

Giorgio Chittolini
Governo ducale e poteri locali

[A stampa in *Gli Sforza a Milano e in Lombardia e i loro rapporti con gli stati italiani ed europei (1450- 1530)*,
Milano 1983, pp. 27-41 © dell'autore - Distribuito in formato digitale da "Reti Medievali"]

1. A caratterizzare la fisionomia dello stato sforzesco - così come, per il periodo precedente, la fisionomia dello stato visconteo - si è messo l'accento, assai spesso, su alcuni vistosi aspetti di centralizzazione del potere. Si è anzi molto insistito, in una prospettiva storiografica assai attenta al problema della *Staatsbildung* e al processo di formazione dello stato moderno, su alcuni elementi caratteristici di una forma di stato del tutto nuova, di cui anzi il principato milanese avrebbe costituito una delle più precoci realizzazioni: l'unificazione territoriale, la rivendicazione di una nuova sovranità, in materia, ad esempio, giudiziaria e legislativa, la creazione, soprattutto, di una forte burocrazia centrale, e di una rete periferica di ufficiali e funzionari in grado di trasmettere capillarmente, in ogni angolo del dominio, la volontà del principe.

La sottolineatura di questi elementi di novità non ha mai impedito, a dire il vero, la constatazione dei limiti di siffatte tendenze centralizzatrici e 'assolutistiche', la denuncia di residui non assimilati ai nuovi ordinamenti: residui rappresentati, ad esempio - per quanto riguarda l'organizzazione interna - dalla refrattarietà dei corpi territoriali: si trattasse della riottosità dei feudatari, o del municipalismo cittadino. Solo che questi residui sono stati di regola presentati come resistenze e freni a una tendenza pur tuttavia prevalente e caratterizzante, essa soprattutto, la fisionomia del nuovo stato: come residui neutri e negativi, dal cui superamento e annullamento appunto prendeva significato il periodo. Poco importanti, quindi, e fatti, oggetto di scarsa attenzione.

Maggiore importanza acquista la considerazione dei corpi territoriali in una prospettiva di ricerca - quale appunto si è venuta affermando in tempi più recenti - meno preoccupata di cercare nello stato di Milano e nel suo governo germi anticipatori di sviluppi statali lontani, e più attenta ad analizzare la realtà degli equilibri di forza all'interno del dominio. Il che non significa negare il marcato elemento di novità rappresentato dalla comparsa di un forte nucleo di potere, come quello visconteo e sforzesco, e dal costituirsi di ordinamenti statali che ad esso attribuiscono, su un ampio territorio, nuove prerogative di sovranità e di governo: ma non significa nemmeno affermare che la struttura dello stato sforzesco debba essere globalmente interpretata alla luce di quei principi di centralizzazione per così dire totalitaria, che saranno caratteristici di fasi molto successive nella storia dello stato.

In realtà lo stato milanese, chiamato a ricostituire una organizzazione politica unitaria sulle rovine degli stati cittadini, costretto ad operare in una situazione di disgregazione politica e territoriale profonda, ha obiettivi assai più limitati, e una fisionomia assai meno 'moderna'. La sua funzione, la sua ragion d'essere, il motivo per cui città, borghi, feudatari ne riconoscono l'autorità, sta nel mantenimento della pace interna, nella capacità di porre un freno alle lotte municipali (a quegli scontri fra fazioni e partiti che avevano minato e distrutto il sistema dell'Italia comunale), nella difesa del suo dominio da interferenze e minacce esterne. Certo, per assolvere questi compiti, il signore ha bisogno di esercitare sul suo territorio un certo controllo. Il mantenimento dell'ordine significa controllo della amministrazione della giustizia, l'organizzazione di un esercito richiede grandi disponibilità finanziarie. E ciò porta alla rivendicazione di poteri amministrativi e di governo: non però sino al punto di voler estendere dovunque la sua autorità in forma diretta e assoluta. Non ne ha a forza, non ne avverte nemmeno la necessità: e viceversa avverte il rischio di andar oltre la logica e il consenso che stanno a base del suo stato e del suo potere. Donde una effettiva limitatezza degli strumenti di governo, e una certa autolimitazione della autorità del duca: che, mi pare, si intravede considerando da vicino alcuni degli aspetti che pure sono stati indicati come caratterizzanti della nuova forma di stato, e che ora cercheremo di esaminare, in particolare nel rapporto fra principe e città.

2. Così sembra essere per quello che riguarda la legislazione. Non mi dilungherò su questo argomento, su cui è prevista una relazione apposita. Ma vorrei solo notare che probabilmente

l'attenzione rivolta alla legislazione del principe ha messo in ombra la grande importanza che mantiene lo statuto cittadino. E vero che si sono ormai affermati, a danno dello statuto, alcuni principi gravemente limitativi. Il principio, ad esempio, che uno statuto è valido solo se approvato dal signore; che ogni riforma statutaria deve essere dal signore autorizzata, e da questi accettata; infine - principio dolorosissimo per i cittadini che in caso di contrasto fra il dettato dello statuto e un ordine ducale debba prevalere quest'ultimo, e la volontà del duca tiene di regola il primo posto nella gerarchia delle fonti del diritto.

Restano però da valutare altri aspetti.

Innanzitutto, in quest'opera di controllo e di revisione della legislazione cittadina, nelle riforme statutarie, fino a che punto l'intervento del signore ha escluso la partecipazione dei *cives*? Non esistono ricerche esaurienti sulle città del dominio, come ne esistono invece per la Repubblica veneta. Ma da quanto si conosce sembra si possa dire che assai spesso questa opera di revisione dello statuto era compiuta con larga e influente partecipazione dei giurisperiti del collegio della città. Quelle edizioni riformate che portano per così dire il sigillo ducale - a salvaguardia e affermazione del principio della preminenza della *lex superior* del principe, della immagine del principe come *lex animata* - sono sovente il frutto del lavoro di giuristi, i quali conservano e trasmettono la sostanza della legislazione di ispirazione cittadina: come dimostra del resto il tenace attaccamento dei *cives* alla legislazione statutaria, anche dopo che è stata sottoposta al vaglio e alla approvazione principesca.

E ancora, per quello che riguarda il rapporto fra statuto e decreto, mi sembra che non solo sia importante chiedersi quali dei due prevalga sull'altro in caso di contrasto, ma anche quale spazio autonomo e suo proprio, accanto ai decreti, lo statuto conservi. Mancano ricerche specifiche: ma l'impressione è che l'area coperta dalla legislazione del principe e dal suo intervento diretto di revisione resti, nel complesso, limitata. È una legislazione, come ha notato A. Cavanna, «alluvionale»; abbondante, ma disorganica; più di emergenza, o di specifico intervento in determinate questioni che di sistematico e programmato coordinamento degli statuti; suggerita di volta in volta da momentanee contingenze. Onde, nella prassi concreta, può facilmente determinarsi un rovesciamento nell'ordine di precedenza nella gerarchia delle fonti del diritto (e diventa inevitabile il ricorso alla discrezione arbitraria del giudice). Gli statuti, in effetti, come tante fonti testimoniano, continuano ad essere un costante punto di riferimento per i tribunali ducali (così nella prassi giudiziaria come nella attività di governo). Non stupisce che le vecchie redazioni statutarie continuino ad essere ricopiate, ristampate, riempite di annotazioni e di commenti da generazioni di giuristi per lunghi secoli dopo l'inizio della legislazione principesca, fino al Sei e Settecento; e non stupisce che continuino a restare punto di riferimento, nel dibattito teorico dei trattatisti, come viva espressione dello *jus proprium*.

Insomma, l'impressione è che la volontà del principe, di affermare in linea di principio la preminenza della propria legislazione, non escluda la sostanziale conservazione del grosso della legislazione urbana, e non tolga allo statuto il suo ruolo fondamentale nella vita giuridica cittadina.

Considerazioni analoghe si possono forse svolgere anche a proposito della «burocrazia» ducale, della sua influenza e capacità di azione.

Certo ora in città sono dovunque presenti i rappresentanti del governo centrale, ad esercitare le maggiori prerogative di governo e ad amministrare la giustizia (come il commissario e il podestà), ad imporre e a riscuotere le imposte (come il referendario); e accanto ad essi tutta la piccola folla di ufficiali minori che dipendono da quelli, o sovrintendono ad altri importanti uffici amministrativi: l'annona, le strade, le acque, l'economato dei benefici vacanti. Se consideriamo il quadro della amministrazione sforzesca, quale risulta dalle preziose ricerche di C. Santoro, non si può non restare stupiti del gran numero di ufficiali che il duca nomina nelle città, o invia fin nei più remoti angoli del dominio. All'avvento di Francesco Sforza le podesterie del dominio sono oltre duecento. Ed è indubbiamente a questi uffici e a questi ufficiali che competono le maggiori incombenze di governo; mentre per contrasto appaiono poche e marginali le materie lasciate alla competenza diretta dei consigli urbani e delle residue magistrature cittadine.

Ma a veder bene l'impressione, a prima vista fortissima, di una massiccia presenza ducale nella vita politico-amministrativa delle comunità, si attenua di molto quando si considerino meglio la composizione di queste magistrature e il loro funzionamento.

Il fatto che questi ufficiali fossero nominati dal duca non ne faceva per questo necessariamente agenti e rappresentanti del potere centrale. L'interesse del duca a riservarsi il diritto di nomina di un ufficio (di avvocato fiscale, delle vettovaglie, della caneparia del sale: uffici spesso lucrosi, che si vendevano e si incantavano) rispondeva talora al suo desiderio di poter disporre di queste fonti di entrata, e di beneficiare con esse un suo fedele, più che alla volontà politica di collocare un suo diretto rappresentante a capo di un importante ufficio.

A scorrere gli elenchi della Santoro poi non è difficile incontrare come ufficiali ducali molti degli stessi cittadini, esponenti del ceto patrizio della città. E ciò accadeva ancor più frequentemente per uffici minori (ad esempio per i *rationatores* dell'ufficio del referendario, per i cancellieri della comunità; soprattutto per le notarie del maleficio e dei danni dati); per molti di essi anzi capitava spesso che il diritto di nomina fosse riconosciuto esplicitamente dal duca alla comunità. Erano certamente uffici minori e subordinati. Ma comportavano mansioni molto delicate, costituivano i terminali e gli strumenti indispensabili all'attività delle magistrature principali, che di essi dovevano inevitabilmente valersi in ogni momento della loro attività: gli strumenti senza i quali ogni apparato di governo sarebbe risultato mutilo e inefficiente. Molto spesso il carteggio fra la cancelleria milanese e le magistrature periferiche dello stato dimostra che la possibilità dell'esercizio effettivo dell'autorità principesca, l'incisività, la tempestività e l'efficacia di un intervento di governo finivano in gran parte per dipendere da questi minori ufficiali.

Ma più importante è il fatto che in numerose materie, giurisdizionali, amministrative, fiscali, a Milano come in tutti gli stati rinascimentali, accanto alle magistrature ordinarie, per così dire, avevano grandissima parte magistrature straordinarie e temporanee, nominate volta a volta per compiti specifici, ma con competenze e responsabilità delicatissime e decisive.

Nell'amministrazione della giustizia, ad esempio, tendeva a diventare frequentissimo, e talora obbligatorio, nelle maggiori cause civili, il ricorso al *consilium sapientis*: *consilium* che risultava vincolante per il giudice (addirittura anche quando fosse *iniquum*). Secondo le norme che vengono via via emanate nel Quattrocento (come ha mostrato M.C. Zorzoli), il *sapiens* - al cui parere era previsto, e sollecitato, il ricorso - doveva far parte del collegio dei giuristi della città. Allo stesso modo doveva appartenere obbligatoriamente al collegio il giurista che veniva designato come giudice d'appello. Capitava quindi che in molte questioni (e di regola in quelle di maggior rilievo) la sentenza dei magistrati di nomina ducale venisse fortemente condizionata da giurisperiti cittadini, o che questi ultimi assumessero di fatto la pienezza delle funzioni di giudice, applicando direttamente quella tradizione giuridica urbana che nei collegi si alimentava e si tramandava.

Qualcosa di simile accade nell'amministrazione fiscale. Lo stato visconteo si era caratterizzato anche in questo campo per un precoce sforzo di centralizzazione. Già al tempo di Gian Galeazzo Visconti risultavano operanti, in tutte le città del dominio, un referendario, un tesoriere, ed altri funzionari da questi dipendenti, i quali provvedevano direttamente all'appalto dei dazi, presiedevano al rifacimento degli estimi, riscuotevano direttamente i tributi. Una situazione molto diversa, ad esempio, da quella dello Stato della Chiesa, in cui varie città si impegnavano nei confronti del papa per una certa cifra (il vecchio *salarium domini*), mantenendo il diritto e la facoltà di riscuotere le somme necessarie secondo criteri da esse stabiliti, e tramite i loro ufficiali.

Ma in realtà anche nel Milanese il funzionamento della macchina fiscale lasciava spazio, in vari delicati settori, all'intervento della città. La complessa procedura del rifacimento dell'estimo (la preparazione dei ruoli dei contribuenti, diremmo oggi, con il relativo imponibile) era in larga misura sotto il controllo dei *cives*. Il referendario, o l'apposito commissario incaricato dal duca, si appoggiava di regola a una commissione composta da membri del consiglio cittadino: commissioni importantissime, costituite con equilibrati dosaggi fra le fazioni e le famiglie principali, che seguivano tutto il lavoro tra liti e contrasti - restando in carica per molto tempo - con amplissimi poteri decisionali. La stessa decisione di rinnovare l'estimo, che pure era di competenza del duca, in realtà veniva presa dopo ampie consultazioni, in pratica solo con l'accordo dei *cives*. Ancora nel caso tutt'altro che infrequente di tasse straordinarie (per spese militari, o per la necessità di

rimborsare rapidamente un grosso debito) quando cioè i normali canali di prelievo si rivelavano inadeguati e lenti, non si poteva fare a meno di passare attraverso una trattativa col consiglio cittadino: il quale non solo contrattava, con estenuanti patteggiamenti, l'ammontare dell'imposizione, ma soprattutto riusciva spesso a riservarsi il diritto di stabilire in quale modo il danaro dovesse essere riscosso: se attraverso un prestito forzoso, se attraverso un'addizione sui dazi, se attraverso un aumento delle normali imposte dirette (censo del sale e tassa dei cavalli), se tassando la città, oppure il contado.

3. La numerosa officialità ducale, insomma, così capillarmente distribuita nelle città del ducato, si trova ad essere come inserita e invischiata in un sistema di governo urbano, che funziona secondo principi e meccanismi risalenti all'età del libero comune, e che continuano ad operare in modo non molto diverso. Nella figura del podestà nominato dal duca non era difficile riscoprire, come in trasparenza, i lineamenti dell'antico podestà cittadino, la cui esistenza era prevista dagli statuti, la cui attività era regolata dagli statuti stessi, e dalle consuetudini della città: al vertice di un organismo amministrativo che ugualmente ripeteva le sue caratteristiche originarie, di organo di autogoverno locale. Il suo ruolo, la sua funzione di rappresentante del potere ducale vengono a trovarsi indebolite di fronte a un'organizzazione di governo che tende a farne semmai il magistrato della città.

Certo si incontrano e non di rado, ufficiali meno malleabili, che hanno vivo il senso di essere portatori della volontà del principe, strumenti di un'azione di governo che deve trascendere gli interessi e le pressioni locali municipali: e che anzi in questa loro funzione, e nella loro capacità di assolverla, identificano il loro personale onore.

Ma è una concezione dell'ufficio che si rivela difficile da realizzare, e che offre spesso amarezze e disinganni. Il cosiddetto *Carteggio interno* dell'Archivio sforzesco, che raccoglie le lettere degli ufficiali al duca, o alle magistrature centrali dello stato, offre innumerevoli notizie sulla azione degli ufficiali, sui loro obiettivi; e anche sulle difficoltà che incontrano, sui loro insuccessi. Quanto più un podestà o un commissario si sente portatore di un'autorità superiore, interprete e esecutore di un'azione di governo che si propone di allargare l'area di intervento del potere centrale, tanto più spesso deve misurare la sua debolezza, i condizionamenti cui è soggetto, la forza di pressione (e talora le intimidazioni) dei cittadini. Gli si negava il salario (quella parte, consistente, che doveva essere pagata dalla comunità), o gli si lesinavano i versamenti («bisogna andar mendicando, e sottomettersi loro a obtenerli»); gli si negavano, alla fine del mandato, quei doni (un bacile d'argento, un pallio ricamato), di valore modesto, spesso, ma che costituivano una sorta di benserivito, una credenziale che veniva fatta valere verso il duca o verso altre città; si facevano arrivare a Milano segnali di scarso gradimento verso l'ufficiale, se ne chiedeva apertamente la revoca.

Quando non si passava a intimidazioni vere e proprie. Capitava, magari nei giorni di carnevale - giorni sempre pericolosi per i poteri costituiti - che rapide schiere di cavalieri armati e mascherati passassero silenziosamente sotto le finestre del podestà; o che mani ignote ne imbrattassero le armi; o che si appendessero alla sua porta «bulletini» di derisione e di sfida. E talvolta anche apertamente, in piazza, potevano nascere scontri verbali e battibecchi con cittadini eminenti che non si peritavano di vantare in faccia all'ufficiale, le personali aderenze col duca, o con qualche potente cortigiano, la loro influenza, la loro impunità: con gran cruccio dell'ufficiale, e gravissimo disdoro del suo 'onore'.

Queste erano spesso le condizioni in cui podestà e commissari esercitavano quotidianamente il loro ufficio. E in questo si può misurare la vera forza che la città conserva, l'influenza che mantiene nell'esercizio del governo locale. Nonostante le divisioni e le rivalità interne, la società urbana sa presentarsi all'occorrenza come un organismo compatto, un corpo refrattario e chiuso verso l'esterno, che la semplice presenza di pochi rappresentanti del principe, isolati come in una terra straniera, non è in grado di scalfire in profondità; una società saldamente raccolta intorno ai suoi capi (di partiti, di famiglie), intorno ai «principali» -come dicono i documenti-. E senza l'accordo con essi non è possibile governare.

E nemmeno, a sostenere gli ufficiali nella loro azione, servivano molto i diretti interventi del duca. Spesso anzi, nei casi di frizione e di contrasto, secondo una ragion di stato più lucida e consapevole di quella dei suoi ufficiali, si mostra proclive ad accogliere le lamentele e le richieste dei corpi territoriali, delle grandi famiglie, delle fazioni che hanno in mano il governo delle città. In casi gravi di contrasti e scontri, suscettibili di far nascere 'scandalo', non esita a sconfessare l'azione di podestà e commissari (e a «calpestarne l'onore», come lamentano questi, sconsolati): pur di non squilibrare il sistema bilanciato di autonomie e di poteri che è alla base dello stato regionale.

E in effetti, se la presenza del governo centrale risulta spesso cauta e limitata, ciò non sembra dipendere solo dalle difficoltà oggettive che la burocrazia incontra nella sua azione, ma anche da una sorta di autocontenimento dell' autorità ducale.

Il limite di interpretazioni troppo modernizzanti dello stato sforzesco, infatti, non sta solo nella sottovalutazione dell'importanza dei corpi locali, ma nella concezione di questi corpi, e delle loro prerogative, come «refrattarietà e resistenze», e nella difficoltà a vederne il ruolo di elementi necessari e integranti dell'edificio statale: come risulta dalla prassi di governo, e anche da riconoscimenti più espliciti (delle loro magistrature e delle loro leggi, del diritto di ambasceria - di cui si valgono per rivolgersi direttamente al duca, e scavalcare molti gradini della sua burocrazia - o della facoltà di stipulare col duca stesso patti e capitolazioni).

Certo la linea di confine fra questi diversi ambiti di poteri (locali, e centrali) si presenta con un andamento tutt'altro che definito, e stabile. Ma è significativo che a tracciarla, di volta in volta, nella mutevolezza delle condizioni politiche, nella varietà dei problemi, fossero costantemente chiamati - attraverso un sistema fitto di contatti, consultazioni, corrispondenze - i corpi territoriali, come componenti essenziali e riconosciuti dello stato.

4. Tutto ciò aiuta a comprendere l'obiettivo cui si ispira l'azione delle città (e, su un altro piano, delle comunità e dei corpi minori) per stabilire un limite fra potere centrale e poteri locali. L'esigenza di autonomia, la tensione col governo centrale (che si manifestano in ogni forma di organizzazione statale, là dove esiste una sia pur minima pluralità di centri politico-amministrativi) assumono qui caratteristiche precise. Il modello a cui si rifanno è quello di una serie di organismi territoriali che riconoscono sì l'alta sovranità del duca, ma conservano il loro territorio (un tutto organico, di cui la città costituisce il capo, e le campagne le membra, secondo la nota immagine), con le loro leggi e le loro consuetudini, i loro ceti dirigenti: in condizioni di autonomia assai ampia per quanto riguarda il governo locale.

Di qui l'aspirazione, ancora vivissima nel Quattrocento, a mantenere queste caratteristiche, di corpi politico-amministrativi unitari e compatti, a preservare l'integrità di un organismo che non si considera leso o ferito in modo irreparabile. Di qui ancora la convinzione, ugualmente viva, di una potenziale autosufficienza, della capacità di un reggimento autonomo.

In fondo le città lombarde non si sentono molto diverse dai liberi stati cittadini che ancora sopravvivono nella penisola (come Siena, o Lucca); o da quei centri - come, nello stato pontificio, Perugia o Bologna - che, pur compresi in organismi territoriali più ampi, degli stati cittadini conservano moltissime caratteristiche. Già due volte, anzi, nel cinquantennio che aveva preceduto l'avvento di Francesco Sforza, in due momenti di crisi dello stato visconteo (dopo il 1402, e dopo il 1447), si erano ridisegnati bruscamente, sulla carta geografica della Lombardia, i contorni dei vecchi stati cittadini di origine comunale. La scomposizione del ducato milanese in ambedue i casi era avvenuta per città, così come - l'espressione è di Carlo Cattaneo - le rocce stratiformi e i cristalli si sfaldano nel senso della loro formazione. Nel 1447 anzi, dopo la morte di Filippo Maria Visconti, varie città, compresa Milano, si erano intitolate 'Auree repubbliche', o 'Magnifiche Comunità'. E la riconquista dello stato da parte di Francesco Sforza si era in effetti compiuta pezzo a pezzo, città per città, territorio per territorio.

Una piena indipendenza dei centri urbani, per verità, non era pensabile in Lombardia, dove già dal Ducato, per la stessa vivacità ed esuberanza dei comuni cittadini, per l'intreccio degli interessi e delle rivalità, più precocemente si era rivelata la fragilità del sistema delle città stato, e si era resa evidente la necessità di un signore, di un organismo politico più ampio e stabile.

Ma il rapporto col duca poteva essere inteso ancora nei termini in cui le città l'avevano accettato all'inizio: riconoscimento dell'alta sovranità di un *dominus*, che assicurasse la difesa e la pace, a cui si pagassero i tributi, a cui ci si legasse in un patto, sostenuto da un impegno solenne di fedeltà: ma senza che egli fosse autorizzato a interferenze - non necessarie, e indebite - nel governo locale.

Se non si hanno presenti queste concezioni, che i ceti urbani ancora vagheggiano, questo modello di organizzazione politica dello stato (condiviso per altro anche da altri corpi territoriali: dai feudi, alle terre 'separate', alle federazioni montane e di valle), non si riescono a capire certe aspirazioni che serpeggiano, certe richieste che vengono avanzate ai duchi: ad esempio al momento della dedizione a Francesco Sforza, nei solenni capitoli che in quell'occasione il condottiero sottoscrisse con tutte le città, e con molti signori e borghi del dominio; o ancora in seguito, in trattative e patteggiamenti coi successori, e poi con i Francesi e i Veneziani. Sono richieste spesso esagerate e provocatorie, in contrasto stridente, talora, con la realtà degli ordinamenti e della prassi di governo: ma proprio per questo, per la loro radicalità e generalità, illuminanti del modello politico che i cittadini avevano in mente, della *ratio* che avrebbe dovuto presiedere, nelle loro aspirazioni, al rapporto fra principe e corpi territoriali.

Ad esempio in materia di legislazione. Si ricordava più sopra l'importanza che lo statuto conserva di fatto. Ma le richieste delle città sono più radicali. All'avvento di Francesco Sforza alcune di esse chiedono che venga abrogata, totalmente, o nella grandissima parte, tutta la legislazione viscontea: tutti quei decreti su cui si erano affaticati giuristi e cancellieri, e che avevano costruito un edificio legislativo imponente. E la richiesta viene ripetuta ancora da Pavia, pari pari, nei patti di capitolazione con Luigi XII alla fine del secolo (e si comprendono, nella richiesta di cancellazione, i decreti sforzeschi).

Era una massa imponente di leggi, che dovevano costituire, secondo i Visconti e gli Sforza, le fondamenta della organizzazione giuridica e politica del ducato, i pilastri di base dello stato. Orbene tutto questo, agli occhi delle città, appare un'escrescenza, una superfetazione dannosa e superflua, che si può o si deve cancellare in blocco con un tratto di penna, senza timore che risulti per ciò amputato o impoverito un ordinamento giuridico, che aveva la sua base necessaria e sufficiente nello statuto urbano. Quella drastica operazione di chirurgia legislativa ne avrebbe anzi restaurato la piena integrità, avrebbe riaffermato la capacità statuyente delle città, e avrebbe loro riconosciuto una certa preminenza (se non esclusività di diritto) nella funzione legislativa.

Ancora, per quanto riguarda le finanze - e anche in questa materia, si è detto, i cittadini non erano privi di strumenti di intervento - numerose richieste mirano ad allargare il ventaglio delle entrate che la città controlla direttamente, fino alla pretesa estrema che tutta la finanza locale sia in mano alla comunità, accontentandosi il duca di una somma fissa, pagata mensilmente o annualmente, in certo modo come compenso - si usa la parola «*salarium domini*» - per quelle funzioni che i corpi territoriali gli assegnano e gli richiedono: mantenere la pace all'interno e all'esterno, ovvero, all'occorrenza, far guerra.

Se, poi, in questi termini va inteso il rapporto col duca, se il comune cittadino - organismo già di per sé autosufficiente - riconosce l'alta sovranità degli Sforza, paga loro i tributi, ed è loro legato da un impegno solenne di fedeltà, non c'è bisogno di altri legami o mediazioni: non c'è bisogno, in sostanza, di ufficiali.

L'insofferenza già ricordata nei confronti dei rappresentanti del duca in città e nel contado si manifesta in richieste di soppressione di questo o quell'ufficio, per l'annona, le strade, le acque («il duca non si impacci di queste cose...»), e di delega di quelle funzioni alle comunità. Unanime, da parte di tutte, è la pretesa che le podesterie del contado siano affidate a cittadini, e per designazione compiuta dai consigli cittadini. Quanto al podestà urbano - che è il principale degli ufficiali ducali - non si giunge a chiedere che il duca rinunci a nominarlo (anche se richieste di elezione diretta vengono avanzate poi, in periodo francese): ma si vuole che sia un tecnico, un giurisperito: con caratteri analoghi a quello che gli Sforza richiedono normalmente per i luogotenenti dei podestà; tanto da ridurlo cioè a funzionario inseribile con maggiore facilità nel sistema di governo cittadino, entro l'ambito di influenza dei maggiorenti. Si manifesta apertamente, invece, l'ostilità verso ufficiali introdotti di nuovo dai Visconti, estranei alla

tradizione dello stato cittadino. Bersagliatissimo è il capitano del divieto: un magistrato originariamente preposto alla lotta contro le frodi annonarie e il contrabbando nelle campagne, ma che aveva finito per acquistare ampi diritti di giurisdizione ordinaria sul territorio (anche perché i distrettuali preferivano il suo tribunale a quello delle magistrature cittadine). Frequentissime sono le denunce, le accuse, le richieste di revoca, di riduzione dei suoi poteri. Lo stesso - seppur con maggior cautela, per la maggior dignità della carica - avviene col commissario, il magistrato che nelle diverse province rappresentava direttamente l'autorità e la volontà del duca. Molto di mal animo se ne sopportava la facoltà di agire (e di giudicare) *per arbitrium*, al di fuori degli statuti: anche dei suoi poteri si chiede sovente la riduzione, o si auspica addirittura la soppressione della magistratura, da incorporare eventualmente in quella podestarile.

Non vogliono essere, questi, atteggiamenti di ripulsa, né atti di ostilità nei confronti del principe, come le città spiegano con molta chiarezza (distinguendo fra la legittimità delle esigenze di autorità e di governo da parte del duca, e gli strumenti - uffici e ufficiali - di cui egli si vale. Ma, appunto, accettare il sistema della burocrazia sforzesca, la presenza attiva degli ufficiali, significa accettare di essere inglobati come elementi passivi in un sistema di governo e di amministrazione che ha i suoi meccanismi fuori del mondo urbano, e finisce inevitabilmente per annullarne l'individua autonomia: significa snaturare il rapporto col duca, che deve essere bilaterale e diretto, di « immediata dipendenza ».

Altrettanto sentita e vivace è tale esigenza quando, a quel diaframma rappresentato dagli ufficiali, se ne aggiungano altri, meno neutri: corpi territoriali, ad esempio, che pretendano di subordinare in qualche modo a sé altri corpi, di minore importanza e dignità. È un'esigenza che avvertono soprattutto i corpi minori, che hanno a che fare con le pretese di egemonia della città¹; ma che si manifesta anche nei rapporti fra i diversi centri urbani. Suscitava contrasti, ad esempio, anche il problema della capitale. Per il desiderio di un rapporto diretto, privilegiato il più possibile, o per lo meno paritario, si sopportava di malanimo il fatto che ad una città venisse riconosciuta una dignità maggiore che ad altre, appunto come capitale dello stato. Le città del dominio facevano fatica ad accettare quel supplemento di privilegi, prerogative, vantaggi, che a Milano derivava dall'essere residenza abituale del duca, sede delle principali magistrature. Era difficile contestare apertamente che capitale dovesse essere la città ambrosiana, culla della dinastia, la città certo più popolosa e più ricca dello stato, capitale anche ecclesiastica di gran parte del territorio. Ma non così la pensavano i Pavesi. Essi avevano mantenuto sempre vivo il ricordo di essere stati la capitale del regno. È noto che il documento che tramanda il testo delle *Honorantiae civitatis Paviae*, del sec. XI - una raccolta appunto delle prerogative di Pavia, in quanto capitale del regno - ci è giunto grazie a una copia redatta a Pavia agli inizi del secolo XIV, proprio con l'intento di rivendicare la maggiore dignità della città ticinese rispetto a Milano. Nel 1447, capitolando con Francesco Sforza, Pavia chiede senza mezzi termini di essere e di restare, anche dopo la eventuale conquista di Milano (che

¹ La «immediata dipendenza» era rivendicata energicamente - appunto contro la città - da centri e territori che, pur compresi nei confini del vecchio contado cittadino, se ne pretendevano estranei e «separati», e aspiravano anch'essi a costituire come tante piccole province «de per se», direttamente dipendenti dal duca. Era il caso di grossi borghi, come Vigevano, o Voghera, o Borgo San Donnino, o Monza, che non erano città, ma si guardavano bene dal lasciarsi assimilare ai piccoli villaggi del contado; di comunità di valle, vere e proprie repubbliche montane, come la Val Sesia, o la Val d'Ossola; dei feudi maggiori, come quelli dei dal Verme, o dei Pallavicini o dei Rossi. Già essi sopportavano di mala voglia di prendere ordini da ufficiali che in città risiedessero (nelle città, cioè come capitali delle provincie in cui lo stato era suddiviso: provincie che si erano ricalcate sui vecchi contadi cittadini). Accettarne l'autorità era già penoso, perché significava la rinuncia al rapporto di dipendenza diretta dal duca. E in ogni caso quegli ordini potevano essere accolti solo se emanati «ex speciali ducali commissione», in forza cioè di una specifica delegazione commissaria. Gli ufficiali dovevano cioè agire non come «praesides provinciae», ma «in hac parte commissarii spetialiter delegati»: a ribadire la separazione di quei corpi territoriali dalla provincia con a capo la città. Essere in diocesi di Cremona, come spiegano continuamente i Soncinesi, o i Casalaschi, ai commissari ducali residenti in quella città, non significa affatto far parte di un «distretto» cremonese; e «più tosto se laserebbono sacomanare, et funditus ruinare, che sottoponerse a Cremonesi per questa via» (riconoscendo cioè l'autorità di quelle magistrature). E ancor più radicale era ovviamente il rifiuto quando la città si intrometteva non solo come semplice sede degli ufficiali ducali, ma appunto come elemento pesante e ulteriore di mediazione, pretendendo di intervenire (col consiglio cittadino, le commissioni d'estimo, i giuristi del collegio), in materie fiscali, giurisdizionali, annonarie, a riaffermare le antiche pretese del centro urbano sul suo territorio.

ancora non era stata sottomessa dal condottiero, e si reggeva a Repubblica) come - capitale del ducato: come *curia principalis*, come sede dei consigli del principe e degli altri *officia generalia ad statum et intratas*. Se di lì a poco la forza delle cose fissava nuovamente la capitale a Milano, l'aspirazione a vedersi riconosciuta una speciale dignità nel dominio restava tanto viva da provocare, verso la fine del secolo, la concessione di quel singolare privilegio che conferiva a Pavia l'inconsueto blasone di 'principato'. E ancora nel 1499, capitolando con Luigi XII di Francia, la città chiese, se non esplicitamente la dignità di capitale, per lo meno di essere sede di un Luogotenente regio, dotato di ogni autorità per il territorio pavese, e soggetto immediatamente al sovrano: in modo che Pavia - in nome della antichissima dignità, degli amplissimi privilegi imperiali di cui aveva goduto - non fosse soggetta ad alcuna altra città, magistratura, autorità, ma solo e direttamente al sovrano. Se Pavia non poteva essere capitale, allora nessuna altra città fosse sua capitale, o per lo meno non si intromettesse nel diretto rapporto fra Pavia e il suo signore. È noto poi che rivendicazioni di questo genere continuarono anche in seguito; e se non poterono indirizzarsi contro Milano, diedero però vita a quella lunghissima e ben nota controversia in materia di precedenza con Cremona, che si protrasse per tutta l'età spagnola.

Come si diceva, queste richieste sono molto spinte, e formulate, credo, con la consapevolezza che molte di esse non si sarebbero comunque potute accogliere. Ma il fatto stesso che continuino a venir riproposte nelle capitolazioni con i Veneziani e i Francesi agli inizi del Cinquecento, dimostra che i cinquant'anni di dominio sforzesco, e i cento del precedente dominio visconteo, non hanno distrutto la vitalità degli organismi locali, né hanno pregiudicata la possibilità di un rapporto fra principe e città tale da garantire una sfera di largo autogoverno.

E, aggiungerei, proprio il periodo che si apre agli inizi del Cinquecento - i trentacinque anni che intercorrono fra la caduta del Moro e il definitivo avvento degli Spagnoli - costituì la prova della energia dei corpi locali, i quali, nel rapido variare di dominazioni, straniere o indigene, e nel susseguirsi delle operazioni di guerra, in una situazione di debolezza grave dei poteri centrali, restarono i depositari della prassi amministrativa e di governo del ducato, ed ebbero modo di rafforzare e ampliare le loro prerogative: tanto che al momento di contrarre con Carlo V le condizioni del nuovo patto, poterono far valere una tradizione robusta e consolidata di autonomia.