

IN CANTIERE



Daniele Bortoluzzi

THIS IS THE POPOLO, BABY

EMERGENZA E SISTEMA
OLIGARCHICO A BOLOGNA TRA
XIII E XIV SECOLO

A partire dalla seconda metà del XIII secolo, in alcune tra le più importanti città italiane, tra cui Bologna, Firenze, Perugia e Orvieto, il popolo riuscì a imporre un proprio regime e iniziò a esercitare il potere attraverso organi che non rispondevano in pieno all'articolazione politica e agli ideali di partecipazione che avevano mosso fino a quel momento la galassia popolare.

La via percorsa fu quella di creare nuovi consigli e uffici che si andavano a sommare e affiancare a quelli già esistenti: iniziarono così



a operare i consigli del popolo e i collegi degli anziani, ma non si trattò mai di una transizione pacifica. I consigli del popolo assunsero ampi poteri legislativi e lasciarono poche funzioni ai consigli comunali, che comunque non scomparvero mai. Il principale elemento di novità del nuovo regime fu quello di garantire a una larga quota di cittadini maschi di fare parte almeno una volta nella vita di un consiglio cittadino. Questo perché l'accesso ai consigli e alle magistrature fu regolato da complessi meccanismi elettivi e di rotazione delle cariche che prevedevano una durata limitata degli incarichi a uno o due mesi. Le cariche più prestigiose e politicamente più influenti dell'anzianato furono invece monopolizzate dalle famiglie più ricche e potenti. (Blanshei 2010; Herlihy 1991; Poloni 2010).

Questa duplice natura del sistema politico ha fatto e fa tutt'ora dibattere sulla natura oligarchica dei regimi di popolo. La teoria oligarchica, in particolare quella di Robert Michels (Michels 1915) della "ferrea legge dell'oligarchia" è stata tra la più utilizzate per proporre schemi interpretativi delle società cittadine, incluse quelle governate da



IN CANTIERE

un regime di popolo; proprio a partire da quel modello è stata elaborata anche la “teoria elitaria della democrazia”, secondo la quale le scelte politiche sono appannaggio di un ristretto gruppo di individui, mentre volontà e pressione popolare sarebbero solo in grado di sostituire una élite con un'altra (Blanshei 2016). Il fatto che sia la massa a scegliere i gruppi dirigenti presuppone tuttavia che i detentori del potere debbano continuamente ricercare il consenso dei governati, esercitando in particolar modo quella che Antonio Gramsci definì egemonia.

Una lettura oligarchica della società bolognese è stata data in tempi molto recenti da Sarah Blanshei. La studiosa americana ha infatti dimostrato come, nonostante il regime di popolo si basasse su un'ampia partecipazione politica, l'accesso alle cariche di governo fu appannaggio di un sempre più ristretto numero di famiglie, che escludevano un numero sempre più crescente di individui.

Il nodo della partecipazione politica e dell'effettiva azione delle masse popolari è stato utilizzato da alcuni studiosi, tra cui Massimo Vallerani e John Najemy (Vallerani 1994; Najemy 2003), per confutare le visioni oligarchiche ed elitiste della società. Tuttavia, nell'ultimo decennio alcune opere di politologi di area anglosassone hanno ridefinito i termini della questione. Negli Stati Uniti contemporanei, in modo particolare, è risultato quanto mai evidente che all'aumento della partecipazione politica sia corrisposto simultaneamente un aumento delle disparità economiche. In particolare, i politologi Martin Gilens e Benjamin Page (Gilens, Page 2014) hanno sostenuto come l'allargamento della base elettiva abbia solo mascherato le capacità decisionali dei gruppi di interesse e delle élite economiche, capacità che al posto di diminuire si sono invece notevolmente incrementate: il vero discrimine non risiederebbe quindi nella partecipazione, ma nell'influenza politica. La tendenza verso sistemi oligarchici è tuttavia oggetto di forti resistenze, come ha sottolineato John McCormick (McCormick 2011). Attraverso l'analisi dei *Discorsi* di Machiavelli, infatti, emerge come la pratica della rotazione o del sorteggio delle cariche, così come l'esclusione dei magnati, altro non siano che strumenti atti a evitare che un ristretto numero di individui assuma e consolidi ampi poteri decisionali.

Ancora più utile per inquadrare la questione è però l'opera di Jeffrey Winters (Winters 2011). Il politologo statunitense in un suo recentissimo saggio si è occupato di inquadrare l'oligarchia non come forma di governo a sé stante – idea questa derivata da una erronea interpretazione della *Politica* di Aristotele – ma come una parte integrante di qualsiasi sistema politico, anche di quelli più instabili e transitori. I fattori da tenere in considerazione risiederebbero infatti nella capacità di influenza delle oligarchie, che è misurabile dal grado di distribuzione della ricchezza di una società.

Distribuzione della ricchezza che in genere nei momenti di crisi viene quasi del tutto meno, determinando un alto grado di disuguaglianza economica a cui in genere consegue un aumento della capacità di

influenza delle oligarchie. Un esempio in questo senso è rappresentato dalla gestione dell'emergenza economica di Bologna nel decennio a cavallo tra la fine del XIII e l'inizio del XIV secolo. A causa di una guerra in atto contro il marchese Azzo d'Este, la città felsinea si trovò in un'emergenza cronica, legata al reperimento di denaro. La questione non era di poco conto, perché la raccolta di capitali era fondamentale per la paga dei soldati,



Palazzo d'Accursio, sede del potere comunale a Bologna

per la prosecuzione del conflitto e, in ultima analisi, per la sopravvivenza stessa del regime di popolo. Il controllo della cassa del comune, delle sue entrate e uscite, fu il tema su cui si incentrò il dibattito della politica cittadina: la quasi totalità delle deliberazioni consiliari – e la constatazione può essere estesa a tutta l'Italia – consistette infatti in provvedimenti di autorizzazione di spesa e di discussione sulle modalità dell'imposizione fiscale. Dove raccogliere il denaro, come spenderlo, erano questioni al centro del dibattito politico e rappresentavano una delle maggiori cause di conflitto dentro e fuori i consigli. Sebbene la gestione della fiscalità e della cassa comunale fossero due argomenti

particolarmente dibattuti, al verificarsi di un'emergenza le decisioni in merito furono delegate a collegi ristretti, ed è interessante notare che alcune magistrature finanziarie riuscirono ad assumere ruoli di comando di assoluto rilievo nel panorama politico cittadino.

LE BALIE DI SAPIENTI

ZAPRUDER 56

Fra il 1296 e il 1306 le balie di sapienti incaricate di reperire denaro o pagare l'esercito furono numerose; ciò che si vuole qui mostrare è come l'emergenza economica fu rilevante nel modificare alcuni assetti istituzionali: alcuni uffici deputati al controllo economico riuscirono ad assumere il controllo della politica cittadina grazie alla liquidità di cui disponevano. Previsto fin dai primi statuti cittadini, l'Ufficio aveva competenze definite, legate all'approvvigionamento di cereali e al controllo della produzione del pane e secondo gli statuti del 1335 i suoi membri erano eletti – uno per quartiere – nel consiglio dei Quattromila¹.

Il poter disporre di liquidità immediatamente utilizzabile e le prerogative assunte sulla logistica dell'esercito determinarono il maggiore coinvolgimento dei *domini bladi* (i signori del biado) negli affari relativi al conflitto². La documentazione mostra tuttavia che i membri dell'ufficio non furono autonomi nelle loro decisioni e che i versamenti da loro fatti per finanziare la guerra necessitarono dell'intervento dei detentori dell'arbitrio: ad esempio nel marzo del 1297 il consiglio formato dal podestà, dagli anziani e consoli e dagli Otto di guerra avallò un pagamento di ben 465 lire emesso dai *domini bladi* nei confronti dei balestrieri andati in missione nel territorio imolese³. A partire da quell'anno la documentazione inizia però a testimoniare una crescente autonomia decisionale, come suggerisce l'elezione di alcune delle guarnigioni inviate nei castelli da parte dell'ufficio e il maggiore coinvolgimento della magistratura ai vertici del governo cittadino, insieme a podestà, capitano, anziani e Otto di guerra. Una risposta a una simile ascesa è in parte chiarita dall'identità dei membri della commissione designati in quegli anni, come ad esempio Orso Bianchetti, Rolando Foscarei, Gardino Pegolotti, Romeo Pepoli. Questi erano legati, più o meno direttamente, al mondo del prestito, e ricoprirono svariati incarichi di alto livello nell'amministrazione finanziaria cittadina: il Pepoli, poi, fu un personaggio di assoluto rilievo, che dal 1306 occupò una posizione egemone nella politica bolognese⁴. Un'altra conferma dell'importanza raggiunta dalla magistratura si trova in una riformazione del consiglio del popolo approvata nel 1297, che concedeva ai *domini bladi* il privilegio di portare armi a scopo difensivo, indice dell'importanza che ormai il loro ufficio rivestiva all'interno del

BRANCA, BRANCA, BRANCA

136

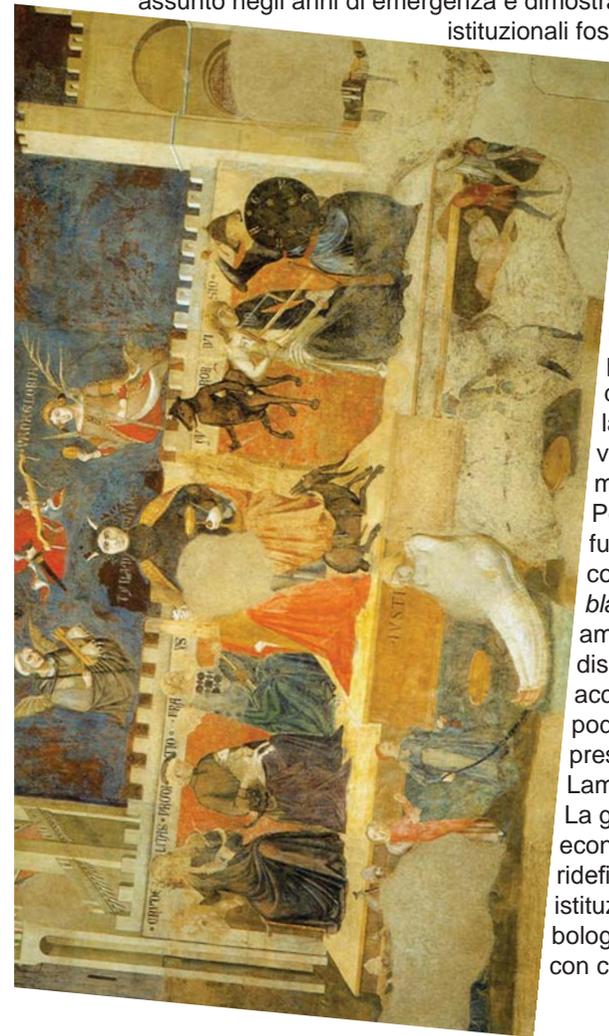
¹ Statuti del 1335, Liber IV, rub. 6, De electione officio et iurisdictione dominorum bladi, pagg. 149.
² Archivio di stato di Bologna (AsBo), Riformagioni, reg. 145, c. 131r.
³ AsBo, Riformagioni, reg. 144, c. 98r, 106v;

reg. 145, cc. 119r, 131v; Consigli minori, reg. 210, c. 251v.
⁴ AsBo, Riformagioni, reg. 142, Consigli minori, reg. 210, c. 158v, AsBo, Riformagioni, reg. 144, Consigli minori, reg. 210, c. 158v.

governo⁵. Poco tempo dopo, in concomitanza con l'ingresso nella balia di Romeo Pepoli, fu conferito agli stessi l'arbitrio generale e, soprattutto, lo svincolo da qualsiasi forma di controllo: a quel punto il quadro istituzionale iniziò ad alterarsi⁶.

Quella riformazione sancì l'importanza che la magistratura aveva assunto negli anni di emergenza e dimostra come gli equilibri istituzionali fossero continuamente

negoziabili. I *domini bladi*, dopo il conferimento dell'arbitrio, divennero un punto fermo nel vertice di governo negli anni turbolenti della guerra: in due momenti di crisi istituzionale ricoprono l'ufficio del podestà e del capitano del popolo, non essendo la città riuscita ancora una volta a reclutare un magistrato forestiero⁷. Persino le trattative di pace furono – tra gli altri – di competenza dei *domini bladi*: inviarono ambasciatori a Roma, discussero le clausole degli accordi insieme a capitano, podestà e altri sapienti, presero contatti con i Lambertazzi⁸. La guerra e l'emergenza economica scaturivano, ridefinirono gli assetti istituzionali del governo bolognese. Una magistratura con compiti relativi al controllo



Allegoria del Cattivo Governo, 1338-1339, sala della Pace, palazzo Pubblico, Siena

⁵ AsBo, Riformagioni, reg. 147, c. 175r.
⁶ AsBo, Riformagioni, reg. 143, c. 56v.
⁷ AsBo, Consigli minori, reg. 210, cc. 245r (indicati come reggenti il capitanato), podesteria

cc. 246r.
⁸ AsBo, Consigli minori, reg. 210, c. 243v, Riformagioni, reg. 146, c. 194r, reg. 147, c. 265v, c. 222r, reg. 148, c. 333r.

137

IN CANTIERE

+++++

fiscale riuscì ad ampliare enormemente la sua sfera di influenza, raggiungendo una posizione di preminenza. È importante sottolineare che l'ufficio fu occupato da personalità di primo piano nella politica cittadina e legate al mondo del credito, e i *domini bladi* non furono un'eccezione. In quegli stessi anni si affermò anche un'altra magistratura, quella dei *Cinque deputati all'accrescimento degli introiti del Comune e alla diminuzione delle spese*, i cui membri scelti furono Domenico dei Poeti, Villano Guastavillani, Pietro Bianchetti, Bartolomeo Pavanensi e Romeo Pepoli. Questa balia fu svincolata da qualsiasi controllo e dotata dell'arbitrio generale dal consiglio del popolo: nacque per sorvegliare l'attività di tutti i consigli ed ebbe la facoltà di respingere tutti i provvedimenti giudicati inutili o troppo costosi⁹. Nel 1298 fu ultimata l'ascesa delle magistrature finanziarie nel controllo della politica cittadina. Romeo Pepoli, Pietro Bianchetti e Villano Guastavillani furono eletti membri di una balia nata per controllare i redditi del Comune: quella magistratura, dotata dal consiglio del popolo dell'arbitrio generale, è molto interessante perché apportò diverse modifiche all'apparato amministrativo e politico cittadino¹⁰. Le norme approvate furono trascritte solennemente e l'inchiostro rosso andò a evidenziarne le rubriche. Le decisioni prese intervenivano su ambiti sia della sfera economica sia di quella istituzionale. Tra i provvedimenti più rilevanti e incisivi vi fu la decisione di includere per sei mesi gli anziani consoli, una volta terminato il loro mandato, nel consiglio del popolo. La scelta fu motivata dal fatto che i componenti della magistratura dovevano spesso trattare in segreto, senza rivelare alcun dettaglio, ma la durata limitata dell'incarico pregiudicava la riuscita delle loro attività. Entrando a fare parte del consiglio, invece, il pericolo veniva scongiurato: lì avrebbero potuto terminare i lavori lasciati in sospeso, senza essere interrotti dalla scadenza del mandato. Con questa norma però, i membri di una delle più potenti magistrature cittadine riuscirono ad operare un controllo ancora maggiore sul principale organo deliberativo cittadino¹¹. Tuttavia, il provvedimento forse più incisivo fu la revoca a tutti i rettori cittadini della facoltà di disporre liberamente del denaro pubblico per far fronte alle spese di guerra, potere che fu conferito solamente a Romeo Pepoli, ai Signori del biado e ai preposti all'ufficio delle spie¹². La parabola delle magistrature finanziarie dimostra che l'emergenza economica consentì a un gruppo molto limitato – dotato però di enormi ricchezze e influenza – di controllare direttamente la politica cittadina. Nel giro di pochi anni, infatti, il bisogno di reperire la liquidità necessaria a sostenere le spese di guerra mutò il profilo istituzionale di Bologna: nel nome del governo dell'emergenza, infatti, gli organi collegiali furono esautorati dai personaggi più ricchi e potenti della città.

BIBLIOGRAFIA

Blanshei, S. R.
(2016) *Politica e giustizia*, Viella, Roma.

Herlihy, D.
(1991) *The Rulers of Florence, 1282-1530*, in *City States in Classical Antiquity and Modern Italy: Athens and Rome, Florence and Venice*, a cura di A. Molho, K. Raaflaub, et al., University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 197-221.

Gilens, M. e Page, B. I.
(2014) *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*, in *Perspectives on Politics*, vol. 12, n. 03, pp. 564-581.

Michels, R., Paul, E. e Paul C.,
(1915) *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York.

Najemy, J. M.
(2003) *The dialogue of power in Florentine politics*, in *The Renaissance. Italy and Abroad*, a cura di J. J. Martin, Routledge, London, pp. 45-65.

Poloni, A.
(2010) *Potere al popolo. Conflitti sociali e lotte politiche nell'Italia comunale del Duecento*, Mondadori, Milano.

Vallerani, M.
(1994) *La città e le sue istituzioni. Ceti dirigenti, oligarchia e politica nella medievistica italiana del Novecento*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, 20, pp. 165-232.

Winters, J. A.
(2011) *Oligarchy*, Cambridge University Press, Cambridge.



⁹ AsBo, *Riformagioni*, reg. 147, 284r.

¹⁰ AsBo, *Consigli minori*, reg. 210, cc. 262r-268r.

¹¹ *Ibidem*, c. 265r.

¹² *Ibidem*, c. 265v.