

# *La rappresentanza prima del governo rappresentativo*

## *Brevi note sul Comune medievale*

di Raffaella Sau

### *1. Questioni interpretative: fra semplificazioni e fraintendimenti.*

È opinione ampiamente condivisa che il concetto di rappresentanza politica sia un concetto eminentemente moderno, un prodotto tipico della cultura moderna e contemporanea, che assume un carattere definitivo solo a partire dalla seconda metà del XVII secolo in Inghilterra e alla fine del XVIII nella Costituzione americana e in quella della Francia post-rivoluzionaria.<sup>1</sup> Considerata un concetto chiave della storia politica moderna, nella misura in cui riassume in sé le istanze teoriche e gli strumenti ‘tecnici’ della lotta contro l’assolutismo regio, la rappresentanza politica è l’istituto su cui si costruiscono le nuove forme costituzionali liberali e democratiche dei regimi politici che, in Occidente, segnano la fine dell’*ancien régime*.<sup>2</sup>

Meno condivisa in letteratura è invece la storia concettuale del termine, soprattutto se intesa come una storia lineare, di lineare relazione fra la varietà delle *forme* che storicamente la rappresentanza ha assunto e il suo nucleo concettuale. Detto in altri termini, la storia concettuale della rappresentanza sembrerebbe esporsi, secondo talune interpretazioni, a semplificazioni e fraintendimenti: da una lato, infatti, si è spesso inteso identificare il concetto con la parola, riducendo così la storia concettuale a semplice rassegna terminologica; dall’altro lato si è preteso di applicare retrospettivamente categorie proprie del fenomeno politico moderno e contemporaneo a esperienze politico-istituzionali del passato e a contesti sociali niente affatto comparabili, con la duplice conseguenza di fraintendere la comprensione di fenomeni storici che invece richiederebbero di essere colti nella propria specificità, e di travisare, forzandolo, il contributo teorico dei classici del pensiero politico e giuridico.<sup>3</sup>

L’approfondimento degli studi sul medioevo, in particolare sulla cittadinanza e sul rapporto fra il singolo e lo stato nell’esperienza delle città medievali, ha recentemente offerto una prospettiva di analisi che contrasta la tendenza verso operazioni riduzionistiche e di semplificazione della storia concettuale della rap-

<sup>1</sup> Cfr. V. MURA, *La rappresentanza politica in Categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Torino 2004, pp. 339-353.

<sup>2</sup> M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino 1976, p. 929.

<sup>3</sup> G. DUSO, *Introduzione*, in H. HOFMANN, *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, Milano 2007, p. X.

presentanza, richiamando l'opportunità di una lettura interpretativa che, partendo dall'analisi del concetto e del contesto che lo origina e ne determina lo svolgimento, segnali le rotture e le discontinuità piuttosto che l'astratta ripetizione «in una pacificata successione cronologica di epoche». <sup>4</sup> Applicare le categorie proprie della 'mentalità moderna' alla rappresentanza medievale significa pertanto, secondo questa prospettiva, rinunciare a comprendere che tra il significato della rappresentanza tipica dello stato moderno e quello medievale e cetuale non vi è semplicemente un mutamento dello stesso concetto ma l'apparizione di un concetto del tutto diverso, nuovo: «che comporta un modo radicalmente diverso di intendere l'uomo, la scienza e la politica» <sup>5</sup> e che anzi è pensabile solo a partire dalla negazione del modo in cui tradizionalmente si era pensato all'uomo e alla politica.

Non può tuttavia essere trascurato che, nel passaggio fra l'ordine sociopolitico feudale e medievale e l'affermazione dello stato moderno e ancor di più del costituzionalismo, si situano esperienze storiche e proposte teoriche che sembrano costituire, e che sono state interpretate come costituenti, vere e proprie anticipazioni, o che quantomeno segnalano una modalità *sui generis* di praticare il rapporto politico, tali da apparire più prossime alla modernità che al loro contesto di riferimento. Che l'esperienza medievale dei Comuni autonomi, per esempio, apra una breccia nell'egemonia, fino a quel momento incontrastata, del principio del potere discendente è un fatto. Che nell'*intelligenza* italiana del XIII secolo circolasse la riflessione sulla natura del potere politico e sulle formule della sua giustificazione in un senso che tendeva a liberare la pratica del governo sia dalla prospettiva teologica sia dall'universalismo imperiale è un altro fatto difficilmente confutabile (basti qui il riferimento a Dante). Altra questione è sostenere che quell'esperienza, circoscritta nello spazio (l'Italia centro settentrionale soprattutto) e nel tempo (tre secoli circa), abbia raggiunto in modo compiuto la consapevolezza delle potenzialità che poteva dispiegare non solo in termini di progetto politico ma anche di svolta antropologica e culturale. Il Comune introduce, infatti, principi innovativi nella definizione del rapporto fra il singolo e il collettivo di cui fa parte; dagli statuti delle città autonome emerge un coinvolgimento dinamico dei singoli nel processo decisionale come pure l'introduzione di meccanismi elettivi di assegnazione delle cariche pubbliche. Ciò tuttavia non si traduce semplicemente, secondo la prospettiva storiografica citata, nella reificazione del principio della sovranità popolare né nella realizzazione di un governo rappresentativo *ante litteram*. L'esperienza politica del Comune, pur costituendo una

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano 2006, p. 9.

‘anomalia’ feudale, è considerata ancora profondamente radicata in un contesto culturale pre-moderno, inintelligibile se non alla luce di valori quali disuguaglianza, gerarchia e subordinazione.<sup>6</sup> L’analisi di questo contesto, dal quale solo è possibile evidenziare la specificità delle categorie politiche medievali, porterebbe a mostrare che anche nei comuni autonomi dotati di statuti propri, non diversamente dalle tradizionali forme politiche feudali, l’operatività di dispositivi quali l’elettività delle cariche o le funzioni attribuite ai consigli cittadini non costituiscono affatto un’approssimazione al concetto moderno di rappresentanza politica.

Questa impostazione è senz’altro efficace quando mostra la frattura, prodotta dalla Rivoluzione francese, nell’idea stessa di politica come conseguenza del capovolgimento del modo di intendere la società e l’individuo. A una vera e propria rivoluzione, infatti, che è insieme antropologica e culturale, sociale ed economica – quella cioè che trasforma prima l’uomo in individuo e poi il suddito in cittadino – è associata indiscutibilmente la consapevole trasformazione dell’idea del governo e il definitivo superamento dell’ordine feudale.

L’affermazione del principio dell’uguaglianza formale degli individui che i costituenti francesi collocano al centro del progetto del governo costituzionale è lo strumento che meglio consente di tracciare la distanza fra un ordine fondato sulla costitutiva disuguaglianza (politica, sociale, esistenziale) – quello feudale e medievale – e l’ordine fondato, viceversa, sull’uguale riconoscimento e sulla garanzia dei diritti naturali e inalienabili degli individui.

L’autocomprensione individuale e sociale si riflette, ovviamente, nella definizione di un nuovo ordine politico; produce un nuovo vocabolario e assieme una nuova mentalità.

Ciò che sopravvive del passato diventa tuttavia parte integrante di quella mentalità, seppure sottotraccia. In questo senso, la tesi della discontinuità sembra non essere, in tutti i casi, del tutto convincente. Nel caso specifico del concetto di rappresentanza, infatti, se è chiara la distanza che nella dinamica del processo decisionale politico separa la partecipazione corporativa dall’idea moderna del parlamento, meno certo è che questa differenza segnali uno slittamento concettuale tale da non consentire comparazioni fra i due modelli teorici e i due esempi storici.

La filosofia e la scienza politica contemporanea hanno mostrato le difficoltà nel superare le aporie connesse al concetto della rappresentanza politica moderna, soprattutto nella sua funzione di traduzione del principio della sovranità po-

<sup>6</sup> Cfr. P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*. Vol. 1: *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari 1999, in particolare il cap. I, pp. 3-50.

polare. Ciò costringe le analisi e le definizioni a continue retrocessioni rispetto all'ideale ed è proprio in queste retrocessioni che si può forse individuare un nucleo centrale del concetto variamente declinato poi nelle forme storiche.

Ferma restando infatti la distanza fra il *chi* e il *cosa* della rappresentanza nel passaggio fra il medioevo repubblicano e la modernità – gli individui piuttosto che i gruppi/ceti/corporazioni, l'interesse generale piuttosto che gli interessi settoriali – non è escluso che indagare sul *perché* (ossia sul fine) della rappresentanza non faccia emergere invece un tema concettualmente ricorrente.

Comprendere il funzionamento del meccanismo rappresentativo nel contesto del comune autonomo medievale richiede dunque non tanto mettere da parte la 'mentalità moderna', quanto collocare nella giusta prospettiva l'analisi concettuale e la specificità storica del contesto. Per questo, dopo aver sinteticamente abbozzato il discorso sulla concezione moderna della rappresentanza, esaminerò prima il processo di elaborazione teorica dal quale emerge la riflessione sulla rappresentanza in epoca medievale e infine, con l'esame del caso degli statuti medievali della città di Sassari, evidenzierò gli aspetti significativi del rapporto politico e del ruolo che in quello specifico ordinamento svolge il meccanismo rappresentativo.

## 2. *La rappresentanza moderna come rappresentanza elettiva.*

Due elementi, entrambi maturati pienamente con la Rivoluzione francese, contribuiscono a definire la rappresentanza politica, così come la pensiamo oggi, come un concetto tipico, addirittura esclusivamente tipico, della modernità: il primo è l'affermazione dei diritti individuali intesi come diritti naturali e quindi inviolabili; il secondo è il governo rappresentativo. Va da sé che i due elementi si implicano a vicenda: il riconoscimento dei diritti naturali, e dunque universali, degli individui – libertà e uguaglianza innanzitutto – trasforma radicalmente il modo di intendere il potere politico sia rispetto alla titolarità sia rispetto al suo esercizio. Mentre infatti fino a quel momento era il potere del governante a definire i diritti dei governati, con ciò definendo la sfera della cittadinanza, ora avviene l'esatto contrario: a partire dalla Dichiarazione dei diritti del 1789 saranno i diritti individuali pre-politici a stabilire il titolo, il contenuto e i limiti dell'esercizio del potere politico attraverso il processo elettorale di creazione dell'organo rappresentativo.

Il momento storico cruciale di questa trasformazione è nell'erosione della struttura gerarchica e corporatista della società di *ancien régime* avviata durante la Rivoluzione dal *Terzo Stato* che, proprio sulla base dei diritti naturali di uguaglianza e di libertà, rivendica una partecipazione egualitaria degli individui nella

costruzione della società politica. In questo senso la Rivoluzione ratifica sostanzialmente gli assunti delle teorie giuscontrattualistiche sia rispetto alla concezione dell'uomo (inteso come titolare di diritti in quanto tale), sia rispetto alla concezione del potere, (fondato, a partire da quei diritti, sul consenso) e sia rispetto allo scopo del governo (che proprio nella tutela di quei diritti trova la sua giustificazione).

Sul nesso fra i diritti individuali e le modalità della loro tutela si costruisce, a partire dal XVIII secolo, il nesso fra rappresentanza ed esercizio del governo. In questo senso rappresentanza e governo rappresentativo si definiscono reciprocamente e circolarmente. Secondo Giovanni Sartori, infatti, «fino alla Gloriosa rivoluzione inglese, alla dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti, e alla rivoluzione francese, l'istituto della rappresentanza non era associato al governo. I corpi rappresentativi medioevali costituivano canali intermediari tra mandanti e sovrano: essi rappresentavano qualcuno presso qualcun altro. Ma di tanto il potere del parlamento cresceva, e quanto più il parlamento veniva a collocarsi al centro dell'organismo statale, di altrettanto i corpi rappresentativi assumevano una seconda funzione: oltre a rappresentare i cittadini, essi governavano sopra i cittadini».<sup>7</sup> Questo modo di intendere l'evoluzione storica dei parlamenti evidenzia da un lato una trasformazione sociale – il passaggio dalla società corporativa alla società capitalistica moderna fondata sulla centralità dell'individuo – e dall'altro lato una trasformazione politica e istituzionale: i corpi rappresentativi non si intendono più come la controparte del sovrano, ma come il sovrano stesso.

Al superamento della società corporativa corrisponde il passaggio dall'idea di rappresentanza come sostituzione di persona all'idea di rappresentanza come sostituzione di volontà. Centrale, in questo snodo è il concetto di *nazione* che i costituenti francesi adottano per indicare l'unità del corpo sovrano contrapposta alla frammentazione della società attuale. Già Edmund Burke aveva sostenuto a questo proposito che

il parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi; interessi che ciascuno deve tutelare, come agente o avvocato, contro altri agenti e avvocati; il Parlamento è invece un'assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero; dove non dovrebbero essere di guida scopi e pregiudizi locali, ma il bene generale.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> G. SARTORI, *Rappresentanza*, in ID., *Elementi di teoria politica*, Bologna 1987, p. 276.

<sup>8</sup> E. BURKE, *The Works*, vol. 1, London 1834, p. 180.

Così pure Siéyès, che della Dichiarazione del 1789 fu uno dei principali artefici, quando sostiene che i rappresentanti sono nominati *dans les départements* e non *par les départements* perché *représentano la nazione*. Non rappresentano una circoscrizione, non una categoria di persone o di interessi e nemmeno, il che è l'aspetto più rilevante, il popolo.<sup>9</sup>

Il concetto di nazione diventa qui il luogo più astratto e impersonale nel quale far confluire un'idea unitaria della volontà sovrana arginando contestualmente l'ipotesi del governo diretto del popolo. Del resto, la 'repubblica' di Rousseau aveva allarmato i costituenti sulle conseguenze dell'ideale del governo 'di ciascuno su tutti' ma aveva anche mostrato la debolezza logica di una concezione della rappresentanza intesa meramente come sostituzione di persona. Per Rousseau, infatti, la volontà sovrana è non rappresentabile: o è la stessa o è un'altra.<sup>10</sup>

È interessante notare due aspetti che riguardano la giustificazione della preferibilità del modello a mandato non vincolato e che sono ben sottolineati appunto nelle tesi di Burke e di Siéyès. Entrambi infatti ambiscono a rimarcare la necessità del superamento della frammentazione sociale e del corporativismo, tipici della vicenda storico-politica feudale e medievale; entrambi spostano il concetto di rappresentanza dal focus dalla sostituzione di persona, tipico di un approccio giuridico, a quello della sostituzione della volontà. Questo non solo fa emergere un terzo soggetto della relazione di potere (non più il governo di qualcuno su qualcun altro ma il governo impersonale dello Stato su tutti) ma fa sorgere anche un fine terzo dell'azione potestativa (il perseguimento di fini e obiettivi non più riconducibili a soggetti singolarmente identificabili: l'imperatore, il papa, la contea, il feudo, la città, la corporazione).

Abbinata al concetto di nazione, la rappresentanza designa da quel momento «l'idea di un potere dato al rappresentante di volere e di decidere per la nazione».<sup>11</sup>

Dal punto di vista concettuale, la distanza dal modello della rappresentanza corporatista appare indubbiamente abissale: un conto è infatti intendere la rappresentanza come strumento che serve a portare in evidenza «istanze, bisogni e volontà che avevano già una loro determinazione, una loro forma» dal momento che «la realtà del gruppo o della corporazione esiste prima di essere rappresentata», altra cosa è «dare una forma a qualcosa che non è già esistente in modo de-

<sup>9</sup> E.J. SIÉYÈS, *Che cos'è il terzo stato?*, Roma 1972, pp. 53-54.

<sup>10</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Milano 1989, II, p. 40.

<sup>11</sup> G. SARTORI, *Rappresentanza cit.*, p. 272.

terminato» e che ‘trascende’ gli stessi soggetti del rapporto di rappresentanza, ossia gli individui.<sup>12</sup>

È questo elemento della volontà che modifica anche il senso dell’elezione dell’organo rappresentativo nel contesto della politica moderna. Infatti, poiché la volontà della nazione deve emergere come istanza autonoma e indipendente rispetto al volere del rappresentato, anche il rappresentante deve essere ‘protetto’ da vincoli e legami particolaristici. L’elezione garantisce in questo senso il superamento del legame di tipo privatistico associato alla rappresentante giuridica e corporativa.

A partire dall’elaborazione dei costituenti francesi, la rappresentanza politica (dove politica sta per moderna) è rappresentanza elettiva: non c’è rappresentanza, sostiene Sartori, senza il divieto del vincolo di mandato «e dal momento che la rappresentanza politica è solo protetta, in definitiva, da una salvaguardia elettorale, in questo caso non ci può essere rappresentanza senza elezione».<sup>13</sup>

A partire dalla Rivoluzione francese la rappresentanza assume quindi una funzione del tutto nuova: è esercizio della sovranità della nazione sia nel senso che esprime, attraverso il voto di ciascuno, la volontà del soggetto collettivo, sia perché è la fonte di legittimazione del potere coattivo dello stato. In questo modo la rappresentanza sostanzia l’idea che il governo antiassolutistico sia il governo rappresentativo elettivo, il che equivarrà poi a sostenere che la democrazia è il governo rappresentativo elettivo nel contesto del suffragio universale.

Un’impostazione simile al problema definitorio della rappresentanza politica è quella fornita dal *Dizionario di politica*. Maurizio Cotta associa qui la rappresentanza all’esistenza di istituti posti a sua stessa garanzia, fra i quali principalmente l’elettività degli organismi parlamentari. La rappresentanza politica è definita pertanto come rappresentanza elettiva. Non però semplicemente elettiva o riconducibile a qualsiasi tipo di elezione: il processo elettorale garantisce la rappresentanza in senso moderno quando le elezioni sono competitive e libere «nell’espressione del suffragio». A questa condizione la rappresentanza elettorale garantisce la costruzione del consenso e presiede al processo di legittimazione del potere. Senza questa condizione «diventa pura e semplice acclamazione e investitura plebiscitaria».<sup>14</sup> Ciò conduce Cotta a definire la rappresentanza come «un sistema istituzionalizzato di responsabilità politica, realizzato attraverso la designazione elettorale libera di certi organismi politici fondamentali (per lo più i

<sup>12</sup> G. DUSO, *La rappresentanza politica* cit., p. 60.

<sup>13</sup> G. SARTORI, *Rappresentanza* cit., p. 278.

<sup>14</sup> M. COTTA, *Rappresentanza politica* cit., p. 932.

parlamenti)».<sup>15</sup> Ma il significato *proprium* della rappresentanza politica, sostiene anche Cotta, «emerge da una lettura storica della vicenda del fenomeno. Da essa si rileva come il regime politico rappresentativo si ponga in opposizione da un lato ai regimi assolutisti e autocratici, cioè svincolati dal controllo politico dei sudditi, e dall'altro alla democrazia diretta, cioè il regime nel quale in teoria dovrebbe sparire la distinzione fra governanti e governati. Il senso della rappresentanza sta dunque nella possibilità di controllare il potere politico attribuita a chi il potere non può esercitare di persona».<sup>16</sup> Da qui l'idea della rappresentanza come «meccanismo politico per la realizzazione di un rapporto di comunicazione e di controllo (regolare) fra governanti e governati».<sup>17</sup>

L'elettività, in sintesi, connota la rappresentanza moderna ma non in modo esclusivo. Ciò significa sostenere che l'elezione è condizione necessaria ma non sufficiente della rappresentanza moderna che è piuttosto connessa all'idea della responsabilità o meglio, come sostiene lo stesso Sartori, al principio della responsabilità/rispondenza: «la teoria elettorale della rappresentanza è in effetti la teoria della rappresentanza responsabile: il suo problema non è di soddisfare il requisito della somiglianza ma di assicurare l'obbligo di rispondere».<sup>18</sup> L'obbligo di rispondere non è altro che il criterio che determina il consenso/dissenso e che dunque circoscrive i confini del mandato rappresentativo dal momento che è l'autorizzazione dei cittadini finalizzata a uno scopo che crea l'autorità. Questo è un modo diverso per dire che la rappresentanza serve più come meccanismo di controllo del potere che come surrogazione della sovranità popolare.

### 3. Continuità e discontinuità storica.

#### 3.1 Questioni concettuali.

Nella tipizzazione delle forme della rappresentanza si tende solitamente a collocare il Medioevo nel modello della rappresentanza organica, che caratterizzerebbe, più o meno indistintamente, un periodo storico lunghissimo che va dal XIII secolo alla Rivoluzione francese.

La rappresentanza di tipo organico è innanzitutto definita dal carattere della irregolarità e connessa più agli interessi del sovrano che a quelli dei sudditi. Nella società feudale, piramidale e gerarchizzata, dove è assente una struttura potestativa unitaria, l'autorità è distribuita in una serie di centri subordinati fra loro an-

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 933.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 929.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> G. SARTORI, *Rappresentanza cit.*, p. 280.



che se di fatto indipendenti. Il rapporto diretto fra il sovrano e i sudditi è affidato alle assemblee (*consilia* o *curiae*), composte da esponenti di rilievo delle gerarchie ecclesiastiche, da dignitari laici, dagli inviati dalle città e dei borghi; le assemblee sono convocate arbitrariamente e sporadicamente dal sovrano; non hanno generalmente funzione legislativa quanto piuttosto quella di ratificare la volontà sovrana. Ma poiché simbolicamente servono a esprimere l'unità del regno, sono intese come rappresentative dell'intero corpo sociale.<sup>19</sup>

Trattandosi di un mandato non elettivo (o solo in parte elettivo), il ruolo dei rappresentanti è qui quello del rispecchiamento della realtà politico-sociale di provenienza (intesa o come luogo o come *status* sociale); un ruolo che non implica alterità fra il rappresentato e il rappresentante e che si configura dunque come mera proiezione riproduttiva di una somiglianza: «i componenti l'assemblea, che è di norma divisa in “bracci” o “stati”, sono o membri di diritto o nominati dal sovrano oppure designati dai singoli corpi in virtù delle cariche ricoperte, e sono perciò ‘specchio’ della realtà proprio perché sono prima di tutto espressioni funzionali di quella particolare realtà organica che è nel medioevo la società-stato. La rappresentanza medioevale, che può essere qualificata anche come corporativa, si regge dunque sul criterio dell'appartenenza a settori omogenei: la corrispondenza, quasi meccanica, di interessi e di condizione sociale fra i ceti e i rispettivi ‘bracci’ tende a fare dell'assemblea la copia conforme della società, a riprodurre fedelmente, cioè, le attitudini e le istanze dell'*universitas populi*».<sup>20</sup> Il corpo rappresentativo appare come un corpo inerte, un testimone silenzioso della catena potestativa che ha il suo anello conclusivo nel sovrano.

In *Storia della cittadinanza in Europa*, Pietro Costa ha ricostruito efficacemente i caratteri della cittadinanza medievale, muovendo da una critica della letteratura che attribuisce al pensiero due-trecentesco l'origine del processo di democratizzazione delle forme politiche dell'Europa feudale e revocando in dubbio la correttezza della continuità fra l'idea dell'autonomia comunale e l'idea di democrazia, con i corollari che ne conseguono e dunque anche rigettando una possibile continuità nell'idea di rappresentanza.

Secondo la prospettiva adottata in questo studio, né la teoria politica dell'epoca né la prassi dei governi cittadini possono essere intese nei termini di una qualche continuità con la svolta politica moderna. Costa definisce infatti la condizione del cittadino dei comuni medievali sulla base delle coordinate tipiche

<sup>19</sup> Sull'evoluzione dei corpi rappresentativi si veda A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 2006, cap. 1.

<sup>20</sup> V. MURA, *Rappresentanza politica*, in *Il Mondo Contemporaneo*, IX: *Politica e società*, 2, Firenze 1979, pp. 707-722.

della concezione organicistica della società e della politica. In questo senso, ciò che caratterizza la condizione del cittadino medievale è innanzitutto «il suo legame costitutivo con la disuguaglianza delle situazioni soggettive».<sup>21</sup> È la disuguaglianza che definisce l'universo medievale sostanziando, paradossalmente secondo una prospettiva moderna, l'ordine giusto. Nella mentalità medievale, infatti, «che l'universo sia ordinato significa che la parte, il singolo elemento, non è comprensibile se non lo si riferisce a una totalità che lo include e assegna ad esso la sua collocazione e la sua destinazione [...] L'ordine è composizione delle disuguaglianze: presuppone la disparità dei suoi elementi, la loro diversità ontologica, la necessità della loro disposizione gerarchica».<sup>22</sup> E ancora, è una idea di ordine, per cui le disuguaglianze, insieme naturali e provvidenziali, come possono essere quelle forte/debole, uomo/donna, adulto/bambino «hanno un ruolo e un senso, entro un universo che si struttura disponendo la diversità nella gerarchia e indirizzando la gerarchia al compimento della perfezione».<sup>23</sup>

Il rapporto fra l'individuo e la comunità politica è dunque mediato dalla struttura gerarchica, ordinata e ordinante, della società alla quale è riconducibile sia l'appartenenza sia la partecipazione, i diritti e i doveri, i privilegi e gli oneri, dei cittadini.

La città medievale combina, infatti, logica discendente e legame comunitario, disuguaglianze verticali e comuni appartenenze: da un lato è omogeneità culturale, condivisione di valori e simboli, diffuso senso di appartenenza a una comune identità, dall'altro lato è appartenenza differenziata, verticalmente definita dalla disuguaglianza di status, dipendente dalla molteplicità delle condizioni soggettive. Lo stesso criterio definisce la partecipazione al governo della città dal momento che si configura necessariamente, sostiene Costa, come una partecipazione differenziata e gerarchizzata in base al censo e allo status dei soggetti.

Ciò che definisce la condizione del cittadino medievale non è pertanto l'intestazione al soggetto di un pacchetto di diritti specificamente politici, omogeneo e formalmente definito. Se è vero, infatti, che la dimensione politica del comune medievale si regge sul coinvolgimento e sulla partecipazione attiva dei suoi membri e se la partecipazione si estrinseca anche attraverso la pratica di procedure elettorali finalizzate alla selezione della classe dirigente, ciò avviene pur sempre nell'ambito dello schema strutturale della differenziazione sociale e giuridica dei membri stessi.

<sup>21</sup> P. COSTA, *Civitas cit.*, p. 14.

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 6-7.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 7.

La tesi conclusiva di Costa è che le procedure elettive che il comune medievale pratica non sono traducibili in una concezione della rappresentanza che non sia quella tipicamente medievale, sia perché fondate sull'assioma della disuguaglianza dei soggetti sia perché prive del carattere formale della regolarità e della rigidità. Si tratterebbe infatti di pratiche che «non solo mutano drasticamente da luogo a luogo, come ogni altro aspetto della cittadinanza, dal momento che non obbediscono a uno schema fisso in quanto ideologicamente connotato (quale l'idea moderna di uguaglianza); ma costituiscono anche solo una tecnica di designazione accanto ad altre: il sorteggio, principalmente, che si integra in vario modo con l'elezione o si sostituisce ad essa».<sup>24</sup>

Si tratta tuttavia di due argomenti non decisivi. Gli statuti delle città autonome forniscono, infatti, buoni argomenti non solo per accertare che le pratiche elettive con cui si attribuiscono le cariche pubbliche sono connesse a procedure stabili e rigide e che tali cariche sono anche associate alla funzione 'legislativa'; ma anche per evidenziare che la logica della rappresentanza consiste nel meccanismo di controllo del potere. Ciò consente di ravvisare nel meccanismo rappresentativo dei comuni autonomi medievali uno degli aspetti che, come si è visto, diventerà precipuo anche della rappresentanza moderna. Questo elemento resiste infatti sia all'obiezione fondata sull'argomento della disuguaglianza dell'ordine gerarchico che caratterizza la società medievale, sia all'obiezione per cui il concetto di partecipazione è necessariamente connesso ai diritti individuali. Mi riferisco al significato che la partecipazione assume nella cultura politica medievale, che la associa meno all'esercizio del governo e più a una qualche forma di controllo del potere. Il primo significato è chiaramente riferibile alla diffusione della filosofia aristotelica, il secondo alla cultura repubblicana di matrice romana.<sup>25</sup> Mentre nella prospettiva aristotelica la partecipazione alla gestione della 'cosa pubblica' dipende dall'attribuzione di diritti politici (naturalmente nel contesto di una società diseguale), nella prospettiva del pensiero repubblicano essa è associata a un dovere, o a un insieme di doveri, derivanti dall'appartenenza comunitaria e inerenti la tutela della *libertà* della città, ossia dell'autogoverno rispetto a un potere inteso come dominio arbitrario. È la comune appartenenza e il condiviso corredo di doveri che fonda, in un certo senso (questo si incomprensibile per la 'mentalità moderna'), l'uguaglianza dei cittadini del comune. Il che

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>25</sup> Sul contributo della teoria repubblicana del buongoverno alla definizione e strutturazione dei principi dell'autonomia comunale rinvio alle considerazioni svolte in R. SAU, *Le radici teoriche dell'autogoverno medievale*, in «Diritto@Storia», 16 (2018), <http://www.dirittoestoria.it/16/contributi/Sau-Radici-teoriche-autogoverno-medievale.htm>, e riprese *infra*, § 4.

sembra funzionale all'obiettivo delle 'città-stato' medievali più di quanto potesse verosimilmente esserlo l'uguaglianza dei diritti.

### 3.2 *La lettura modernizzante del pensiero politico e giuridico medievale.*

Il riferimento alla filosofia aristotelica è fondamentale anche per comprendere l'orizzonte culturale nel quale si sviluppano, a partire dal XIII secolo, le prime teorie del potere ascendente che contengono anche il riferimento a una qualche concezione della rappresentanza. Se l'opera di Marsilio da Padova è in questo senso centrale, quella dalla quale si può ricavare la riemersione della teoria della sovranità popolare, è però interessante osservare il suo radicamento in un processo culturale più ampio.

Walter Ullmann ha fornito una narrazione di lungo periodo dalla quale si ricava la lenta ma graduale affermazione della teoria del potere ascendente.

L'obiettivo di Ullmann è quello di isolare una serie di momenti cruciali della storia dell'erosione della tesi del potere assoluto (spirituale e temporale) in modo che se ne colga la fluida continuità: nel sistema feudale è insito il germe del governo popolare; nell'applicazione del diritto comune si anticipa la forza rivoluzionaria dei diritti naturali, ossia dei diritti pre-politici, e da qui «il costante progresso costituzionale che condusse all'evoluzione democratica».<sup>26</sup>

Centrale, in questa cronologia dei fatti storici è, per Ullmann, il supporto dottrinale di Tommaso d'Aquino, la cui opera si dimostrò capace di insinuarsi nelle pieghe della cultura egemonica dell'epoca e di trasmettere «ai suoi contemporanei e alla generazione successiva» un insieme di principi in grado di confutare le pretese assolutistiche di papi e re. È su questo terreno, fertilizzato in parte da elementi individualistici e antispeculativi di matrice aristotelica (si pensi al naturalismo e al ruolo che la natura torna ad assumere come parte integrante dell'ordine divino che Dante ha efficacemente declinato nella teoria del *duplex ordo*) e in parte dalla pratica diffusione di esperienze 'repubblicane' di governo che pongono radici solide le teorie politiche – con Marsilio da Padova – e le interpretazioni giuridiche – con Bartolo di Sassoferrato – della giustificazione del governo popolare e del popolo come legittimo produttore del 'suo' diritto.

Punto di riferimento di Tommaso è, com'è noto, Aristotele o, meglio, ciò che di Aristotele Tommaso riesce ad adattare e incorporare nella cosmologia cristocentrica. Un'operazione, questa, spregiudicata, non solo perché richiedeva di «conciare il naturalismo evolutivo aristotelico con le credenze creazionistiche o con il

<sup>26</sup> W. ULLMANN, *Individuo e società*, Bologna 1974, p. 126.

provvidenzialismo nella storia, ma anche, sul piano della filosofia politica, implicava accogliere le distinzioni concatenate, che prescindono dallo *status* di fedele cristiano, fra l'uomo e il cittadino e fra l'etica e la politica, o la tesi sull'origine naturale (non divina) dello 'Stato',<sup>27</sup> ma soprattutto perché, scrive Ullmann, forniva consistenti armi agli anti-ierocratici e «a tutti gli oppositori di qualsiasi dottrina discendente del governo e del diritto».<sup>28</sup> Forniva, anche e innanzitutto, uno strumento linguistico nuovo attraverso il quale descrivere la contrapposizione fra il potere assoluto e il potere limitato: «*politicum autem regimen est, quando ille qui praeest, habet potestatem coarctatam secundum aliquas leges civitatis*».

Il *regimen politicum* è dunque, per Tommaso, l'opposto del *regimen regale*, caratterizzato quest'ultimo dalla *plenaria potestas* del governante; un potere assoluto, non vincolato dalle leggi che, nella ricostruzione di Ullmann, impersona «l'antico re medievale il quale sta al di sopra della legge e non può per conseguenza essere vincolato dalle leggi, delle quali è egli stesso la fonte».<sup>29</sup>

Il rapporto fra il ruolo del governante e il suo titolo di legittimità, sottolinea Ullmann, conduce qui al concetto di rappresentanza: «infatti, è il governante che 'impersona il popolo': 'eius [scil. Populi] persona gerit' e pertanto si può anche sostenere che ciò che il capo di uno stato fa, si ritiene sia lo stato stesso a farlo».<sup>30</sup>

Ullmann considera il 'momento' rappresentativo come uno fra i vari indicatori dello *status popularis* che la dottrina tomista dissemmina nella seconda metà del XIII secolo, dottrina utilizzata non solo nelle dispute accademiche in funzione anti-ierocratica ma in azione anche nel concreto svolgersi della vita delle comunità di villaggio, associazioni, corporazioni, collegi, città, ossia quell'insieme di zone 'franche', poste alle periferie dell'Impero e dei regni, dove il potere centrale è più debole e meno attento, che si autogovernano sulla base di un diritto non scritto ma obbedito per tradizione. È in queste esperienze che emergono le prime forme di delega o di trasmissione dei poteri (le assemblee di villaggio eleggevano, in certi casi annualmente, i *major villae* o i *magister vicinorum*, ossia i sindaci, responsabili di fronte a coloro che li avevano eletti),<sup>31</sup> ed è a queste esperienze che risale l'introduzione della regola di maggioranza nelle decisioni dell'assemblea comunitaria, come pure la previsione della durata limitata del mandato, della remunerazione del mandato e del giuramento di fedeltà.

Si tratta di prassi che si consolidano a tal punto da diventare 'diritto comune', consuetudine, una sorta di principio di effettività in funzione legittimante, del

<sup>27</sup> ID., *Principi di governo e politica nel medioevo*, Bologna 1972, p. 312.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 343.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 338.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 287.

quale non è interessante comprendere l'origine (il quando) o la fonte specifica da cui promana (chi: uno, alcuni, il popolo, i molti), poiché ciò che lo qualifica è l'impersonalità del tempo che si è fatto tradizione. In questo senso Ullmann può dire che se è vero che gli Statuti dei Comuni autonomi, «sono una riserva inesauribile per accertare la forza delle forme popolari di governo»,<sup>32</sup> è però dallo spontaneo radicamento di quei principi e di quelle forme che nasce e si organizza il Comune medievale.

La versione tuttavia più compiuta della formula del potere rappresentativo in età medievale si trova, secondo una lunga tradizione storiografica che Ullmann ripropone, nell'opera di Marsilio da Padova.

La tesi ascendente del governo e del diritto, sostiene Ullmann, non potrebbe essere espressa più efficacemente che con l'affermazione di Marsilio secondo cui «il legislatore concede potere al governo».<sup>33</sup> Com'è noto, Marsilio aveva sostenuto nel *Defensor Pacis* che «il legislatore o la causa prima ed efficiente della legge è il popolo o l'intero corpo dei cittadini o la sua parte prevalente, mediante la sua elezione o volontà espressa con le parole nell'assemblea generale dei cittadini, che comanda che qualcosa sia fatto o non fatto nei riguardi degli atti civili umani sotto la minaccia di una pena o punizione temporale».<sup>34</sup>

Rovesciando la posizione di Tommaso d'Aquino, che attribuiva alla legge naturale, di derivazione divina, il primato sulla legge positiva, Marsilio sostiene che «la legge è fatta, non data, ed è fatta dalla comunità dei cittadini»;<sup>35</sup> il legislatore è il popolo (*universitas civium*) che, pertanto, è il solo detentore del potere, il vero sovrano, nel senso tecnico del termine giacché *superiorem non recognoscens*;<sup>36</sup> il popolo delibera a maggioranza in assemblea (attraverso la sua *pars valentior*) o attraverso rappresentanti; la legge è legge perché è munita di sanzioni in caso d'inosservanza.

Mentre dunque il legislatore è la 'causa prima' dell'azione dello stato, il governo è la 'causa seconda', il soggetto esecutivo che ha ricevuto per concessione l'autorità. L'elezione del governo rappresenta qui il momento centrale nella definizione del potere legittimo. Infatti, sostiene Ullmann, «che Marsilio insista sul principio dell'elezione è ovvio. Soltanto l'elezione del governo può assicurare che al governante venga legittimamente concessa la sua autorità».<sup>37</sup> Posto infatti che l'elezione incarna il principio del consenso, nessun governo è valido, secondo

<sup>32</sup> *Ivi*, p. 289.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 363.

<sup>34</sup> MARSILIO DA PADOVA, *Il difensore della pace*, Torino 1960, *Primo discorso*, XII, 3, p. 169.

<sup>35</sup> W. ULLMANN, *Principi di governo cit.*, p. 359.

<sup>36</sup> *Ivi*, p. 115.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 364.

Marsilio, se non è eletto dal popolo. Detto altrimenti: il governo è legittimo solo quanto ha la volontaria sottomissione dei cittadini.

Che la tesi di Marsilio possa essere letta come la preconizzazione di una frattura dell'ordine medievale, diseguale e gerarchicamente fondato dipende, secondo molti recenti studi, da ciò che nel *Defensor pacis* resta non esplicitato e resta non esplicitato proprio perché riguarda assunti, dettati dalla *forma mentis* si potrebbe dire, per Marsilio non problematici. La questione centrale di una corretta interpretazione, ha sostenuto Pietro Costa, è comprendere cosa realmente Marsilio intenda per popolo e quale sia il rapporto fra popolo e *pars valentior*. La risposta si evince già dalla definizione del cittadino che per Marsilio è «colui che partecipa secondo il proprio rango alla comunità civile, al governo o alla funzione deliberativa e giudiziaria». Una definizione, aristotelicamente ispirata, dunque perfettamente coerente con la logica corporatista alla quale pure andrebbe riportato l'intero discorso del padovano. Infatti, in Marsilio il riferimento al principio della sovranità popolare continuerebbe a rinviare all'idea di *corpus* e di *universitas* come ricomposizione delle parti nell'unità dell'insieme e non certo a una pluralità di soggetti. In questo senso, «il punto decisivo della sovranità non è un plurale ma un singolare: non i cittadini, ma l'*universitas*, non i cittadini ma gli ordini e la disposizione delle parti nel tutto». <sup>38</sup> Per questo Marsilio può tranquillamente identificare la *pars valentior* col popolo, una parte rispetto al tutto, senza inficiare l'obiettivo della realizzazione della sovranità popolare. L'assunto implicito è qui, secondo Costa, la concezione medievale della rappresentanza, intesa come *repraesentatio identitatis*: «una rappresentanza fondata sull'unità del corpo e non sulla distinzione fra due grandezze, una delle quali agisce in sostituzione dell'altra. La rappresentanza identitaria presuppone l'identità della parte col tutto nel rispetto dell'organizzazione gerarchica delle parti che lo compongono: nel corpo ordinato della città, in rapporto a determinate azioni o eventi, il consiglio della città è direttamente la città. Proprio facendo leva sulla presupposizione tacita di quella idea-guida della cultura medievale 'corpo' e 'parte prevalente' possono agire come se fossero identici perché sono identici: perché la parte è solo l'espressione visibile, in certi casi e a certe condizioni, dell'unità del tutto, perché la partecipazione ordinata dei molti è resa possibile dalla soggiacente unità del corpo che a sua volta essa contribuisce a realizzare». <sup>39</sup>

Particolarmente critico della storiografia che colloca il *Defensor pacis* nel solco della teoria democratica è Hasso Hofmann. Ripercorrendo la storiografia da Gierke in poi e analizzando minuziosamente i capitoli 12 e 13 della prima parte del te-

<sup>38</sup> P. COSTA, *Civitas cit.*, p. 26.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 27.

sto marsiliano, i soli in realtà a contenere la teoria della sovranità popolare, Hofmann demolisce la lettura a suo parere modernizzante che ha ravvisato nell'opera di Marsilio una dottrina della sovranità popolare e una compiuta idea della rappresentanza democratica. Tutta l'analisi è svolta a dimostrare, anche qui come in Costa, l'incongruenza fra la disuguaglianza delle relazioni e degli status sociali e il concetto di popolo sovrano. Del resto, per Hofmann, è quantomeno singolare considerare democratico un autore che ammette la schiavitù e la partecipazione popolare differenziata e limitata in base al rango (*secundum gradum suum*, scrive Marsilio) e che concepisce il popolo a partire da un ordine articolato e gerarchizzato e non sulla base della libertà individuale e dell'uguaglianza.

La teoria marsiliana della sovranità popolare e l'annessa teoria della rappresentanza restano dunque nel quadro delle forme medievali di declinazione del rapporto politico e, in particolare, si situa, secondo Hofmann, in quella particolare modalità giuridico-politica che Giovanni da Segovia aveva definito come *repraesentatio identitatis* e che a distanza considerevole dal *Defensor pacis* e dal tramonto delle repubbliche cittadine (Segovia espone le sue tesi nel 1441), rappresenta, egli crede, il modo più efficace di descrivere la rappresentanza medievale.

Segovia distingue, infatti, quattro modelli di rappresentanza: quella fondata sulla somiglianza (fondata sulla mera logica del rispecchiamento: «quomodo in nummo aut in pariete imago regis impressa eum repraesentat»), quella naturale (tipica della relazione padre/figlio), quella istituita per procura e quella dell'identità, considerata quest'ultima la vera rappresentanza poiché qui «l'autorità legittima dei rappresentanti non è in nulla inferiore a quella dei rappresentati» («ut consulatus repraesentat civitatem eodem utens nomine et potestate»). La *repraesentatio identitatis* designa, secondo Hofmann, «una identità parziale o 'in prospettiva', e cioè l'equivalenza dinamica di una parte col tutto, ferma restando la premessa che, proprio perché *repraesentatio*, tale uguaglianza non ammette reciprocità. Ciò significa che quando svolge determinate azioni il consiglio municipale è la città e il concilio è la chiesa».<sup>40</sup> Non dunque l'equivalenza piena del tutto a ognuna delle sue parti quanto piuttosto una equivalenza relativa, determinata dalle circostanze e da azioni specifiche, ma pur sempre nella cornice della relazione gerarchica fra il tutto e le parti.

<sup>40</sup> H. HOFMANN, *Rappresentanza-Rappresentazione* cit., pp. 252-253.



#### 4. La rappresentanza nei comuni autonomi: il caso del comune di Sassari.

Dalla ricostruzione di Hofmann emerge che tanto nella teoria quanto nella prassi l'elettività delle cariche pubbliche risulta irrilevante ai fini della definizione della rappresentanza medievale. E neppure ritiene che si possa attribuire al corpo rappresentativo, al consiglio cittadino, una specifica funzione legislativa. Né la teoria né la prassi giungono, nella sua lettura e questo è l'elemento dirimente, a definire la nozione di unitarietà del potere pubblico e della sua articolazione distinta per specifiche competenze. Il consiglio cittadino è inteso come uno fra i tanti gruppi, o corporazioni, di cui si compone la città e questo condiziona il giudizio sull'autonomia legislativa, di solito associata alla facoltà di *nova facere statuta*. Il comune, in sintesi, per Hofmann, non può essere descritto come la prima forma di comunità sovrana dal momento che l'autonomia statutaria non è una funzione esclusiva della *civitas* ma compete indistintamente a tutte le corporazioni.<sup>41</sup> Un giudizio forse affrettato che non considera la *ratio* sottesa al carattere delle istituzioni cittadine e, dal punto di vista tecnico, trascura di sottolineare l'oggetto della deliberazione e la sua estensione. Basti considerare che gli statuti cittadini legiferano *erga omnes*, a differenza di quelli delle corporazioni o di qualsiasi altra associazione pure integrata nella città, la cui autorità è invece circoscritta ai soli membri. Più rilevante è osservare che l'autonomia comunale è interessata a stabilire specifiche modalità di esercizio del potere più che a rivendicare formali pretese di sovranità esclusiva. Del resto l'autonomia della città si costruisce per sottrazione di sovranità altrui senza mai del tutto superarle in quel complicato intrico di poteri (fattuali e formali) e di ordinamenti (fra regni mondani e spirituali) più o meno coattivi che è il medioevo.

È piuttosto nella costruzione dei meccanismi dell'autonomia, secondo la mentalità e la cultura dell'epoca, che emerge la specificità delle istituzioni cittadine che riflettono, appunto, l'esigenza di regolare sul piano interno l'estensione, tendenzialmente indeterminata e indefinita, dei diversi poteri locali.

Non è secondario, per la comprensione delle istituzioni, il carattere profondamente conflittuale della società medievale. La *ratio* degli statuti va infatti ricercata innanzitutto nell'intenzione di regolare e istituzionalizzare il conflitto, la lotta per il potere, attraverso la definizione di argini antiassolutistici e di contrasto del potere arbitrario. I meccanismi rappresentativi che il comune medievale elabora assumono in questa prospettiva un significato specifico che non è tanto, come si diceva, quello di realizzare la sovranità del popolo, secondo il significato

<sup>41</sup> H. HOFMANN, *Rappresentanza-Rappresentazione* cit., p. 248.

che questa espressione assumerà all'indomani della Rivoluzione francese, ma quello di sottoporre il potere politico al controllo collettivo.

Una conferma di questa intenzione si trova anche negli Statuti del Comune di Sassari che, per quanto costituiscono un esempio non 'puro' di repubblica medievale, ripropongono di quegli esempi pressoché il medesimo impianto istituzionale.

Sassari è un comune pazonato, la sua sovranità è cioè limitata dal regime che la federa, in posizione certo non di uguaglianza perfetta, al Comune di Genova. Sebbene tali limiti avessero natura pattizia, fossero cioè fondati sul consenso e nonostante la prassi potesse aver consolidato fra i *terrazzani* della *villa*<sup>42</sup> di Sassari l'abitudine a considerarsi autonomi, il fatto che la nomina del Podestà, l'istituzione che coordina l'insieme dei poteri politici in una posizione sovraordinata rispetto agli altri, fosse prerogativa della Repubblica di Genova, ne circoscrive, in una parte rilevante, l'autonomia.

Sotto il profilo dell'organizzazione politica interna, assumono rilevanza soprattutto tre istituzioni: il podestà, il consiglio maggiore e il consiglio minore.

Il podestà, che secondo una pratica consueta della legislazione comunale, doveva essere 'straniero', è eletto direttamente a Genova fra cittadini di Genova, attraverso un meccanismo a doppio turno e (nella nostra terminologia si direbbe) dalle due camere in seduta comune (consiglio maggiore e consiglio degli anziani) e resta in carica un solo anno; ha la facoltà di selezionare direttamente i suoi più stretti collaboratori sempre fra cittadini genovesi. Il podestà assomma funzioni esecutive, di controllo, di comando 'militare' e di polizia.

L'Atto di confederazione, stabilisce a questo proposito, che egli «abbia ed eserciti ogni giurisdizione, il mero e misto imperio e qualunque autorità sulla detta terra di Sassari e sul distretto [...] così che non abbia alcuno né superiore né uguale, né alcun magistrato od altri sia o possa crearsi in detta terra di Sassari».<sup>43</sup> Spetta dunque al podestà il coordinamento e la guida di tutte le funzioni comunali, dalla verifica circa l'esecuzione delle deliberazioni consiliari all'amministrazione della giustizia civile e penale; spetta al podestà, in base al giuramento che egli presta nel momento dell'insediamento, la tutela e la salvaguardia dei beni del Comune.

Il consiglio maggiore, composto da cento consiglieri (*juratos*), il 90% dei quali eletti a vita (e rinnovato attraverso cooptazione dallo stesso consiglio), è la massima istituzione rappresentativa del Comune: riunisce infatti non solo i rappresentanti dell'oligarchia borghese e mercantile (l'indiscussa classe dirigente del

<sup>42</sup> Così sono definiti prevalentemente gli abitanti di Sassari negli Statuti.

<sup>43</sup> *Atto di confederazione* in E. COSTA, *Sassari*, Sassari 1992 (1885<sup>1</sup>).

comune medievale), ma anche una piccola rappresentanza di cittadini di origine popolare, nominati non in base allo *status* sociale ma alle qualità morali, alla reputazione acquisita per aver reso servizi alla Città e per il fatto di possedere competenze tali da garantire l'esercizio esperto e saggio della funzione<sup>44</sup>. Ciò che conta sottolineare, a questo proposito, è che questa pur esigua rappresentanza popolare è designata da quelli che negli Statuti sono indicati come *bonos homines* fra altri *bonos homines*, cioè fra coloro che meglio esibiscono le qualità morali e le competenze tecniche di cui si è detto.<sup>45</sup> Il consiglio maggiore assomma molteplici funzioni (dalla vendita degli uffici e dei beni del comune alla selezione degli emendatori degli Statuti; dalla designazione degli otto sindaci alla determinazione dei prezzi delle carni) molte delle quali svolge in concorso col podestà.

Il consiglio minore, o consiglio degli anziani, è invece una sorta di organo esecutivo rispetto alle deliberazioni del consiglio maggiore. La sua composizione riflette la volontà di coinvolgimento di tutta la città nella vita politico-amministrativa, mentre le sue funzioni evidenziano la ricerca del bilanciamento fra poteri e del controllo sull'esercizio del potere politico. Infatti, è composto da sedici membri (nominati fra gli anziani), quattro per ciascun quartiere in cui è divisa la città; è presieduto da un priore, di solito il più anziano. Al consiglio minore, fra le altre cose, spetta, di concerto col podestà, convocare il consiglio maggiore, emanare i bandi, selezionare il personale amministrativo – gli *officiales dessu comune* – e i tecnici. Un ruolo rilevante svolgono, fra questi, gli otto sindaci (scelti anch'essi fra *bonos homines*) e il massaiò. Ai sindaci è infatti delegato il compito di vigilare sulla legittimità e sul merito dell'operato degli ufficiali pubblici: verificano la corrispondenza degli atti alla Convenzione con la Repubblica di Genova, approvano i bilanci delle spese degli uffici, vigilano sulla fedeltà degli ufficiali, sulla corretta gestione del patrimonio pubblico e sulla conservazione dei beni del Comune. Il massaiò è invece il tesoriere. È nominato da otto *bonos homines* (due per quartiere) invitati dal consiglio minore a selezionare appunto un *bonu et saviu homine*. Dura in carica appena due mesi e non è rieleggibile prima di dieci anni né coloro che lo hanno eletto possono per un anno far parte degli elettori del massaiò successivo. Si noti a questo proposito che gli Statuti di Sassari non tralasciano, a conferma

<sup>44</sup> Le competenze del consiglio maggiore si evincono dalla lettura combinata di vari capitoli degli Statuti fra i quali I, 23 e 24, 28, 29, 82-84. Rispetto alla composizione è però rilevante il capitolo 142. Si tratta di uno degli articoli mancanti nelle edizioni ottocentesche degli Statuti, conosciuto solo dopo il ritrovamento del codice di Castelsardo. Si veda a proposito G. OLLA REPETTO, *I "boni homines" sassaresi ed il loro influsso sul diritto e la società della Sardegna medievale e moderna*, in *Gli Statuti Sassaresi. Economia, società, istituzioni a Sassari nel Medioevo e nell'Età Moderna*. Atti del convegno di studi (Sassari, 12-14 maggio 1983), a cura di A. Mattone e M. Tangheroni, Cagliari 1986, pp. 355-364, p. 358 e n. 6 a p. 362.

<sup>45</sup> G. OLLA REPETTO, *I "boni homines" sassaresi ed il loro influsso sul diritto e la società della Sardegna medievale e moderna* cit., p. 358.

dell'impianto in funzione anti corruttiva, di esplicitare il divieto del voto di scambio inibendo, a tutti coloro che sono chiamati nel ruolo di elettori, di accogliere richieste di candidature, direttamente o per interposta persona.<sup>46</sup>

Una miriade di altri organi completano il quadro istituzionale: dalle corone (organi giudiziari tipicamente autoctoni)<sup>47</sup> ai *majores de chita*<sup>48</sup> ai vari apparati di polizia e pubblica sicurezza.

Ciò che caratterizza le istituzioni comunali, qui solo rapidamente abbozzate, è tuttavia da un lato la connessione costante, regolata dalla legge, fra l'esercizio della funzione e la responsabilità personale. Una connessione che investe tutti i ruoli, da quello apicale del podestà fino all'ultimo degli *officiales dessu comune* e persino i semplici cittadini. Dall'altro lato la previsione di una serie di vincoli contro l'esercizio arbitrario del potere e di argini contro la possibilità della corruzione. Se c'è una discontinuità specifica fra le forme di governo che il mondo occidentale ha praticato fra la caduta della Repubblica romana e l'edificazione dei grandi stati assolutistici è proprio in queste due istanze, idealmente pensate per affermare il governo della legge contro il governo degli uomini, il non dominio rispetto all'arbitrio, la volontà collettiva rispetto agli interessi di uno (o di pochi).

Già nell'Atto di confederazione, assieme alle prerogative, sono indicati i limiti del potere del podestà. Mentre infatti gli si riconosce ogni giurisdizione (civile e penale) e una autorità che sulla *villa* e sulla *terra* di Sassari non ha superiore né uguale, questa tuttavia è esercitata «*secundum capitula, et statuta et consuetudines loci predicti*». E l'articolo 152 del I libro degli Statuti, a ulteriore conferma di quanto già contenuto nell'articolo 1 dedicato al giuramento del podestà, ribadisce che egli non possa esercitare alcun arbitrio:

Ordinamus qui sa potestate del Sassari [...] non pothat, over deppiat in nessuno modu aver, nen exponner in consizu, over foras, de aver daue su Cumone de Sassari alcunu arbitriu, salvu solamente secundu sas conventiones factas inter issu Cumone de Ianua, et issu Cumone de Sassari, et issos capitolo et ordinamentos dessu Cumone de Sassari.

In generale, gli Statuti disciplinano in modo stringente l'azione del podestà, stabilendo l'onorario, l'abitazione, il divieto di esercitare violenza fisica su alcu-

<sup>46</sup> Statuti, I, 97.

<sup>47</sup> Ivi, I, 11, 13, 17, 23.

<sup>48</sup> L'organo preposto alla vigilanza delle mura cittadine. Era composto da otto membri (due per quartiere), nominati dal consiglio degli anziani ogni due mesi. Ciascuno di essi giurava di esercitare il proprio 'comando' sulle guardie in «buona fede, senza frode, senza odio, né amore, né guadagno». Quest'ultima specificazione è assai rilevante per la qualificazione del coinvolgimento dei cittadini inteso come impegno civico e dovere di contribuire alla cura degli affari pubblici (Statuti, I, XXVI).

no, di accettare regali (I, 114), di intraprendere attività commerciali in proprio, di coltivare relazioni personali con i terrazzani (I, 118) e soprattutto, di avanzare personalmente o tramite il consiglio richieste in denaro (oltre gli emolumenti stabiliti), esigere beni del comune o la possibilità di ampliare la sua personale guardia armata (*masnada*). Del resto, come pure è stato sostenuto, la stessa scelta di eleggere il podestà fra un cittadino straniero, pratica consueta nei comuni confederati, «presentava maggiore guarentigia, non avendo rapporti d'interessi e d'amicizia co' cittadini». <sup>49</sup> Dello stesso tenore la precisazione di Tola a proposito del capitolo XCV, «Qui sa potestate non pothat dimandare sergentes», norma «sancita per impedire che il podestà potesse con la forza armata opprimere la libertà dei cittadini». <sup>50</sup>

Per ciascuna di queste violazioni, gli Statuti prevedono sanzioni, prevalentemente pecuniarie, generalmente destinate alla gestione dei beni del comune o delle opere pubbliche (esemplare a questo proposito il riferimento ai proventi delle multe da destinarsi «assa opera de su molu de portu de Turre»). <sup>51</sup> Analoghe prescrizioni e sanzioni sono estese dagli Statuti alla famiglia e ai collaboratori del podestà, a tutti gli impiegati e funzionari pubblici (esposti questi tuttavia non solo a sanzioni pecuniarie ma, in casi di gravi reati contro i beni e l'immagine del Comune, puniti con la pubblica infamia e l'allontanamento perpetuo dagli uffici) e al *massaio*.

Assieme ai vincoli, assume, come si è detto, un ruolo determinante nella dinamica del governo del Comune autonomo, la responsabilità personale associata all'esercizio del potere. Ancora una volta in analogia alla legislazione della Repubblica di Genova, anche al podestà, ai suoi collaboratori e ai pubblici ufficiali di Sassari è esteso infatti l'obbligo di rendiconto delle azioni e delle scelte operate; nel caso del podestà questo avviene alla fine del mandato e nel corso di solenni e periodici giudizi detti *sindacature*. È interessante notare non solo che il diritto di sindacare l'operato del podestà e dei vertici politico-amministrativi è affidato agli otto sindaci, dunque ai locali rappresentanti dei quartieri cittadini, ma che essi sono indicati come «*providos viros consiliarorum Sassari iuxta morem et consuetudinem*». <sup>52</sup> L'accento qui è sull'aggettivo *providos*, che traduce qualità quali la prudenza, la saggezza, la perizia; qualità dunque non necessariamente associate all'appartenenza alle classi agiate o agli intellettuali, il che è indicativo del coin-

<sup>49</sup> E. COSTA, *Sassari cit.* (Statuti, I, 131).

<sup>50</sup> P. TOLA, *Codice della Repubblica di Sassari*, Cagliari 1850, p. 69.

<sup>51</sup> Statuti, I, 151, 152 (secondo la numerazione di P. Tola, *Codice della Repubblica di Sassari cit.*, p. 98, nota).

<sup>52</sup> *Atto di confederazione cit.*

volgimento popolare nella ricerca dell'armonico funzionamento delle istituzioni politiche e del bilanciamento fra poteri.

Il Comune autonomo di Sassari appare dunque, sotto il profilo funzionale, come un sistema complesso, che esibisce caratteri suoi propri integrati nel generale quadro di riferimento delle più note e consolidate esperienze comunali medievali. Un sistema che affida all'elettività delle cariche, alla loro frequente rotazione, a un tentativo (sebbene embrionale) di separazione/bilanciamento fra ruoli e alla responsabilità personale (che, legata ad ogni stadio dell'esercizio del potere, implica un efficiente sistema di controlli sull'operato dei governanti e degli amministratori) il contrasto del potere arbitrario, che incarna il reale significato del principio dell'autonomia.

Un sistema così articolato di poteri, funzioni e vincoli implica che sia in azione una concezione della cittadinanza e del cittadino non semplicisticamente riconducibili alla dicotomia comando/obbedienza né è semplicemente l'appartenenza esistenziale a definire il rapporto fra il cittadino e la città.

Basta scorrere l'indice degli Statuti, incrociando la disposizione dei capitoli, per cogliere la trama di una iniziale sovrapposizione fra diritti civili (la proprietà, il diritto di famiglia, il diritto commerciale) e i diritti politici di cittadinanza. E che la cittadinanza non sia un mero fenomeno di appartenenza, un mero dato anagrafico, è altresì dimostrato dalle disposizioni che ne stabiliscono l'acquisizione. La quale consiste essenzialmente in un atto di giuramento, ripetuto annualmente, che vincola ciascun maschio sassarese da un lato all'obbedienza all'autorità costituita, dall'altro alla conservazione e protezione della città e dei patti con Genova. Con l'avvertenza che è proprio la Convenzione che istituisce l'autorità e che dunque trasforma il giuramento (tipico istituto feudale connesso alla sudditanza più o meno totale) in un atto individuale, volontario e consensuale. Un atto che inserisce ciascun sassarese in una teorica dimensione di partecipazione alla gestione della cosa pubblica, istituendo oltretutto il dovere della vigilanza sul rispetto delle norme (una sorta di dovere alla denuncia di qualunque reato commesso dai concittadini contro la proprietà pubblica e privata). Si tratta però di una inclusività parziale, da momento che la partecipazione effettiva è sempre condizionata. O meglio, mentre i doveri di cittadinanza sono estesi a tutti indistintamente, i diritti di partecipazione politica sono garantiti o dallo *status* sociale o dalle qualità morali, ovvero dall'insieme di quelle caratteristiche che identificano i *megius*, ossia i migliori, fra i cittadini delle classi popolari. A ben vedere, sono proprio i doveri a qualificare il cittadino e a rendere la cittadinanza una categoria euristicamente efficace. Dagli Statuti emerge infatti una concezione della cittadinanza come onere (più che come onore), cioè come impegno civico. Questo è evidente non solo nella insistenza di numerose disposizioni sul dove-

re di contribuire alla generale utilità e grandezza della città, ma soprattutto nelle norme che obbligano tutti i cittadini all'assunzione di responsabilità pubbliche. Basti pensare che per nessuna delle funzioni politiche o amministrative è prevista la candidatura. Il personale è quasi sempre designato d'autorità e l'eventuale rinuncia a ricoprire l'incarico è sanzionato con multe.

Nella Sassari comunale agisce dunque una parallela soggettività politica, sintomo della confusione e perdurante sovrapposizione fra istanze organicistiche radicate nel passato e nuove esigenze legate all'efficienza del sistema politico: da un lato il popolo, inteso indistintamente come il soggetto legittimante e il destinatario dei benefici del contratto politico, dall'altro lato il cittadino (o una sua forma embrionale), chiamato a contribuire individualmente alla dimensione collettiva.

In conclusione, dall'insieme degli elementi evidenziati emerge che il meccanismo rappresentativo svolge un ruolo importante nella definizione del sistema di governo dei comuni medievali. Da questo non consegue certo la possibilità di una mera assimilazione con la rappresentanza moderna ma neanche una sua riduzione nello schema della rappresentanza organica o dell'identità.

Comunque, infatti, si intenda il condizionamento che la disuguaglianza, la stratificazione gerarchica e il corporativismo imprimono all'autocomprensione della società medievale, non si può negare che il rapporto di rappresentanza che i comuni medievali esperiscono sia orientato alle medesime finalità che hanno guidato l'affermazione della rappresentanza moderna. Questo sembra evincersi non solo se si guarda ai meccanismi elettorali elaborati e praticati nei comuni medievali e alla logica della riduzione del potere arbitrario che ispira quel modello ma anche se si guarda alle finalità della rappresentanza moderna che, come si è detto, non coincide con una astratta trasfigurazione della democrazia quanto semmai con uno strumento, fra gli altri, di controllo e di limitazione del potere.