papale verificatesi dalla metà del XV secolo. Per una dozzina o poco più di città, il controllo papale era affidato all'invio di un governatore residente, all'incameramento delle entrate ordinarie del comune e, spesso, alla costruzione di una rocca. Si realizzava così una forma di soggezione in genere abbastanza efficace, che fu adottata per quasi tutte le maggiori città del Patrimonio di Tuscia e del Ducato di Spoleto (Città di Castello, Foligno, Narni, Orvieto, Perugia, Rieti, Terni, Spoleto, Todi e Viterbo), e poi per pochissimi centri marchigiani e romagnoli (Cesena dal 1466, Ascoli fino al 1482, Fano e Senigallia per periodi ancor più brevi). Tutte le altre città dello Stato conservavano invece l'autonoma gestione delle finanze e non ospitavano governatori pontifici; il rapporto con potere centrale, in genere meno stringente, era essenzialmente assicurato dal rettore della provincia e dagli ufficiali della sua curia²⁹.

Ed ora, tenendo sullo sfondo questa sommaria distinzione nelle forme di soggezione cittadine, torniamo al rapporto fra statuti e sovrano pontefice. La signoria, da parte sua, ricomparirà solo nelle ultime righe.

2. Il papato e la 'potestas condendi statuta'

Una vasta tradizione di studi ha illustrato la *potestas statuendi* dei comuni dello Stato della Chiesa e le facoltà pontificie di intervento sulla legislazione urbana. Molto ricchi di informazioni e di spunti, questi studi presentano però, ai miei fini, il limite di trascurare il particolare divario che, in questo campo, intercorreva tra le enunciazioni di papi e legati e la concreta prassi legislativa e istituzionale. E' una sottovalutazione grave, accentuata inoltre dalla propensione degli studiosi per quei testi più atti a presentare la figura del *Vicarius Christi* come "autore unico e indiscusso del diritto", e a configurare di conseguenza il potere legislativo dei comuni come una facoltà attribuita dal pontefice e "comunque data con un atto sovrano", tramite formali "concessioni in via di privilegio"³⁰. In questo modo, sono stati a lungo trascurati altri testi importanti, che mostrano viceversa bene come il papato, perfettamente in linea con la contemporanea prospettiva pluralistica del diritto e della cultura giuridica, non avesse nessuna "intenzione di dominare (...) la

papale..., cit., pp. 179-180. Per la validità in tutto lo Stato delle *Constitutiones Aegidianae*, oltre a P. SELLA, *Costituzioni Egidiane dell'anno MCCCLVII*, Roma 1912, pp. XI-XII, 2 -in partic. r.10-12-, 148 e 234-235, vedi COLLIVA, *Il cardinale Albornoz...*, cit., in partic. pp. 170-172, 231, e 352 ss; resta peraltro da verificare la reale applicazione delle costituzioni, che fu per lunghi periodi ostacolata dalle lotte dello Scisma, dalla inosservanza degli ufficiali pontifici e poi dalla contestazione mossa in sede locale dai comuni e dagli stessi governatori o legati che si ritenevano esenti: di qui appunto provvedimenti come quelli di Sisto IV, o anche la bolla del 1538 di Paolo III, che ribadiva la validità delle egidiane anche per Roma e le "civitates et terras specialis commissionis" - *Magnum Bullarium Romanum. Bullarum, Privilegiorum... Collectio*, vol. IV/1, Romae 1745, pp. 159-161).

²⁸ Sul rapporto fra il peculiare assetto della monarchia pontificia e l'accentuata discontinuità della politica papale, cfr. PRODI, *Il sovrano pontefice...*, cit., pp. 36-37 e 89-90, e CAROCCI, *Governo papale...*, cit., pp. 153-154.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ G. ERMINI, *Diritto romano comune e diritti particolari nelle terre della Chiesa*, in *Ius Romanum Medii Aevii, pars V*, 2c, Mediolani 1975, pp. 1- 67 (ora anche in IDEM, *Scritti...*, cit.), citaz. da pp. 39-45; IDEM, *La libertà comunale...*, cit., pp. 98-99 e soprattutto 114 ss; U. SANTARELLI, *Osservazioni sulla "potestas statuendi" dei Comuni dello Stato della Chiesa (a proposito di Const. Aeg., II, 19)*, "Annali della Facoltà giuridica. Università di Macerata", n.s., II, 1968, pp. 245-262, citaz. da p. 253.

molteplicità dei diritti particolari", e che anzi "riconosceva, facendosene garante, l'insieme del diritto consuetudinario e statutario che non meritava una sua riprovazione"³¹.

Nonostante questo limite, gli studi disponibili hanno comunque il pregio di illustrare bene le varie tappe dello sforzo papale per affermare il proprio controllo sull'attività legislativa dei comuni. Sappiamo così come l'insistenza sulla nullità di ogni statuizione contraria alla *libertas ecclesie*, insistenza che fin dal primo Duecento caratterizza i pontefici (e che in seguito rimase sempre la prima preoccupazione verso l'attività legislativa comunale), già dalla metà del XIII secolo si accompagnasse ad interventi, peraltro a quel che sembra del tutto occasionali, per revocare statuti giudicati lesivi dei diritti papali o per imporre la recezione "in voluminibus statutorum" di leggi pontificie³². Al volgere del secolo sono poi testimoniate iniziative più sistematiche, pur se ampiamente disattese nei fatti, come la costituzione del rettore della Marca annullata nel 1303 da Bonifacio VIII, che prevedeva la generale ispezione di tutti gli statuti ad opera del rettore della provincia³³. Ancora più severa risulta la costituzione del 1333 per il Ducato di Spoleto, che rendeva obbligatorie addirittura l'ispezione annuale e la *correctio* di tutti gli statuti³⁴ (la norma, che riprendeva disposizioni anteriori, fu ribadita nel 1336 con la significativa aggiunta di un giuramento che impegnava il sindaco del comune alla reale presentazione di tutte le disposizioni emanate)³⁵. L'Albornoz, più realista, si limitò com'è noto ad imporre la conferma rettorale solo per le norme di nuova emanazione³⁶.

Al livello dottrinale, il successo delle rivendicazioni papali è evidenziato, fra gli altri, anche da Bartolo da Sassoferrato e Baldo degli Ubaldi, che ricordano come "in suis terris temporalibus" la Chiesa "tenaciter" subordinasse la validità delle statuizioni alla *confirmatio* dei rettori provinciali³⁷. Nel concreto, tuttavia, la normativa prealbornoziana e albornoziana dovette a lungo trovare solo parziale applicazione. Nei superstiti codici statutarî, le conferme e le redazioni approvate dai legati e dai loro ufficiali appaiono nel complesso poco frequenti. Fino al secondo decennio del Quattrocento, poi, numerose sono le edizioni e le riforme prive, nella tradizione disponibile, della relativa *confirmatio* (ma si deve comunque tenere conto delle perdite documentarie), ed altre confermate senza la prevista ispezione. Nel pieno e tardo Quattrocento, viceversa, la generale applicazione della normativa sulla *confirmatio* sembra innegabile. Nei

³¹ O. CONDORELLI, "Quum sint facti et in facto consistant". Note su consuetudini e statuti in margine ad una costituzione di Bonifacio VIII (*Licet Romanus Pontifex*, VI.1.2.1), "Rivista internazionale di Diritto Comune", 10, 1999, pp. 205-295, citaz. da p. 291.

³² Citazione dalle *Cronache della città di Fermo*, a cura di G. Minicis, Firenze 1870, p. 513, a. 1295. Sull'argomento cfr. WALEY, *The Papal State...*, cit., p. 73, e ERMINI, *La libertà comunale...*, cit., pp. 95-99 e 114-115 (ed inoltre i documenti editi in A. FRANCHI, *Ascoli Pontificia*, Ascoli 1996-1999, II, nn. 51-52, pp. 62-63, a. 1253, e n. 187, p. 207, a. 1288).

³³ THEINER, *Codex...*, cit., I, n. 571, pp. 391-395 (in partic. p. 393).

³⁴ *Constitutiones Spoletani Ducatus a Petro de Castaneto editae (a. 1333)*, a cura di T. Schmidt, Roma 1990, cap. 7, pp. 102-103.

³⁵ A. DIVIZIANI, *Fonti delle Costituzioni Egidiane. Le costituzioni di Bertrando de Deuc del 1336 per la Marca di Ancona e per il Ducato di Spoleto*, Savona 1923, cap. 22, pp. 50-51. Per l'applicazione della disposizione cfr. ad es. C. REYDELLET-GUTTINGER, *L'administration pontificale dans le Duché de Spolète (1305-1352)*, Firenze 1975, p. 94, nota 11: dal 1326 al 1346 le riformanze di Gubbio attestano il periodico invio alla corte del rettore degli statuti cittadini *ad corrigendum*.

³⁶ SELLA, *Costituzioni...*, cit., lib. II, 19, pp. 84-87; cfr. COLLIVA, *Il cardinale Albornoz...*, cit., pp. 216-226, ed ERMINI, *La libertà comunale...*, cit., pp. 120ss.

³⁷ BARTOLUS A SAXOFERRATO, *Commentaria in primam Digesti Veteris partem*, Lugduni 1555, c. 9v, Comm. ad D. 1, 1, 9, nn. 4 e 5 (la Chiesa romana "vult nulla statuta valere nisi a se confirmentur, ne populi subiecti valeant contra libertatem ecclesie aliquid machinari"; la *potestas statuendi* nelle maggiori città "non requiritur superioris autoritas, licet presides provinciarum in terris Ecclesie faciant aliter observari"); BALDUS, *In Decretalium volumen Commentaria*, Venetiis 1595, c. 15v, e IDEM, *In Primam Digesti Veteris partem commentaria*, Venetiis 1577, Comm. ad D. 1, 1, 9 ("quod nulla universitas potest facere [legem] absque magistratu": "haec opinio severa est et tenaciter servatur in terris ecclesiae, adeo ut si tota provincia Marchiae vel ducatus faceret statutum non admitteretur per ecclesiam nisi esset approbatum"). Oltre a P. COSTA, *Jurisdictio. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milano 1969, in partic. pp. 160-173 (ma per un altro passo di Bartolo, cfr. p. 255, in nota), rinvio solo a C. STORTI STORCHI, *Aspetti generali della legislazione statutaria lombarda in età viscontea*, in *Legislazione e società nell'Italia medievale. Per il VII centenario degli statuti di Albenga (1288)*, Atti del convegno, Bordighera 1990, pp. 69-101, in partic. pp. 81-86; EADEM, *Appunti in tema di "potestas condendi statuta"*, in *Statuti, città, territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età Moderna*, a cura di G. Chittolini, D. Willoweit, Bologna 1991, pp. 319-343.

superstiti codici di statuti, nelle edizioni a stampa cinquecentesche di testi anteriori e nei registri delle riformazioni, innumerevoli sono in effetti le lettere di conferma di rettori e pontefici³⁸.

In linea di massima si trattava di accettazioni complete, ma vi sono anche casi in cui la conferma appare subordinata alla modifica o all'annullamento di una norma giudicata lesiva dei poteri pontifici o anche, più semplicemente, *iniqua* sul piano del diritto comune o al livello fiscale. Nel 1422 a Recanati la conferma rettorale di uno *statutum* sulla libertà di commercio dei cereali emanato dal comune conteneva la precisazione, indicativa dello sforzo pontificio allora in corso per costituire il sistema dell'Annona, che ogni esportazione dovesse ottenere il permesso della Camera Apostolica³⁹; nel 1462 a Gualdo venne imposta la cassazione delle norme relative all'insulto contro i genitori⁴⁰; nel 1466 a Fano il governatore cittadino intervenne ampiamente per modificare alcune riforme statutarie⁴¹.

Fra le varie forme di conferma, occorre distinguere le lettere pontificie di generale sanzione di "privilegia, gratie, concessionones, statuta, ordinationes et reformationes" da altri tipi di *confirmatio*. Immancabilmente richiesto, assieme ad ulteriori grazie, dalle ambascerie inviate al termine di ogni conclave da tutte le città di qualche consistenza, il primo tipo di conferma aveva in linea di massima una valenza generica, di generale sanzione del tradizionale rapporto con il comune da parte del sovrano neoeletto; solo in alcuni casi lo stesso formulario fu specificatamente utilizzato per approvare nuove redazioni statutarie⁴². Le altre conferme avevano invece un carattere più puntuale, riferito a singole riforme e magari accompagnato da una dettagliata *correctio statutorum*. Per esempio ad Amandola, nel 1469-70, i commissari pontifici che avevano provveduto ad una nuova edizione degli statuti ottennero da Paolo II una conferma che specificava nel dettaglio le singole norme riformate⁴³; a Fano, nel 1466, la creazione dei "consoli de' mercatanti" fu deliberata dal consiglio comunale, sottoposta al papa in forma di petizione e da questi rinviata al governatore della città con il mandato di provvedere alle opportune correzioni e, quindi, di promulgarla⁴⁴. In altri casi, poi, la *confirmatio* pontificia si configurò esplicitamente come l'accoglimento di *capitula* presentati dal comune, sottoposti al papa e agli uffici camerale per l'apposizione dei *placet* ed infine inseriti testualmente nel breve di conferma⁴⁵.

Le conferme riguardavano singole disposizioni o intere nuove compilazioni, si riferivano alle deliberazioni di statuti locali come a norme dettate da commissari papali, e risultano concesse dal papa come dal rettore provinciale (o cittadino), oppure magari da entrambi, in successione, senza che sia possibile individuare quali criteri determinassero la scelta dell'autorità confermante. In linea di massima, l'accettazione ad opera del rappresentante locale della Chiesa avveniva con maggiore frequenza nelle città dotate di un governatore residente, che spesso, come vedremo, aveva del resto direttamente partecipato alle procedure di riforma. Ma in realtà, tanto in queste città maggiori quanto nei centri privi di governatore (e in linea teorica obbligati a ricorrere al rettore provinciale), il diretto ricorso a Roma risulta piuttosto frequente. Anche gli statuti testimoniano dunque quel desiderio di stabilire relazioni dirette con il sovrano che nei domini della Chiesa costituiva, in tutti i campi, un connotato saliente dei rapporti fra centro e periferia⁴⁶.

³⁸ Per l'elenco degli statuti consultati, vedi sotto, nota 63.

³⁹ *Jura municipalia, seu Statuta Civitatis Recaneti*, Recaneti, Ex Typ. Antonii Braidae, 1608, c. 213r-v.

⁴⁰ R. GUERRIERI, *Storia civile ed ecclesiastica del Comune di Gualdo Tadino*, Gubbio 1933, pp. 136-137.

⁴¹ *Statuta civitatis Fani...*, cit., cc. 193r-196v.

⁴² Solo una piccolo campione di questo tipo di lettere sono edite in THEINER, *Codex...*, cit., con una scelta, inoltre, che tende ovviamente a privilegiare i casi inusuali. Cfr. ad es. THEINER, *Codex...*, cit., III, nn. 326 (a. 1455), 333 (1455), 342 (1458), 343 (1458), 344 (1458), ecc.; ma per i soli mesi di maggio-giugno 1455, vedi ad es. Archivio segreto vaticano, *Registri vaticani* 536, cc. 241r-v (Spoleto), 25v-26v (Narni), 421r-v (Amandola), 86v-87v (Rieti), 125v-126r (Ascoli), 1511r-152r (Iesi), 245v-246v (Recanati), 247r-v (Cingoli), ecc.

⁴³ *Volumen statutorum Terrae Amandulae*, Amandulae, per Lucam Binum, 1547, cc. 52v-57r.

⁴⁴ Cfr. nota 41.

⁴⁵ Fra i numerosi esempi, vedi *Statuta et Reformationes Circa Stilum Civitatis Tiburtinae*, Romae, per Magistrum Stephanû Guillereti de Lotaringia, 1522, cc. 74v-76r, a. 1489.

⁴⁶ Per il particolare sviluppo, più intenso che in altri stati, delle grazie e delle concessioni in favore delle città suddite, rinvio a CAROCCI, *Governo papale*, pp. 202-203. La conferma pontificia era naturalmente ricercata con la massima intensità per le riforme che volevano limitare le ingerenze degli ufficiali pontifici locali. Cfr. ad es. la conferma papale

Pur in una fase ancora preliminare della ricerca, si delinea chiaramente il sostanziale successo, sotto questo aspetto, della politica pontificia. Non vi era davvero nulla di eccezionale nel comportamento degli statuari di Ascoli che nel 1428, per promulgare il loro operato, si recavano "in la salecta de la audientia et solita residentia" del governatore papale⁴⁷, o in quello del comune di Ferentino che nel 1464-66 aspettò per circa due anni le *confirmationes* del rettore di Campagna e del papa prima di applicare la nuova redazione degli statuti⁴⁸.

Oltre che con questo controllo a posteriori, la statuizione comunale doveva confrontarsi con gli interventi dei rappresentanti del pontefice. In linea teorica, i prelati destinati all'amministrazione di una provincia o di una città vantavano sugli statuti facoltà molto ampie. Nel XV secolo, di regola il potere di sospendere e di riformare la normativa statutaria era conferito non soltanto ai legati, ma anche ai rettori provinciali e ai governatori cittadini⁴⁹. Nei fatti, comunque, presso gli ufficiali pontifici prevalsero sempre la prudenza e la paura di suscitare malcontenti. Sospensioni e riforme di vario tipo sono, è vero, più volte testimoniate. Ma riguardavano in linea di massima questioni di scarsa rilevanza politica e economica, come quando nel 1453 il rettore di Tuscia concesse a un abitante di Orbetello di rimanere con le sue cavalle a Corneto, in deroga a quanto stabilito dal comune "per alcuni statuti et reformationi"⁵⁰. Per interventi di maggiore spessore politico, il rappresentante papale attendeva o sollecitava il sostegno della Curia. Esortato e esplicitamente autorizzato da Niccolò V, nel luglio 1451 il governatore perugino Pietro del Monte fece ad esempio giustiziare un popolare capitano senza attendere gli otto giorni di intervallo che gli statuti ponevano fra la sentenza e l'esecuzione capitale⁵¹.

Di maggiore incisività erano gli interventi effettuati da ufficiali appositamente inviati dal papa in un singolo centro con la "plenissimam potestatem reformandi et retractandi statuta et ordinationes"⁵². Queste iniziative promosse direttamente dalla Curia venivano non a caso guardate con il massimo timore dai ceti dirigenti locali. Determinavano riforme radicali delle istituzioni comunali e, parallelamente, interventi di tutti i tipi. L'invio di commissari si inseriva talvolta nell'opera di riconquista e riorganizzazione dei domini temporali. Di norma, però, era il divampare di lotte intestine che induceva i pontefici a destinare verso una città prelati e chierici di Curia autorizzati a decretare in ogni campo. Costoro dettavano non soltanto riforme degli apparati istituzionali, ma legiferavano con ampiezza in materia di prelievo fiscale, di giustizia, della nomina di ufficiali e in tutti gli altri settori dove maggiori erano le occasioni di tensione e contrasto fra i gruppi dirigenti cittadini.

Tanto le sospensioni e le riforme statutarie operate da ufficiali e commissari straordinari, quanto quelle condotte dai rappresentanti locali del papa sono attestate nel XIV come nel XV secolo. Entrambe le forme di intervento vanno perdendo nel corso del Trecento quel carattere di eccezionalità che le connotava all'inizio del secolo. Tuttavia, mentre l'invio di commissari raggiunse la massima intensità durante il pontificato di Martino V e, poi, negli anni immediatamente successivi ai numerosi ritorni alla soggezione diretta avvenuti intorno alla metà del XV secolo, gli interventi di governatori e rettori si moltiplicarono soprattutto con la fase di stabilizzazione del governo papale avvenuta a metà Quattrocento.

dello statuto emanato a Civitanova nel 1480 per impedire raccomandazioni e pressioni di *superiores* nella nomina dei priori (G. MARANGONI, *Delle memorie sagre, e civili dell'antica città di Novana, oggi Civitanova*, Roma 1743, doc. pubblicato alle pp. 336-337).

⁴⁷ Biblioteca del Senato della Repubblica (= BSR), *Statuti mss* 157, cc. 270v-276v.

⁴⁸ *Statuta Civitatis Ferentini. Edizione critica dal ms. 89 della Biblioteca del Senato della Repubblica*, a cura di M. Vendittelli, Roma 1988, pp. XVIII-XXIII.

⁴⁹ Cfr. CAROCCI, *Governo papale...*, cit., pp. 185-186.

⁵⁰ G. LOMBARDI, *I rapporti con Roma e con il governatore del Patrimonio*, in *Storie a confronto. Le riformanze dei Comuni della Tuscia alla metà del Quattrocento*, Roma 1995, pp. 139-185, doc. edito in nota a p. 161.

⁵¹ A. ZANELLI, *Pietro del Monte*, "Archivio storico lombardo", 34, 1907, n. 7, pp. 317-378, e n. 8, pp. 46-116: pp. 70-72.

⁵² Ad es.: *Statuta et reformationes circa stilum civitatis Tiburtinae...*, cit., c. 68r-v, a. 1457.

3. Aspetti della legislazione papale e provinciale

La completa superiorità come fonte del diritto della Chiesa romana, in ogni sua articolazione centrale e provinciale, rappresentava un'antica rivendicazione verso tutte le terre *immediate subiecte*. A differenza di quanto accadeva per molte signorie e principati, nei domini temporali al livello dottrinale non vi erano problemi di legittimazione del potere legislativo del *superior*: la pienezza della potestà deliberante non solo era ovviamente riconosciuta al papa, ma era anche ammessa dalla dottrina per gli ufficiali provinciali. Bartolo, ad esempio, ricorda che i rettori provinciali (*presides provinciarum*) potevano emanare anche senza il consenso dei *populi* norme di piena efficacia e di durata perpetua pur non essendo annoverabili fra gli alti funzionari ai quali il diritto romano concedeva il potere di promulgare leggi⁵³.

La preminenza del diritto pontificio, naturalmente, venne sancita nella nota graduazione delle norme fissata nelle egidiane: costituzioni papali, costituzioni dell'Albornoz stesso, costituzioni del legato Bertrand de Déaulx; "quarto laudabiles et antique consuetudines province, que tamen non sint a iure prohibite", che è l'ambigua espressione con la quale veniva fatto riferimento, fra l'altro, alla normativa comunale; infine il diritto canonico e quello civile⁵⁴. Gli statuti, da parte loro, proponevano ai giurisdicenti comunali una graduazione diversa, che ammetteva il ricorso alle costituzioni dell'Albornoz e degli altri legati e rettori soltanto "ubi statuta nostra deficiunt", e che talora invertiva anche il rapporto fra diritto civile e canonico⁵⁵. Resta peraltro aperta la questione di quanto realmente interagissero le due sfere di giurisdizione con le relative gerarchie di fonti, e di come avvocati e giudici, attraverso la *distinctio* e altre pratiche, riuscissero a ricorrere alle norme di volta in volta più favorevoli.

Di maggiore interesse, in questa sede, sarebbe ovviamente l'esame della legislazione di ufficiali provinciali e pontefici, e poi dello svolgersi quotidiano della vita politica e istituzionale, per valutare i modi, l'intensità e i livelli di accettazione di questa attività normativa. Si tratta però di un settore tanto vasto, quanto carente di ricerche a partire dal tardo Trecento, poiché gli studiosi, più che mai fascinati dal progetto albornoziano e dai suoi antecedenti, hanno appena sfiorato la vasta legislazione successiva, disinteressandosi poi completamente del suo impatto sulla statutaria. Appare quindi impossibile proporre quadri organici e precise linee evolutive. Al di là della scoraggiante varietà di episodi e di situazioni, emergono comunque alcune tendenze di massima.

Rettori, legati e pontefici hanno condotto fin dagli anni successivi alla morte dell'Albornoz una vasta e continuata opera legislativa in materia di amministrazione provinciale. Le iniziative sembrano concentrarsi soprattutto sotto Martino V e poi da Niccolò V in avanti. Alcuni di questi interventi, soprattutto pontifici, vennero trascritti nei codici delle costituzioni egidiane, e confluirono quindi nelle loro varie edizioni a stampa, fin da quelle di Iesi del 1473 e di Perugia del 1481⁵⁶. Ma una mole ingente e variegata di decreti provinciali giace tuttora ignorata, andati

⁵³ BARTOLUS A SAXOFERRATO, *Commentaria...*, cit., c. 9v, *Comm. ad D. 1, 1, 9*, nn. 7-10. Il riferimento, in primo luogo, è alle note riflessioni di F. CALASSO, *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, Milano 1954, pp. 469-502, e a COSTA, *Iurisdiction...*, cit.; ma, cfr. anche M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi*, Milano 1969, pp. 27-47; STORTI STORCHI, *Appunti...*, cit.; EADEM, *Aspetti generali...*, cit.

⁵⁴ SELLA, *Costituzioni*, pp. 233-234; cfr. COLLIVA, *Il cardinale Albornoz...*, cit., pp. 216-225.

⁵⁵ Ad es.: *Volumen statutorum Terrae Amandulae...*, cit., c. 7v, lib. I, cap. 6; *Statuta civitatis Fani...*, cit., c. 177r, lib. V, cap. 163. Per analoghe prescrizioni contenute negli statuti viterbesi del XV secolo, cfr. BSR, *Statuti mss. 765*, cc. 6v-7r (da cui traggio la citazione nel testo). Per altri esempi marchigiani, D. CECCHI, *Le Costituzioni albornoziane e la loro validità in un documento del 1479*, in *El cardenal Albornoz y el colegio de España*, III, Bologna 1973 - Studia albornotiana, 13 - pp. 123-154, a p. 136. Per la Romagna, oltre ai testi citati in U. SANTARELLI, *La gerarchia delle fonti secondo gli statuti emiliani e romagnoli*, "Rivista di storia del diritto italiano", 33, 1960, pp. 49-165, a pp. 120-121 (Forlì) e 130-131 (Faenza), vedi anche BSR, *Statuti inc. 23 (Statuta civitatis Caesenae, Venetiis, per Iohannem et Gregorium de Gregoriis, 1494)*, lib. III, rub. 69, c. 82v (ma per una rettifica, cfr. poi U. SANTARELLI, *Ius commune e iura propria: strumenti teorici per l'analisi di un sistema*, "Rivista di storia del diritto italiano", 62, 1989, pp. 417-428).

⁵⁶ *Liber constitutionum Sanctae Matris Ecclesiae*, Exii, a magistro Federico veronensi, 1473, cc. finali n.n.; Perusiae, per Magistrum Stephanum arnes Bamburgensem... et socios, 1481, cc. 88 ss. Alcuni cenni sulle addizioni quattrocentesche in E. BESTA, *Fonti: legislazione e scienza giuridica dalla caduta dell'Impero romano al secolo decimosesto*, Milano 1925 (*Storia del diritto italiano*, dir. P. Del Giudice, vol. I/2), pp. 750-751; per la "riforma carpense", approvata nel 1544, C. HOFFMANN, *Kardinal Rodolfo Pio da Carpi und seine Reform der Aegidianischen Constitutionen*, Berlin 1989, pp. 100ss.

completamente dispersi tutti gli archivi rettorali, nei volumi delle riformazioni comunali, dove spesso -ma non sempre - veniva trascritta; altri decreti sopravvivono soltanto, in rari esemplari, come originali sciolti. In ampia misura questi provvedimenti, relativi alla struttura e al funzionamento degli apparati pontifici preposti al governo delle varie provincie, e della Marca anconetana in particolare, non interferivano con le normazioni comunali. I casi di sovrapposizione e interferenza peraltro non mancavano, come quando il legato cardinale Filippo Calandrini stabilì, nel gennaio 1450, che tutti i comuni che avevano in passato ricevuto per concessione pontificia la libertà di eleggere podestà ed altri ufficiali dovessero in futuro limitarsi a proporre una terna di candidati al rettore, al quale spettava il diritto di scelta e di conferma⁵⁷.

Allo stato attuale della ricerca, di maggiore rilievo sembra l'attività di normazione relativa non all'insieme dello Stato o ad un'intera provincia, ma ai singoli centri e a determinate evenienze. Già ho fatto cenno all'invio di commissari straordinari, i quali spesso affiancavano l'opera di riforma degli statuti con l'emanazione di una serie di decreti e bandi. Per quel che invece riguarda l'ordinario svolgersi dei rapporti fra comuni e papato, l'intensità della decretazione appare nettamente superiore, per numero e materia degli interventi, nelle città fornite di un governatore pontificio rispetto ai centri che invece dipendevano esclusivamente dal rettore provinciale. La continuata presenza di un rappresentante del papa ne dilatava la varietà delle competenze e degli ambiti di intervento. Decreti e bandi giungevano a regolare vasti settori della vita pubblica e istituzionale, sia innumerevoli questioni minute, come la data d'inizio della vendemmia, le norme igieniche da rispettare nella macellazione, e via dicendo⁵⁸. Un bell'esempio di decretazione del governatore, e insieme di continuità di pratiche fra regime signorile e regime papale, sono i bandi di Cesena. Passata la città al dominio diretto della Chiesa, di seguito ai decreti dei Malatesta si continuarono a trascrivere, sullo stesso registro, i bandi del rappresentante pontificio, che dell'esperienza signorile riprendevano anche la grande ampiezza tematica⁵⁹.

La consistenza degli interventi governatoriali dipendeva dalla contingenza politica, dai rapporti di forza, dalla personalità e dalle protezioni dello stesso rettore pontificio. A Viterbo, ad esempio, le fasi di maggiore ampiezza della decretazione corrispondono o ai momenti di ripresa della autorità pontificia dopo lotte di fazione, oppure all'iniziativa di governatori propensi ad interpretare nella loro pienezza le facoltà attribuite alla carica. Di norma, comunque, il rappresentante papale procedeva con cautela e ricercando l'accordo dei ceti dirigenti comunali. Non a caso, nella pur grande eterogeneità delle modalità di promulgazione si osserva di frequente la formula per così dire "diarchica": bandi e decreti venivano emanati congiuntamente dal governatore e dai priori. Ma in realtà le modalità di accoglimento della legislazione pontificia risultano, ancora una volta, numerosissime. Alla promulgazione congiunta da parte di governatore e magistrati comunali si alternavano, talora senza evidenti ragioni, l'accoglimento nei consigli cittadini, la pubblicazione da parte dei priori, la semplice registrazione nei verbali consiliari fra le missive ricevute dal comune, il bando per diretta iniziativa del governatore o del rettore della provincia, la registrazione nel volume pubblico degli statuti. E' davvero difficile individuare delle costanti, anche perché persino i

⁵⁷ Al cap. 8 delle costituzioni di *Filippus cardinalis bononiensis*, in *Liber constitutionum...*, cit.

⁵⁸ Ad es.: Sezione di Archivio di Stato di Orvieto (= ASO), *Comune*, n. 755 ("Bolle e brevi"); n. 756 ("Ordini, mandati, brevi" in originale); nn. 685-689 ("Lettere originali" della seconda metà del XV sec.); e soprattutto nn. 227-231 ("Riformazioni" degli anni 1483-1495, nonché il n. 8, "Varietà", Spoglio delle riformazioni degli anni 1401-1497 del sec. XVI ex.); Viterbo, Biblioteca degli Ardenti, Archivio storico del comune, *Riformazioni* (ho esaminato i nn. 9, 15, 18 e 22, in partic. gli anni 1444-47, 1457-58, 1472-73 e 1483-85). Mi baso però soprattutto sulle opere della storiografia locale citate in CAROCCI, *Governo papale*, ed inoltre su P. MASCIOLI, *"Ecclesiasticis status civitatis Viterbii"*. *Politica e amministrazione nella Viterbo del secondo Quattrocento*, tesi di dottorato, IX ciclo, Università degli studi di Milano, a.a. 1997-1998; ZANELLI, *Pietro del Monte...*, cit., pp. 66-82; C. REGNI, *L'amministrazione politico-finanziaria del comune di Perugia nei suoi rapporti con la Camera Apostolica*, in *Ricerche su Perugia fra due e Quattrocento*, Perugia 1981, pp. 161-188, in partic. pp. 175ss. La trascrizione dei decreti in appendice agli statuti comunali ha invece carattere saltuario (ad es. BSR, *Statuti mss* 157, Ascoli Piceno, cc. 276v-2793 (a. 1430), 292r (1460), 292v (1461), ecc.).

⁵⁹ *Bandi cesenati (1431-1473)*, a cura di C. Riva, Bologna 1993.

provvedimenti di maggior peso politico-istituzionale non prescrivevano, di norma, la registrazione negli statuti⁶⁰.

Lo stato delle fonti e soprattutto l'insufficienza delle ricerche compongono dunque un panorama sommamente incerto e variegato⁶¹. Sul piano cronologico, poi, non andiamo oltre l'ovvia constatazione che la crescita della mole complessiva della decretazione degli ufficiali pontifici fu contestuale all'istituzione di un più serrato reticolo di governatori locali realizzatosi verso la metà del XV secolo.

4. *Esame degli statuti*

Vengo infine all'ultimo nucleo di riflessione: lo spazio occupato nelle compilazioni statutarie dalla presenza e dall'intervento dello stato.

Il quadro, debbo subito avvertire, è particolarmente incerto. Ancor più che per le altre tematiche, in questo campo la completa assenza di studi e la mole del materiale documentario disponibile conferiscono alla mia ricerca una fisionomia provvisoria e lacunosa. Ho esaminato soltanto una parte degli statuti, con una campionatura abbondante per le principali città, ma ristretta per i centri minori⁶². Il limite più forte, peraltro, è di natura testuale, non quantitativa. Nell'impossibilità di un'analisi diretta dei manoscritti, dispersi in molteplici sedi e in molti casi deperditi, ho fatto ampio ricorso alle edizioni compiute nel tardo XV e nel XVI secolo che, dichiaratamente o meno, riproponessero compilazioni tre-quattrocentesche⁶³. Questa scelta, in

⁶⁰ Del resto, è forte l'impressione che la registrazione venisse con frequenza disattesa anche nei rari casi in cui era esplicitamente richiesta: si veda ad es. in CECCHI, *Le Costituzioni albornoziane...*, cit., il caso di un decreto del luogotenente del legato della Marca indirizzato a tutti i comuni della Provincia, il quale, pur imponendo tassativamente la registrazione *in libris statutorum* entro il termine di un mese, ci è pervenuto soltanto in un originale spedito al comune di Apiro.

⁶¹ Per paragoni con altre formazioni statali, mi limito a rinviare ai saggi raccolti in *Statuti, città, territori...*, cit., e in partic. alle considerazioni di G. CHITTOLINI, *Statuti e autonomie urbane. Introduzione*, pp. 7-46, alle pp. 21-32.

⁶² Ho utilizzato in particolare la BSR (ringrazio il dott. S. Bulgarelli e la dott.ssa A. Casamassima per il gentile aiuto) e la *Collezione degli statuti* dell'Archivio di Stato di Roma (= ASR, *Statuti*). Essenziali strumenti di lavoro sono i seguenti repertori: *Biblioteca del Senato della Repubblica. Catalogo della raccolta di statuti, consuetudini, leggi, decreti...*, voll. 1-6 a cura di C. Chelazzi, vol. 7 a cura di G. Pierangeli, S. Bulgarelli, vol. 8, a cura di S. Bulgarelli, A. Casamassima, G. Pierangeli, Roma-Firenze 1943-1999 (= Chelazzi-Bulgarelli-Casamassima-Pierangeli); *Repertorio degli statuti comunali emiliani e romagnoli (secc. XII-XVI)*, a cura di A. Vasina, Roma 1997-1999; più sintetico ma completo il *Repertorio degli statuti comunali umbri*, a cura di P. Bianciardi, M. G. Nico Ottaviani, Spoleto 1992, mentre non sempre affidabile risulta *Statuti cittadini, rurali e castrensi del Lazio. Repertorio (sec. XII-XIX)*, dir. P. Ungari, Roma 1993.

⁶³ Ricordo in particolare: *Volumen statutorum Terrae Amandulae...*, cit. (il testo risale per intero al 1469-70: cfr. cc. 5r e 52v, ed anche P. FERRANTI, *Memorie storiche della città di Amandola*, I, *Storia politica, civile, economica e militare fino al sec. XIX*, Ascoli Piceno 1891, pp. 110-111, e pp. 89-110 per l'analisi di un anteriore codice degli statuti, redatto nel 1436 riprendendo una redazione del 1336 e le successive riforme); *Statuti della città d'Ascoli*, Ascoli, per frate Giovanni da Teramo, 1496 (BSR, *Statuti inc.* 2, poi edito in *Statuti di Ascoli Piceno dell'anno MCCCLXXVII*, a cura di L. Zdekauer, P. Sella, Roma 1910: volgarizzamento degli statuti del 1377, con alcune riforme del 1482-83, per le quali v. G. FABIANI, *Ascoli nel Quattrocento*, II ed., Ascoli 1975, pp. 122-123); *Statuta Magnificae Civitatis Asisii*, Perusia, per Hieronymum Francisci Baldassarri de Cartularijs, 1534-1543 (a c. 1r la data del 1469, relativa quantomeno al primo libro, che a cc. 69v-71r termina con la trascrizione di due bolle papali del 1463 e 1464); BSR, *Statuti inc.* 23: *Statuta civitatis Caesena...*, cit. (testo databile al 1467-75: cfr. J. ROBERTSON, *Cesena: governo e società dal Sacco dei Bretoni al dominio di Cesare Borgia*, in *Storia di Cesena*, II/2, *Il Medioevo*, a c. di A. Vasina, Rimini 1985, pp. 5-92, a pp. 21-23); *Statuti et reformanze della Comunità di Civita Castellana*, Roma, Heredi di Valerio e Luigi Dorici fratelli, 1566 (edizione con modifiche degli "statuti... ordinati, reformati et moderati... sedendo Sisto Papa IV": c. 4r); *Statuta inclitae terrae Civitanovae*, Anconae, per Astulfum de Grandis Veronensem, 1567 (elemento di datazione è l'annullamento di "omnia statuta vetera" trascorsi quattro mesi dal 29 giugno 1477: c. 3v); *Statuta civitatis Fani...*, cit. (frutto soprattutto di una riforma compiuta nel 1463 della precedente redazione statutaria, del 1450: oltre a c. 9r - datazione al 1450 -, cfr. cc. 81r-83r - lettere papali del 1466, 1468 e 1478 trascritte al termine del primo libro-; inoltre BORGOGELLI, *Degli statuti di Fano...*, cit., p. 240); *Statuta sive Sanctiones et ordinamenta Aesinae Civitatis*, Fani, per Hieronymum Soncinum, 1516 (principalmente del 1449-50: oltre a c. 6, cfr. D. CECCHI, *Sugli statuti comunali (secoli XV-XVI) di Jesi, Senigallia e di alcune "terrae et castra": Filotrano, Montemarciano, Ostra, Ostra Vetere*, in *Nelle Marche centrali*, a cura di S. Anselmi, Jesi 1979, pp. 523-563, a p. 526); *Statutorum civitatis Urbisveteris volumen*, Romae, heredes Antonii Bladij, 1581 (con poche modifiche, venne stampata la riforma del 1489-90, per la quale cfr. sotto, note 81-87& e testo corrispondente); *Jura municipalia... Recaneti...*, cit. (statuti del 1405, fino a c. 204r; alle cc. 204v-252r il testo di alcune riforme del 1409-10, 1421-22, 1458, ecc.; da c. 252v sono edite le lettere di conferma degli statuti e dei privilegi cittadini del 1447, 1464, 1471 e 1492); *Statuta sive*

buona misura obbligata, amplifica i consueti problemi circa la datazione, la stratificazione e la tradizione dei testi statutari. Anche quando l'edizione è presentata come la semplice stampa del codice statutario vigente, ignoriamo quali modifiche vennero in realtà introdotte per l'occasione (discutendo la stampa degli statuti, nel 1487 il consiglio di Cesena propose ad esempio di "ponere nomina ecclesiastica" nei passi che menzionavano gli antichi signori, i Malatesta)⁶⁴; come pure è difficile accertare con quale ampiezza recepissero la tradizione manoscritta quelle appendici di riforme, decreti pontifici e conferme spesso pubblicate al termine dei testi a stampa (o, più raramente, dei singoli libri)⁶⁵.

Sono dubbi che un'indagine di dettaglio potrà chiarire, almeno quando sopravvivono i codici anteriori e i registri delle riformazioni. Ma non impediscono, mi sembra, di individuare alcuni elementi ricorrenti, palesi soprattutto per il periodo di ripresa e stabilizzazione del governo papale iniziato nel quinto decennio del XV secolo. E' allora possibile proporre alcune ipotesi, spunti per una ricerca in buona misura ancora da compiere.

Prenderò le mosse da una semplice constatazione quantitativa. In alcuni centri, il passaggio o il ritorno al dominio immediato della Sede apostolica si accompagnarono a consistenti riforme o quantomeno a revisioni degli statuti. Per i decenni di metà Quattrocento, in Romagna spiccano i casi di Bologna, dove nel 1454, a sette anni di distanza dai patti con Niccolò V, comune e legato promulgarono assieme una nuova redazione statutaria, e di Cesena, dove la riforma degli statuti, esplicitamente prevista nei capitoli di dedizione alla Chiesa del 1466, fu effettivamente compiuta negli anni successivi⁶⁶. Per la Marca di Ancona, gli esempi, più numerosi, riguardano almeno Macerata (redazione del 1447, soggezione del 1443-45)⁶⁷, Iesi (recuperata nel 1447, riformò gli statuti alla fine del 1449)⁶⁸, Fano (la revisione degli statuti, prevista nei capitoli stipulati nel 1463 al momento del passaggio della città dai Malatesta alla Chiesa, avvenne nei mesi immediatamente successivi)⁶⁹ e qualche altro caso, pur se certamente il movimento di revisione non assunse quei caratteri di generalità e completezza che gli sono stati talvolta attribuiti⁷⁰. Per l'Umbria, infine, ricordo la riforma degli statuti di Amelia, avvenuta nel 1441 poco tempo dopo il definitivo ritorno della cittadina sotto la soggezione papale⁷¹.

Se estendiamo l'arco cronologico fino alla morte di Innocenzo VIII (1492), e prendiamo quindi in considerazione, a seconda dei casi, almeno tre o quattro decenni di stabile dominio pontificio, si amplia anche, ovviamente, il campione delle edizioni riformate. Queste riguardano sia piccoli e medi centri castrensi (dei quali ho tenuto conto solo eccezionalmente), sia città e castelli importanti. I repertori di statuti, peraltro incompleti per il Lazio e le Marche, mostrano che le edizioni riformate riguardarono nel Lazio le città di Ferentino (a. 1463), Civita Castellana (1471-84) e Sutri (1458), e poi qualche *terra* importante come Civitavecchia (1451); in Umbria le città di Assisi (1469) e Orvieto (1489-90); nelle Marche Amandola (1469-70), Civitanova (1477) e

constitutiones Civitatis Reatae, Romae, apud Antonium Bladum Asulanum, 1549 (quasi nella totalità il testo è del 1349-53: cfr. ora S. DIONISI, *Istituzioni cittadine a Rieti al tramonto del regimen comunale*, "Rivista storica del Lazio", 6, 1998, n. 9, pp. 37-77, in partic. pp. 37 e 41); *Statuta... Tiburtinae...*, cit. (redazione statutaria del 1386, e in appendice le successive riforme: cfr. C. CARBONETTI VENDITTELLI, S. CAROCCI, *Le fonti per la storia locale: il caso di Tivoli. Produzione, conservazione e ricerca della documentazione medievale*, "Rassegna degli archivi di Stato", 44, 1984, pp. 68-148: pp. 88-89). Gli statuti consultati in manoscritto o in edizione critica sono citati nelle relative note.

⁶⁴ ROBERTSON, *Cesena...*, cit., p. 22, in nota.

⁶⁵ Ad es. il citato incunabolo degli statuti di Ascoli, del 1496, non comprende le riforme e i decreti viceversa presenti in un codice del 1487 (BSR, *Statuti mss* 157).

⁶⁶ Rinvio soltanto al *Repertorio degli statuti comunali emiliani e romagnoli...*, cit., I, pp. 80-88 e 285-288. Cfr. inoltre in THEINER, *Codex...*, cit., III, n. 385, p. 443-445, i capitoli fra Paolo II e Cesena: dopo avere confermato la legislazione comunale e le concessioni dei pontefici "quatenus iusta et rationabilia sint", il papa prevede che "si qua autem ex statutis annullanda seu reformanda videbuntur, volumus ea cum deliberatione et consensu Gubernatoris vestri reformari seu etiam annullari, dummodo per nos vel successores nostros approbentur"

⁶⁷ Chelazzi-Bulgarelli-Casamassima-Pierangeli, 4, pp. 168-169.

⁶⁸ Cfr. la nota 63.&

⁶⁹ Oltre alla nota 63&, v. in AMIANI, *Memorie storiche...*, cit., I, pp. 6-7, i capitoli del 1463 fra comune e legato.

⁷⁰ Cfr. ad es. CECCHI, *Gli statuti comunali...*, cit., p. 522-523.

⁷¹ Indicazioni in Chelazzi-Bulgarelli-Casamassima-Pierangeli, I, p. 28, e in *Repertorio degli statuti comunali umbri...*, cit., pp. 49-50.

sicuramente qualche altro centro non urbano; in Romagna, infine, furono pressoché assenti⁷². Di altri codici restano poi soltanto testimonianze indirette ed incerte. A Rieti e Viterbo, ad esempio, l'attestazione di codici statutarî redatti rispettivamente nel 1451-56 e nel 1469 lascia ipotizzare una contestuale opera di riforma, che peraltro, almeno nel caso di Rieti, ebbe certamente consistenza modestissima⁷³.

I casi citati non debbono però trarre in inganno. Almeno per quel che riguarda le città e i maggiori centri non urbani, il numero delle nuove redazioni appare innegabilmente modesto. Nella maggioranza delle città e in una quota forse poco maggiore dei grandi centri castrensi *immediate subiecti* alla Chiesa, alla affermazione e alla stabilizzazione del governo papale non corrisposero nuove edizioni o vaste riforme degli statuti. Al livello quantitativo, insomma, si delinea un quadro di basso dinamismo statutarîo. L'esame delle edizioni a stampa e dei codici cinquecenteschi, e poi soprattutto l'analisi dei rari statuti riformati e della loro stessa distribuzione geografica possono aiutarci a chiarire e dettagliare questa impressione.

Anche nello Stato della Chiesa, il vasto movimento di stampa degli statuti iniziato nel tardo Quattrocento non si accompagnò a riforme organiche e a nuove compilazioni, ma consistette piuttosto nella riproposizione di norme ormai decrepite alla più larga diffusione consentita dalla nuova tecnica. È facile accumulare la consueta serie di anacronismi, incongruenze ed errori che un po' ovunque in Italia connota queste iniziative⁷⁴. Ad esempio, l'incunabolo degli statuti d'Ascoli stampato nel 1496 proponeva con così modeste modifiche la redazione statutarîa del 1377 che, di fatto, l'edizione degli statuti ascolani apparsa nelle "Fonti per la storia d'Italia" non è altro che la trascrizione di quell'incunabolo⁷⁵. A Rieti, il volume stampato nel 1549 riproduceva in massima parte un testo di metà Trecento, con modesti aggiornamenti che riguardavano il danno dato e le procedure giudiziarie, ma senza riferimenti al governatore papale, all'incameramento delle finanze o ad altri aspetti della presenza pontificia che ormai vantavano una storia più che secolare. In altri casi gli statuti potevano magari descrivere uffici di nuova formazione, ma continuavano a passare sotto silenzio molti dei rapporti di soggezione al papato e alle strutture provinciali di governo. Il caso limite è forse Viterbo: qui gli statuti posseduti dal comune erano così distanti dalla realtà del dominio papale affermatasi nella prima metà del XV secolo da spingere nel 1648 la commissione infine incaricata della riforma ad un aggiornamento compiuto per "additiones et reformationes"

⁷² Oltre agli statuti citati alla nota 63, cfr. *Statuta civitatis Ferentini...*, cit.; Sutri in ASR, *Statuti* 809/8 (ma si tratta in realtà di un testo redatto in ampia misura al tempo di Giulio III, nel 1550-55: la tradizionale datazione al 1458 deriva dalla trascrizione, all'inizio dello statuto, di una lettera di conferma degli statuti e dei privilegi di Sutri inviata nel gennaio 1458 da Pio II); V. ANNOVAZZI, *Storia di Civitavecchia*, Roma 1853, con in appendice gli statuti del 1451 (ma la data si riferisce in realtà alla traduzione in italiano di una redazione anteriore, non datata); per la parziale riforma degli statuti ascolani avvenuta dopo il 1482, cfr. sotto nota 95&.

Non prendo qui in esame Roma, una città ormai divenuta capitale dello Stato e quindi unita al papato da vincoli stringenti e peculiari. Nel XV secolo, edizioni riformate degli statuti vennero compilate nel 1425 e nel 1469, su sollecitazione rispettivamente di Martino V e Paolo II, entrambi mossi, piuttosto che dal desiderio di contenere l'autonomia comunale, dalla preoccupazione di precisare e difendere le prerogative del comune di fronte alla crescente invadenza degli apparati di Curia. Oltre a E. RODOCANACHI, *Les institutions communales de Rome sous la papauté*, Paris 1901, pp. 143ss e 162-177, e CARVALE, *Lo Stato pontificio...*, cit., pp. 33-35, 96-98 e 110-113, rinvio soltanto a P. PAVAN, *I fondamenti del potere: la legislazione statutarîa del comune di Roma dal XV secolo alla Restaurazione*, "Roma moderna e contemporanea", 4, 1996, pp. 317-335, con ampi riferimenti alla bibliografia anteriore.

⁷³ Per Rieti, cfr. DIONISI, *Istituzioni cittadine...*, cit., p. 44. Per i perduti statuti viterbesi, "conditis et compilatis ab anno 1458 usque ad annum 1469", ed "emanati... anno 1469 sub Paulo II" (così i riformatori seicenteschi: BSR, *Statuti mss.* 765, cc. 1r-v e 5r-v; erronea la trascrizione di ASR, *Statuti*, n. 454/7, cc. n.n.), cfr. MASCIOLI, "Ecclesiasticis status"..., cit., pp. 96-97, che riferisce anche del pagamento, nella primavera 1469, dello *scriptor* del nuovo codice statutarîo. Anche a Foligno il passaggio al dominio diretto della Chiesa, nel 1439, fu seguito nel 1443 dalla copiatura in un nuovo codice degli statuti del popolo del 1350 senza apportarvi alcuna tangibile modifica, ed anzi conservando anche la concessione del gonfalonierato a vita a Trincia Trinci e altri riferimenti ai deposti signori (*Statuta comunis Fulginei*, a cura di A. Messini, F. Baldaccini, Perugia 1969, I, pp. XV-XVI; per il gonfalonierato a Trincia, II, pp. 235-238).

⁷⁴ Ampia casistica e belle notazioni sulla lunga vigenza degli statuti e sui suoi paradossi in G. ORTALLI, *L'outil normatif et sa durée. Le droit statutarîo dans l'Italie de tradition communale*, "Cahiers de Recherches Médiévales (XIII^e-XV^e s.)", 4, 1997, pp. 163-173; IDEM, *Lo statuto fra funzione normativa e valore politico*, in *Gli statuti delle città: l'esempio di Ascoli nel secolo XIV*, Atti del Convegno di studio, Ascoli Piceno 8-9 maggio 1998, Spoleto 1999, pp. 11-35.

⁷⁵ Ma sugli statuti ascolani cfr. adesso il convegno *Gli statuti delle città...*, cit.

che sembrano avere proprio il fine di evidenziare l'entità del mutamento. Per ogni rubrica, al testo originario si aggiunse una lunga "additio" che ricapitolava i principali cambiamenti introdotti nel corso degli ultimi due secoli. Fino al caso estremo della rubrica sul podestà dove, dopo avere delineato un reggitore comunale nella pienezza dei suoi poteri, si aggiunse un po' sconsolatamente che però "hodie, potestate penitus sublato cum aliis officialibus suis, praeses et superior civitatis Viterbii tempore legationis legatus, legatione vacante gubernator, appellatur"⁷⁶.

A confermare lo stacco fra normativa statutaria e assetti politico-istituzionali è soprattutto l'analisi delle (rare) riforme e compilazioni che ho ricordato. Queste revisioni degli statuti erano redatte durante il governo della Chiesa, venivano confermate dai rettori provinciali e dai papi, talora erano persino compilate con la diretta partecipazione di rappresentanti del sovrano e in un caso, quello di Amandola, risultano per intero attribuite a commissari papali. Eppure contenevano in linea di massima solo pochi riferimenti all'intervento dell'apparato statale sulla vita del comune. La registrazione normativa della nuova realtà politico-istituzionale era debole, non era avvertita come necessaria.

Nella maggioranza dei casi, la potestà sovrana della Chiesa fu ricordata soltanto nei proemi e nelle rubriche relative al giuramento degli ufficiali, ai quali veniva immancabilmente richiesto di giurare fedeltà e di restare "in ne la usata et debita reverentia et fidelità de la sacra et sancta Romana Ecclesia, de li signuri summi pontifici ed de lu sacro collegio soi fratelli cardinali"⁷⁷. Soprattutto gli statuti che riprendevano redazioni dell'età albornoziana ribadivano poi altri impegni di ordine generale, come il divieto di ricettare banditi e ribelli, la promessa di conservare la città sotto la soggezione della Chiesa, comunicando tempestivamente eventuali macchinazioni, oppure di rispettare, accanto agli statuti formalmente approvati, le costituzioni e i decreti pontifici e rettorali⁷⁸. In casi eccezionali comparivano ulteriori tracce della presenza papale, come il ricordato (e ambiguo) obbligo al rispetto dei decreti del governatore cittadino imposto al podestà dagli statuti di Fano del 1508, o come la normativa finanziaria degli statuti di Assisi del 1469, abbastanza aderente alla realtà⁷⁹.

E' certo irrealistico pretendere dagli statuti la trascrizione normativa di un rapporto di dipendenza. Eppure, appare ostinato il silenzio sulle imposte pontificie, sugli interventi dei rettori e dei papi nella nomina dei podestà e nelle procedure di imborsazione, sull'accoglimento della decretazione papale e rettorale, sulle facoltà giudiziarie delle corti provinciali, e -quando esistevano - sulle rocche, sull'incameramento delle finanze, sui governatori cittadini, e su tanti altri quotidiani aspetti della dipendenza comunale. E' un silenzio accettabile, forse, per i centri minori, sprovvisti di un governatore residente, di funzionari papali addetti al controllo delle finanze, di una fortezza e di una guarnigione pontificia. Ma diviene clamoroso per le grandi città.

Ed è qui che può rivelarsi utile la ricordata distinzione in due modelli delle forme di presenza statale nella realtà cittadina. Infatti le edizioni riformate - il dato è cruciale - risultano particolarmente rare proprio per i grandi comuni retti da governatori e privati dell'autonomia finanziaria. Su un totale di tredici città sottoposte a questo tipo di presenza statale, in nove-dieci non abbiamo traccia di nessun reale intervento sugli statuti; in due-tre casi (Fano e Cesena, forse

⁷⁶ BSR, *Statuti mss* 765, lib. I, cap. 10, cc. 15v-17v.

⁷⁷ *Statuti di Ascoli Piceno...*, cit., p. 200. Eccezionale, a quanto mi risulta, il caso di Iesi, dove gli statuti obbligavano anche i testatori ad ordinare ai figli e agli eredi, "sub pena maledictionis", di restare sempre fedeli alla Chiesa e al rettore della provincia (*Statuta... Aesinae Civitatis...*, cit., lib. I, cap. 3).

⁷⁸ Ad es. *Lo statuto comunale di Sassoferrato*, a cura di U. Paoli, Sassoferrato 1993, lib. I, cap. 3, pp. 27-30; *Statuto della città di Bagnoregio del MCCCLXXIII*, a cura di G. Capocaccia, F. Macchioni, Bagnoregio 1921, in partic. pp. 8, 13, 15, 25, 33-34, 37-39, 95 e 101; P. CARTECHINI, *Aspetti della legislazione statutaria cingolana*, "Studi maceratesi", 19, 1986 (*Cingoli dalle origini al sec. XVI*), pp. 361-424, in partic. pp. 373-4 e 384-6.

⁷⁹ Per Fano, cfr. sopra nota 25&; per Assisi, *Statuta... Asisii...*, cit., cc. 25 (lib. I, cap. 106), 26 (lib. I, cap. 112), 28 (lib. I, cap. 127) e cc. 69-70 (lib. I, cap. 408).

Viterbo) constatiamo un aggiornamento parziale, e solo il dodicesimo caso, quello di Orvieto, testimonia un effettivo adeguamento degli statuti alla nuova situazione politica e istituzionale⁸⁰.

Il caso di Orvieto, in effetti, è significativo proprio per la sua eccezionalità. Ritornata stabilmente alla Chiesa nel dicembre del 1449, alla fine della signoria di Gentile Monaldeschi, Orvieto vide in breve tempo rafforzarsi la presenza statale⁸¹. Fu costruita una rocca, inviato un presidio armato e nominato un castellano; il comune venne sottoposto al controllo di un governatore, che nel primo tempo ricoprì anche la stessa carica di podestà; tutto il sistema delle entrate e delle uscite ordinarie della città passò alla Camera Apostolica, in modo che il camerario del comune poteva effettuare, con le entrate ordinarie, soltanto i pagamenti previsti nell'elenco delle uscite (*tabula*) fornito dalla Camera Apostolica, e comunque solo dopo avere ottenuto "expressam licentiam gubernatoris"⁸². Con alcune piccole varianti secondarie, era il tipo di soggezione imposto a tutti i maggiori comuni del Patrimonio e del Ducato di Spoleto.

Per alcuni decenni i cambiamenti istituzionali non ebbero una sanzione statutaria: facevano testo una serie di "capitula et reformationes et ordinamenta" in più occasioni stabiliti dai consigli di Orvieto assieme al governatore (o al luogotenente dei cardinali che sempre più spesso ottenevano il governatorato in forma di legazione); oppure, più genericamente, si agiva "secundum stilum et consuetudinem dicte civitatis"⁸³. Peraltro in più occasioni, mossi dalla preoccupazione che la "civitas Urbeveta viveret secundum statutos", consiglieri comunali e rappresentante pontificio affrontarono il problema della loro *emendatio*⁸⁴. La questione si trascinò per lustri, in una serie di iniziative mai portate a termine fin quando, nel febbraio 1489, il consiglio dei Dodici, riunitosi nel palazzo del governatore alla presenza di un suo *auditor*, deliberò di affidare ai Conservatori del comune e al luogotenente del legato l'elezione di dieci "cives ad providendum quod statuta omnino reficiantur"⁸⁵. La *minuta* del nuovo testo, ultimata all'inizio dell'anno successivo non senza qualche ulteriore incontro fra *statutarii* e luogotenente⁸⁶, fu definitivamente promulgata solo fra l'agosto del 1492 e il febbraio del 1494, dopo essere stata trascritta in un codice oggi perduto, che tuttavia servì, con pochi aggiornamenti, alla edizione romana del 1581⁸⁷.

Era stata compiuta una riforma radicale, che traduceva con ampiezza negli statuti la nuova realtà di intensa presenza statale realizzatasi alla metà del secolo. I riferimenti agli interventi e ai poteri del governatore, del luogotenente e dei loro ufficiali compaiono numerosi e puntuali; il loro ruolo nella nomina e nel controllo dei maggiori uffici comunali è ammesso e sancito; la perdita dell'autonomia finanziaria traspare in più rubriche; gli attestati di ubbidienza alla Chiesa e le menzioni di interventi di papi e governatori sono ripetuti e molteplici; lo stesso "palatium domini gubernatoris" compare in più passi come il "locus idoneus" per provvedere, sotto protezione e vigilanza, alla formazione dei nuovi bussoli e ad altre delicate operazioni politiche.

Ignoriamo quali motivazioni spinsero i ceti dirigenti orvietani su una strada che né in precedenza né in seguito venne percorsa dalle altre grandi città unite alla Chiesa da analoghi rapporti di soggezione. Né sappiamo quale ruolo debba essere riconosciuto anche all'iniziativa e alle ambizioni del luogotenente, e forse alle indicazioni dello stesso cardinale legato, Giovanni Battista Savelli.

⁸⁰ Per Orvieto, cfr. sotto; per Fano, Cesena e Viterbo, cfr. le note 63 e 73&; le altre città con governatore e finanze incamerate (Ascoli, Città di Castello, Foligno, Narni, Perugia, Rieti, Terni, Spoleto e Todi), cfr. le schede del *Repertorio degli statuti comunali umbri...*, cit., e per Ascoli le note 75 e 95.&

⁸¹ Oltre a G. BACIARELLO, *Le riformanze di Orvieto*, in *Storie a confronto...*, cit., pp. 45-63, e in assenza di altre ricerche, rinvio al mio *Governo papale*, cit, pp. 171, 181-185, 191, 193, 194, 204-205 e alle fonti citate.

⁸² In ASO, *Comune*, n. 229, cc. 98v-99v, è trascritta la *Tabula expensarum* inviata dalla Camera apostolica nel febbraio 1489, e dunque in vigore al momento della riforma degli statuti.

⁸³ Citazioni tratte da ASO, *Comune*, n. 228, cc. 172ss, a. 1488.

⁸⁴ ASO, *Comune*, n. 229, c. 77v, a. 1489, da cui cito; ma si vedano pure le analoghe deliberazioni del 1484-85 (n. 227, cc. 255v, 258r-v e 558v).

⁸⁵ ASO, *Comune*, n. 229, cc. 88r-v; ma cfr. anche cc. 77v e 79r.

⁸⁶ ASO, *Comune*, n. 229, cc. 92r-v, 243r e 245v-246r

⁸⁷ *Statutorum... Urbisveteris...*, cit., cc. 3-4: i nomi dei dieci *statutarii* corrispondono a quelli della commissione attiva fra 1489 e 1490, mentre il luogotenente citato, Antonio vescovo di Bagnoregio, governa la città dal 27 gennaio 1490 (ASO, *Comune*, n. 229, c. 336r); tuttavia la promulgazione va collocata fra l'elezione di Alessandro VI, che è il pontefice citato nel proemio, e il suo breve di conferma degli statuti, del 13 febbraio 1494 (n. 231, c. 199v).

Qui, tuttavia, il caso di Orvieto ci interessa soprattutto di riflesso, perché, come per contrasto, mette in grande risalto la smisurata ampiezza dei silenzi e delle omissioni degli altri statuti.

5. Conclusioni

Ma cosa suggeriscono, in definitiva, l'eccezionalità di Orvieto, la rarità delle riforme organiche, la vicenda stessa delle edizioni a stampa e, prima ancora, quella sorta di atonia che pare affliggere gli statuti appena ci addentriamo nei rapporti di soggezione al papato? Come si conciliavano con le facoltà di intervento e di indirizzo di papi e ufficiali locali, e con la loro attività legislativa?

Il processo di invecchiamento delle norme e la divaricazione fra raccolta statutaria e prassi erano fenomeni di vastissima diffusione. In gran parte d'Italia e in altre regioni europee lo statuto andava perdendo "l'antica funzione di riferimento normativo operante ed immediato" per acquistare un ruolo astratto, politico, di riferimento ideologico, quasi di "legge fondamentale della comunità"⁸⁸. Da questo profilo, non v'è alcuna specificità dei domini pontifici. E tuttavia cogliamo egualmente un elemento che nello Stato della Chiesa influiva e accentuava questi sviluppi: la mancanza di un'organica politica statutaria pontificia. Nella complessiva propensione dell'apparato statale verso la normativa statutaria vi era quasi un'indifferenza, un disinteresse evidente soprattutto nei confronti delle grandi città, ma operante in realtà verso ogni tipo di organismo comunitario⁸⁹.

Dietro questo atteggiamento, dietro questo senso come di estraneità rispetto ai corpi statuari urbani cogliamo una pluralità di fattori. Cogliamo, in primo luogo, la cautela verso quegli statuti che restavano i simboli delle autonomie comunali. V'era esitazione a suscitare i timori e le rivendicazioni dei ceti dirigenti cittadini per ottenere la sanzione statutaria della superiorità papale. E, parallelamente, agiva la resistenza degli stessi comuni ad intervenire massicciamente in un campo che era andato caricandosi di spessore simbolico quanto più il significato normativo dello statuto scoloriva a vantaggio di valenze politiche.

Le riforme avvenute durante l'affermazione e la stabilizzazione del dominio papale, va infatti notato, furono molto più numerose di quelle testimoniate dalle raccolte statuarie. Cambiamenti anche radicali negli uffici, nella composizione dei consigli, nel ruolo e nelle modalità di nomina dei magistrati vennero stabiliti da commissari pontifici, rettori provinciali, governatori, luogotenenti e, ancora più spesso, dagli stessi comuni, in modo autonomo o su pressione del papato. Né si esitava, in queste riforme, a sancire e regolare i nuovi rapporti di soggezione alla Chiesa.

La casistica è amplissima, e diversa da città in città. Di particolare interesse sono le deliberazioni periodicamente prese dalle commissioni incaricate di procedere all'imborsazione. Oltre ad indicare i nominativi dei futuri consiglieri e degli ufficiali del comune, spesso questi gruppi di cittadini preminenti emanavano una dettagliata normativa sul numero, le competenze e gli obblighi delle cariche imborsate, e sui margini di intervento attribuiti ai rettori e agli altri rappresentanti pontifici. "Capitoli del bussolo", "reformationes" dei "cives buxularii", "capitoli del reggimento", "imbuxulatu" e analoghe deliberazioni si distaccavano talora con ampiezza dal dettato degli statuti. Ad Orvieto, ad esempio, ampia parte di quanto previsto nella successiva redazione statutaria del 1489-90 era già stato stabilito in una riunione, svoltasi nel giugno 1488 all'interno del palazzo papale, fra i tre conservatori del comune, il luogotenente del legato e i diciotto imborsatori che lo stesso rappresentante pontificio e i conservatori avevano in precedenza designato⁹⁰.

⁸⁸ Cfr. da ultimo ORTALLI, *Lo statuto fra funzione normativa...*, cit. (la citazione a p. 31).

⁸⁹ Per la politica veneziana verso gli statuti, per molti aspetti simile a quella pontificia, G. M. VARANINI, *Gli statuti e l'evoluzione politico-istituzionale nel Veneto tra governi cittadini e dominazione veneziana (secoli XIV-XV)*, in *La libertà di decidere. Realtà e parvenze di autonomia nella normativa locale del medioevo*, Atti del Convegno (Cento, 6-7 maggio 1993), a cura di R. Dondarini, Cento 1995, pp. 321-358, che modifica in parte le conclusioni di G. COZZI, *La politica del diritto nella repubblica di Venezia*, in IDEM, *Repubblica di Venezia e stati italiani*, Torino 1982, pp. 217-318, in partic. pp. 265-267; sul diverso atteggiamento di Firenze, v. E. FASANO GUARINI, *Gli statuti delle città soggette a Firenze fra '400 e '500: riforme locali e interventi centrali*, in *Statuti, città, territori...*, cit., pp. 69-124; per il ducato di Milano, rinvio al contributo di F. LEVEROTTI in questo stesso volume, mentre per Mantova v'è la bella analisi di I. LAZZARINI, *Il diritto urbano in una signoria cittadina: gli statuti mantovani dai Bonacolsi ai Gonzaga (1313-1404)*, in *Statuti, città e territorio...*, cit., pp. 381-417.

⁹⁰ ASO, *Comune*, n. 228, cc. 172r-180v.

E tuttavia questi interventi, di norma, non venivano recepiti dagli statuti. Restavano confinati nei registri delle riformazioni, oppure, anche quando ne uscivano, avevano spesso una fisionomia a sé, di singolo quaderno o pergamena destinati a una conservazione separata. Solo in una minoranza di casi si provvedeva alla trascrizione in appendice al volume degli statuti, e solo in via del tutto eccezionale si sentiva la necessità di una loro integrazione organica, come appunto avvenne ad Orvieto, nel corpo statutario. Di norma lo statuto continuava a condurre una esistenza separata, come in una sorta di empireo staccato dalla dinamica politica e istituzionale, che si preferiva trovasse altrove le sue forme di recezione⁹¹.

Lo statuto e la sua difesa avevano poi, nello Stato della Chiesa, un significato diverso che nelle formazioni statali di origine più recente e di minore legittimità. Nei capitoli di dedizione al papato, il mantenimento della legislazione statutaria, pur se in linea di massima presente, non era una richiesta particolarmente insistita⁹². Spesso giungeva dopo la ben più viva preoccupazione di garantire alla città vecchi e nuovi privilegi fiscali, la permanenza sotto il governo diretto, eventuali reintegrazioni del contado, la libertà di elezione degli ufficiali comunali e altre concessioni. Questo apparente disinteresse era certo suggerito dalla lunga esperienza di riconoscimenti papali delle legislazioni urbane. Ma, anche, scaturiva da alcuni strutturali caratteri della sovranità pontificia. E' significativo che nei domini della Chiesa non soltanto i capitoli presentati dalle città al momento della soggezione, ma anche le tensioni e le resistenze che in seguito si instauravano fra centro e periferia riguardassero la legislazione statutaria urbana molto più raramente che negli altri stati⁹³. Per la Chiesa come per i comuni, il riferimento era piuttosto costituito dai capitoli di dedizione, e più in generale da quella nutrita serie di "privilegia, concessiones, indulta, gratie et littere apostolice" che non a caso venivano ricordati molto più spesso degli statuti nelle proteste contro reali o supposte ingerenze degli apparati statali. Poiché, appunto, una pratica della sovranità ormai plurisecolare aveva mirato a stabilire, attraverso il ricorso massiccio a concessioni e deroghe, relazioni dirette con i singoli soggetti, secondo un atteggiamento della istituzione pontificia che vantava un'origine remota e solidamente radicata, prima ancora che nei domini temporali, in campo ecclesiastico e religioso.

Il paragone con altri stati invita a chiedersi, infine, se anche in alcuni esponenti della Curia operasse la coscienza che il processo di uniformazione e subordinazione legislativa dovesse scaturire, piuttosto che da una coerente politica statutaria, dalla prassi politica e giudiziaria, con una "osmosi dalla sottile, e lenta e impercettibile, ma sicura efficacia"⁹⁴. Di questa ipotetica progettualità manca però ogni traccia esplicita, e del resto male si concilia con la frequenza dei mutamenti di indirizzo politico causati dalla successione dei pontefici e dei loro seguiti.

E' evidente, semmai, un atteggiamento pragmatico, duttile, a suo modo intelligente. V'era come la coscienza dell'inutilità di un forte intervento sovrano nelle legislazioni urbane. Questo intervento fu adombrato, come ho ricordato, ai tempi dell'Albornoz, ma anche allora si svolse con grandi limitazioni e soltanto, in definitiva, su un'esigua minoranza degli statuti. Fino al XVI secolo, il papato non si dotò di uffici deputati alla uniformazione e alla produzione degli statuti territoriali, né sembra avere dato sistematico stimolo al processo di revisione.

⁹¹ Per la prima età moderna, belle notazioni sulla "refrattarietà degli strumenti e della logica statutaria ad impegnarsi... nella definizione stretta dei canali di raccordo fra istituzioni e dinamica sociale cittadina", e sul conseguente ricorso a congregazioni bussolari e analoghi organi, in G. B. ZENOBI, *Le "ben regolate città". Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma 1994, pp. 186-187. Ovvio poi aggiungere che questi organi ristretti e straordinari erano strumento e sanzione del processo stesso di enucleazione di un patriziato urbano in via di chiusura, e rappresentavano anche, per il governo papale, un agevole mezzo per intervenire nell'amministrazione cittadina valorizzando al massimo un rapporto privilegiato con i gruppi dirigenti.

⁹² Per i capitoli consultati cfr. sopra nota 20.

⁹³ Il riferimento è in primo luogo allo Stato veneto (oltre agli studi di VARANINI e COZZI citati alla nota 89, vedi G. ORTALLI, *Il ruolo degli statuti tra autonomia e dipendenze: Curzola e il dominio veneziano*, "Rivista storica italiana", 98, 1986, pp. 195-220, in partic. pp. 215ss; A. VIGGIANO, *Governanti e governati. Legittimità del potere ed esercizio dell'autorità sovrana nello Stato veneto della prima età moderna*, Treviso 1993, pp. 26ss).

⁹⁴ COZZI, *La politica del diritto...*, cit., p. 269; anche VARANINI, *Gli statuti...*, cit., pp. 333-334.

Era, del resto, superfluo. Nella seconda metà del XIV secolo come, in maggiore misura, nel pieno e tardo Quattrocento, la Chiesa poteva in realtà contare su strumenti di intervento di qualche efficacia, almeno per una politica che comunque intendeva ampiamente riconoscere particolarismi ed autonomie. La legislazione statale era molto dettagliata e, al livello dottrinale e teorico, di così indiscussa superiorità da rendere certamente molto debole, in caso di contrasto, ogni appello agli statuti che non si accompagnasse ad altri, più incisivi strumenti di negoziazione; la regola della *confirmatio* veniva ampiamente rispettata; la podestà sovrana del *Vicarius Christi* era per generale riconoscimento della dottrina così completa da consentire in linea teorica ogni intervento diretto non soltanto dello stesso papa, ma anche di legati e di ufficiali che fossero stati investiti dal pontefice della facoltà di sospendere o modificare gli statuti.

Non è un caso se la traduzione statutaria dei rapporti di soggezione alla Sede apostolica risulta debolissima proprio nelle maggiori città umbre e del Patrimonio. In questi grandi comuni massima restava la tradizione di autonomia e la gelosa tutela dello statuto, ma molteplici erano anche i canali dell'intervento papale, per il tramite sia di un più fitto tessuto di rappresentanti e ufficiali, sia di rapporti diretti con le maggiori famiglie cittadine. Quanto alle città minori e ai castelli *immediate subiecti*, l'intervento sugli statuti appare sì meno raro, ma raggiunse in realtà una consistente ampiezza quasi soltanto nei momenti in cui il divampare di conflitti faziosi muoveva una minaccia gravissima al potere del papa e dei suoi ufficiali. La Chiesa si risolveva a toccare lo statuto solo dove mancavano altri canali di intervento, oppure solo quando la faziosità o altri fattori minavano il rapporto con i ceti dirigenti.

Perché naturalmente quello che in ultima analisi contava era lo svolgersi quotidiano e locale dei rapporti politici, dell'attività di governo, delle forme di collaborazione e frizione fra le autonomie cittadine e gli apparati statali. Gli statuti, così, potevano essere rispettati dalla Chiesa, e venire difesi dalle oligarchie comunali. Magari erano anche riproposti a più larga diffusione attraverso la stampa⁹⁵. Conservavano certamente un preciso ruolo non solo nella pratica giudiziaria e nel diritto privato, ma anche per definire e tutelare ambiti di privilegio ed egemonia delle oligarchie locali (nella attribuzione delle cariche, nelle imposte, nei rapporti con il contado, nella tutela dei diritti di proprietà, ecc.), e più in generale per sostenere la legittimità politica delle residue autonomie comunali. Ma restavano innegabilmente sullo sfondo della prassi politica e normativa. Ancor meno che altrove, nei domini pontifici né la realtà del potere sovrano, né la sua legittimazione passavano attraverso gli statuti.

Possiamo allora concludere, e tornare alla statutaria signorile. La ricordata difficoltà ad individuare negli statuti cittadini forme di presenza statale riprese dai regimi signorili dovrebbe apparire, a questo punto, nella sua vera natura: il frutto non della incompletezza di fonti e ricerche, ma piuttosto dei limiti e per certi aspetti dell'assenza di una politica statutaria pontificia⁹⁶.

⁹⁵ Mancano peraltro studi sulle motivazioni politiche e particolaristiche che di volta in volta spinsero a dare alle stampe i testi statutari. Una precocissima iniziativa di edizione, quella di Ascoli, si inseriva ad es. in un evidente sforzo di sanzione e rafforzamento della *libertas ecclesiastica* (restituzione al comune dell'autonomia finanziaria, e abolizione del governatore e del tesoriere papali) infine raggiunta, dopo molti tentativi, nel 1482: oltre che con feste, affreschi e iscrizioni, il nuovo regime fu celebrato e tutelato attraverso la stampa degli statuti, deliberata dal consiglio comunale fin dal 1486 e infine realizzata dieci anni dopo, così diffondendo e fissando, dopo avervi inserito alcuni nuovi capitoli, un testo statutario trecentesco che non faceva nessun cenno al rapporto di subordinazione finanziaria e istituzionale alla Chiesa che la città aveva sperimentato negli ultimi decenni (FABIANI, *Ascoli...*, cit., I, pp. 117-123 e 386-389; CAROCCI, *Governo papale...*, cit., pp. 210-213; per le epigrafi e gli affreschi, cfr. A. SALVI, *Iscrizioni medievali di Ascoli*, Ascoli 1999, tav. LXXXV e pp. 186-187).

⁹⁶ Ringrazio Emanuele Conte, Maria Ginatempo e Sara Menzinger per le critiche e i suggerimenti.