

Autonomie locali e statuti comunali in Piemonte: fra medioevo ed epoca moderna

Michele Rosboch^[1]

Il presente articolo è dedicato alla memoria del prof. Carlo Montanari (1946-2016), studioso coltissimo, recentemente e prematuramente scomparso, a cui dobbiamo uno dei saggi più importanti proprio sul tema delle vicende degli statuti comunali piemontesi.

Ad un tentativo di illustrare, seppur in estrema sintesi, alcuni elementi del fenomeno della legislazione locale in Piemonte, pare opportuno premettere una serie di osservazioni a proposito della nascita e delle caratteristiche generali degli statuti nel periodo medievale.

1. Considerazioni generali.

Gli statuti costituiscono uno degli elementi più importanti di quello spiccato pluralismo giuridico, in cui emergono per importanza politica ed istituzionale le città medievali, fino a denotare quel periodo storico come "civiltà comunale".

In linea generale il sorgere dei comuni è un fenomeno assai dinamico e complesso, che coinvolge lo spirito associativo, l'affrancamento dai vincoli feudali e servili e la formazione di nuovi ordinamenti "autonomi". Inoltre contribuisce pure il rinnovato clima di sviluppo dei commerci e delle istituzioni mercantili, che proprio nel rinnovamento degli assetti cittadini troveranno adeguata collocazione e ulteriori stimoli evolutive.

Nel corso del tempo l'organizzazione dei comuni si caratterizza per una sempre maggior complessità, a progressivo presidio della crescente autonomia e delle crescenti prerogative politiche assunte dalle diverse città; tradizionalmente si può ricondurre l'evoluzione della vita comunale in tre fasi: da quella iniziale caratterizzata dal governo dei consoli, a quella dei podestà - chiamati a partire dalla fine del secolo XII dall'esterno a dirimere le numerose controversie sorte fra le fazioni comunali -, fino a quella "del popolo", in cui si realizza una sorta di "egemonia" dei ceti mercantili nella vita cittadina.

Accanto ai più organizzati comuni cittadini, sorgono pure nelle campagne i comuni rurali

sulla base di processi di affrancamento di numerose comunità da precedenti obblighi e pesi collettivi; sulla base di accordi giurati sorgono all'interno della comunità specifici poteri di rappresentanza. Con l'evoluzione dei grandi comuni cittadini, in molti casi le comunità rurali vengono ad essere attratte nell'orbita dei comuni dominanti, dando luogo al fenomeno dei "comitatini" ed allo sviluppo di numerosi "borghi franchi". E' questo un fenomeno particolarmente importante in Piemonte, soprattutto nell'area vercellese.

Un punto fondamentale per comprendere l'evoluzione delle istituzioni comunali è dato dal progressivo affermarsi - nel corso del basso medioevo a partire dal secolo XII - del loro diritto particolare nel contesto più ampio del nuovo "diritto comune". In questo periodo i comuni hanno ormai raggiunto un alto livello di autonomia. Man mano che un'istituzione raggiunge un certo grado di autonomia tende a darsi delle norme, ricomprendendo il diritto statutario nell'ambito della complessiva esperienza giuridica medievale.

In questo senso il diritto medievale si connota per uno spiccato pluralismo istituzionale, caratterizzato da ampi livelli di autonomia, che spazia nei diversi ambiti giurisdizionali fino a raggiungere elevati livelli di soggettività politica in capo, soprattutto, ai comuni maggiori - come, ad esempio, Bologna, Firenze, Pisa, Milano, Siena, Pisa, Modena, Asti, Vercelli, etc. - pur sempre inseriti peraltro nel più ampio 'contenitore' dello *ius commune*.

In linea generale si può dire che nel corso dei secoli l'interazione fra diverse fonti del diritto rispecchia l'intreccio istituzionale, che viene a crearsi fra le prerogative comunali, quelle signorili e quelle dei nascenti poteri regionali.

Con riferimento alle fonti, si deve osservare che la consuetudine è di formazione spontanea, mentre lo statuto è un vero e proprio testo normativo, una norma positiva che proviene per lo più dall'organo rappresentativo del comune. Il nucleo più antico degli statuti è costituito dal cosiddetto "breve" dei consoli (o degli altri magistrati comunali), che consiste nel giuramento che il console (poi podestà) fa quando assume la propria carica; si tratta di una sorta di "programma politico" in cui vengono indicate quali norme saranno rispettate. A questo si associa il giuramento del popolo che promette di rispettare le statuizioni date dal magistrato: questo doppio giuramento diventa il nucleo costitutivo centrale dello statuto.

Inizialmente gli statuti hanno vigore limitato: la loro vigenza cessa con lo scadere del periodo di carica del magistrato (da cui il nome di "breve"); in seguito lo statuto avrà vigenza illimitata. Altri elementi si inseriranno poi negli statuti: tra questi le carte di franchigia o di libertà, concessioni da parte del sovrano oppure, in qualche caso ottenute con l'uso della forza.

Si assiste pertanto ad una crescita alluvionale degli statuti, contenuti nel cosiddetto "libro della catena" che, esposto a palazzo comunale per essere consultato da tutti i cittadini, costituiva oggetto di vera e propria venerazione: così è per gli statuti di Torino del 1360.

In ogni modo, rimane problema ricorrente quello dei rapporti tra gli statuti e il diritto comune: i comuni hanno la pretesa di esercitare lo *ius statuendi* in modo tale da porsi come unici soggetti dai quali la legge emana, ponendo in crisi, per questa via, il ruolo del diritto comune romano, monopolio dei giuristi che, conoscendolo, se ne ritenevano gli unici interpreti. Si ricordano a questo proposito gli atteggiamenti negativi e le invettive rivolte dai giuristi a coloro che materialmente redigevano gli Statuti: peraltro ben presto gli stessi giuristi medievali (come Alberto da Gandino o Alberico da Rosciate) raccolgono una serie di *Quaestiones statutorum* con le quali si cerca di illustrare e conciliare i contrapposti interessi

del diritto statutario da una parte e del diritto comune dall'altra.

L'evoluzione statutaria seguirà poi le vicende istituzionali delle diverse città, rappresentando ancora per secoli l'emblema dell'autonomia comunale, pur perdendo a varie riprese spazio giuridico e venendo ad affievolirsi il valore derogatorio delle diverse disposizioni. Con la fine del diritto comune anche gli statuti saranno accantonati, divenendo al più reperto storico ed oggetto di studio delle vicende locali.

2. Gli statuti piemontesi.

Passando ora agli statuti dell'area piemontese, occorre considerare anzitutto il periodo medievale, in cui si possono già individuare alcune importanti testimonianze statutarie nei pochi (ma importanti) comuni liberi presenti nel territorio piemontese: il riferimento è agli statuti dei comuni di Asti, Alessandria, Novara e Vercelli.

Per quanto riguarda gli statuti del comune di Torino - non fra i più importanti in Piemonte fino al Cinquecento - essi risalgono al 1360 (anche se esistono alcune testimonianze di disposizioni precedenti).

A partire dalle prime testimonianze di ordinamenti autonomi e di corrispondenti governi locali risalenti alla fine del secolo XI (con la cosiddetta carta di Biandrate del 1093 ed i primi documenti astigiani di Castello di Annone risalenti al 1095), si può osservare una fioritura di statuti soprattutto nel secolo XIII, a documentazione di un incremento delle autonomie cittadine e di una tendenza a fissare per iscritto le diverse "libertà", i propri privilegi e le proprie franchigie.

Fra gli statuti più significativi del periodo vanno ricordati senza dubbio quelli di Vercelli (1247), Asti (1252) e Novara (1277-1286), dove - accanto alle tradizionali norme di organizzazione, a quelle processuali ed alle disposizioni amministrative e penali - si trovano significative disposizioni in materia ecclesiastica, che comportano in alcuni casi (ad esempio a Vercelli) una significativa reazione dell'autorità ecclesiastica. Anche gli statuti comunali, infatti, sono sottoposti ai vincoli generali imposti dal diritto comune (ed in specie dallo *ius canonicum*), oltre ad avere ovvi limiti territoriali e di giurisdizione.

La maggiore fioritura si può però riscontrare a partire dal secolo XIV, in un periodo in cui - in alcune altre zone d'Italia - la spinta autonomistica delle città è in netto declino per il sorgere delle prime avvisaglie degli ordinamenti signorili. A ben vedere, la situazione piemontese è in parte diversa, per l'affermazione - invece - di realtà politiche territoriali di derivazione feudale (come il marchesato di Saluzzo, quello di Monferrato, i domini degli Angiò e quelli dei Savoia), entro cui si sviluppano nel corso del basso medioevo importanti raccolte di statuti.

Fra i molti spicca per ampiezza il corpus statutario eporediese, con numerose redazioni già a partire dal secolo XIII, fino alle importanti *addiciones* della seconda metà del secolo XV in cui emerge con chiarezza emblematica la vicenda dell'evoluzione di un comune in cui sono presenti un'autorevole presenza vescovile, istanze autonomistiche e - con l'andar del tempo - l'affermazione della supremazia sabauda che condiziona l'evoluzione statutaria e controlla

il governo comunale.

Significativo è anche il caso di Alessandria (fra i pochi comuni medievali di nuova istituzione, fondato nel 1168) dove vengono prima redatte per iscritto le consuetudini alessandrine (1179) ed in seguito il *corpus statutario* (1297); nella gran parte dei casi, invece, le consuetudini non hanno una collocazione autonoma, ma sono ricomprese all'interno delle redazioni statutarie.

In Piemonte non sono molti, infatti i comuni totalmente liberi: prevalgono, infatti, quelli inseriti nell'orbita di un radicato potere territoriale oppure comuni a loro volta sottoposti all'autorità di un comune egemone, come il comune di Cuneo fondato dagli astigiani alla fine del XII secolo e poi passato dal controllo medievale angioino a quello sabauda, pur con importanti intervalli di vero autogoverno: per quanto riguarda le redazioni statutarie, quella di Cuneo risale al 1380.

In linea generale i comuni maggiori - ed egemoni - godono di un'ampia autonomia anche nei confronti dei signori feudali e tendono ad affermare il proprio primato sugli altri comuni; i comuni minori al contrario, incontrano ostacoli alla loro autonomia e stentano ad emanciparsi dai comuni maggiori o dalle autorità locali, accettando poi di sottomettersi a questi, purché sia loro garantita protezione e sicurezza.

Nel complesso la situazione dell'evoluzione statutaria in Piemonte vede il susseguirsi di numerose redazioni e aggiunte testuali nei singoli comuni, ad opera delle differenti classi dirigenti che si alternano nel corso del tempo. Gli statuti offrono in genere uno spaccato abbastanza fedele degli equilibri politici cittadini, in cui si afferma pressoché dappertutto un nuovo ceto dirigente, composta non più da signori dell'antica nobiltà, ma piuttosto di *milites*, di borghesi emergenti (soprattutto notai, mercanti, artigiani); tali soggetti, tra i più influenti, sono i consoli e creano un vero e proprio organo di governo politico cittadino, sovrastante tutta la struttura interna. Le altre istituzioni nascenti all'interno dei comuni sono il consiglio e l'assemblea cittadina, cui partecipano rispettivamente un determinato numero, più ristretto, di cittadini ed un numero più ampio di essi.

Per quanto riguarda la "sistematica" degli statuti piemontesi essa ricalca quella generale, con una divisione del testo in rubriche ed in libri ordinati per materia; di regola un primo libro (o "*collatio*" riguarda le magistrature comunali (consoli, podestà, consigli, assemblea), seguito da disposizioni sul procedimento civile, da quelle (mai particolarmente organiche) sul diritto privato e dalle rubriche dedicate al diritto penale; gli ultimi libri dello statuto contengono, invece, disposizioni sull'amministrazione dei beni comunali, sulla finanza della città e su argomenti "straordinari", perché non rientranti nelle categorie precedenti.

In generale, peraltro, "la disciplina procede con un'estenuante casistica, specie in campo penale, senza principi generali (per i quali è indispensabile l'inquadramento dottrinario del "ius commune"), senza categorie generali ed astratte" (Pene Vidari).

Va osservato, per completezza, che accanto alla produzione statutaria si deve menzionare anche quella dei cosiddetti "bandi campestri" di pertinenza o delle stesse autorità comunali o dello stesso signore feudale (ove presente); anche la normativa campestre, pur espressione di una sorta di "diritto minore" esprimeva pur sempre un diritto di applicazione quotidiana proveniente dal basso e legato alla vita agricola, alla tutela del suolo, alla

piantagione degli alberi, etc.

Con il tramonto del medioevo si afferma in Piemonte la supremazia della casa di Savoia, per cui sempre di più “sotto il dominio sabauda, molte di quelle terre, specialmente nel periodo più antico, ottennero di mantenere la propria legislazione e, in particolare, i propri statuti, o per patto di dedizione, trattandosi di comuni in precedenza liberi, o per privilegio. Anche in seguito, il diritto locale fu sempre rispettato, almeno formalmente, pur riducendosi progressivamente lo spazio ad esso lasciato dalla legislazione dei sovrani sabaudi” (C. Montanari).

In tale periodo si viene a ridurre progressivamente la forza innovativa ed il contenuto derogatorio degli statuti, ormai sottoposti al controllo degli organi centrali sabaudi e tendenti ormai a riprodurre per lo più la disciplina del diritto patrio, pur continuando a rappresentare il vessillo della tradizione e dell’orgoglio delle autonomie locali.

Tutto ciò si mantiene fino all’avvento della codificazione carloalbertina (1838), che cancella il pluralismo giuridico ed elimina gli statuti quali fonti del diritto: essi si trasformano perciò ben presto in fonti storiche ed in utile materiale per le ricerche storico-giuridiche.

Nota bibliografica.

Le notizie essenziali sullo *ius proprium* delle diverse località si possono trovare anzitutto nei maggiori fra i diversi censimenti sulle fonti statutarie editi fra il XIX ed il XX secolo: F. Berlan, *Statuti italiani: saggio bibliografico*, Tipografia del Commercio, Venezia 1858; L. Manzoni, *Bibliografia degli statuti, ordini e leggi dei municipii italiani*, Gaetano Romagnoli, Bologna, 1876;

A. Cavagna Sangiuliani, *Statuti italiani riuniti*, Fusi, Pavia, 1907; C. Frola, *Corpus statorum canavisii*, Scuola Tipografica Salesiana, Torino, 1918 (ripreso in *Riedizione e traduzione del Corpus statorum Canavisii di Giuseppe Frola (1883-1917)*, a c. F. Razza, Chateau, Aosta, 2008).

Più recentemente è stata pressoché completata la raccolta di fonti locali conservate presso la Biblioteca del Senato della Repubblica, avviata dal Chelazzi nel 1943: *Catalogo della raccolta di statuti: consuetudini, leggi, decreti, ordini e privilegi dei comuni, delle associazioni e degli enti locali italiani dal Medioevo alla fine del secolo XVIII*, I-VIII, Senato della Repubblica, Roma, 1943-1999.

La Deputazione subalpina di storia patria e l’Istituto di storia del diritto italiano dell’Università di Torino (ora confluito nel Dipartimento di Scienze giuridiche/Giurisprudenza) hanno condotto già dagli anni ’70 del secolo scorso una pregevole attività di schedatura delle diverse tipologie dello *ius proprium* piemontese fra medioevo ed epoca moderna, di cui dà conto M. Viora, *Per una bibliografia statutaria piemontese*, in “Rivista di storia del diritto italiano”, LI-1978, pp. 93-121, poi ripreso da G. S. Pene Vidari, *Prospettive di studio degli statuti con mezzi informatici*, in *Legislazione e società nell’Italia medievale. Per il VII centenario degli statuti di Albenga (1288). Atti del convegno, Albenga, 18-21 ottobre 1988*, Istituto internazionale di studi liguri, Bordighera, 1990 pp. 265-283.

Di seguito un elenco dei riferimenti bibliografici essenziali sui temi trattati:

Astori E., *Note sugli statuti dei comuni e delle corporazioni nella Provincia di Alessandria e Asti*, in "Rivista di Storia Arte Archeologia per la Provincia di Alessandria", XLVII-1938, pp. 602 ss.;

Benedetto M. A., *Statuti (diritto intermedio)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 385-398;

Besta E., *Fonti: legislazione e scienza giuridica dalla caduta dell'Impero romano al secolo decimosesto*, in *Storia del diritto italiano* diretta da P. Del Giudice, I, Hoepli, Milano, 1925;

Calasso F., *Comune (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 169-178;

Casana P., *Gli Statuti di Vernante e il diritto locale della Contea di Tenda*, Società per gli Studi Storici Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo, Cuneo, 2000;

Coscia E., *Aspetti delle autonomie locali nella provincia di Cuneo in prospettiva storica*, in *Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, a c. S. Sicardi, ESI, Napoli, 2011, pp. 63-95;

Genta E., *Statuti e bandi di Limone Piemonte*, Società per gli studi storici, archeologici e artistici della provincia di Cuneo, Cuneo, 1992;

Giovanetti G., *Degli statuti novaresi commentario*, Tipografia Chirio e Mina, Torino, 1830;

Gli statuti dei comuni e delle corporazioni in Italia nei secoli XII-XVI, Senato della Repubblica, Roma, 1995;

Grossi P., *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 2002;

Gualazzini U., *Considerazioni in tema di legislazione statutaria comunale*, Giuffrè, Milano, 1958;

L'Alpe e la terra. I bandi campestri biellesi nei secoli XVI-XIX, a c. L. Spina, Biella, 1997;

Le dinamiche del cambiamento. Cultura, cittadinanza, economia nelle regioni alpine occidentali tra età moderna e globalizzazione, a c. A. Crosetti-M. Rosboch, Stampatori, Torino, 2009;

Lombardi G., *I Comuni della provincia di Cuneo nello Stato Sabauda: problemi evolutivi delle autonomie comunali*, in "Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della Provincia di Cuneo", 89-1983, pp. 73-97, ora anche edito in Id., *Scritti scelti*, a c. E. Palici di Suni-S. Sicardi, ESI, Napoli, 2011, pp. 139-165;

Montanari C., *Gli statuti piemontesi: problemi e prospettive*, in *Legislazione e società cit.*, pp. 103-207;

- Padoa Schioppa A., *Il diritto nella storia d'Europa. Il medioevo*, Cedam, Padova, 1995;
- Panero F., *Comuni e borghi franchi nel Piemonte medievale*, Clueb, Bologna, 1988;
- Pecorella C., *Lezioni di storia del diritto italiano*, Cedam, Padova, 1981;
- Pene Vidari G. S., *Censimento ed edizione degli statuti, con particolare riferimento al Piemonte*, in "Archivio storico ticinese", 118-dicembre 1995, pp. 261-288;
- Pene Vidari G.S., *Statuti del comune di Ivrea*, I-III, Deputazione Subalpina di Storia Patria, Torino, 1968-1974;
- Pene Vidari G. S., *Un ritorno di fiamma: l'edizione degli statuti comunali*, in "Studi piemontesi" XXV-1996, pp. 327-343;
- Pene Vidari, *Le libertà comunali in Piemonte*, in *Liberté et libertés. VIII centenaire de la charte des franchises d'Aoste (actes du colloque international d'Aoste, 20/21 septembre 1991)*, Région Autonome Vallée d'Aoste, Aoste, 1993, pp. 151-171;
- Pene Vidari G. S., *Le consuetudini di Alessandria (1179)*, Pluriverso, Torino, 1992;
- Pene Vidari G. S., *Ad un secolo dall'avvio del « Corpus Statutorum Canavisii »*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LXXIX-2006, pp. 403-418 ;
- Piergiovanni V., *Gli statuti civili e criminali di Genova nel Medioevo: la tradizione manoscritta e le edizioni*, ECIG, Genova, 1980;
- Rosboch M., *Invalidità e statuti medievali. Pisa, Bologna, Milano e Ivrea*, Fondazione Sergio Mochi Onory, Roma, 2003;
- Rosboch M., *Le invalidità negli statuti di Torino*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LXIX-1996, pp. 267-335;
- Sacco I. M., *Note sugli statuti dei comuni nella provincia di Cuneo*, in "Comunicazioni della Società per gli studi storici archeologici e artistici per la Provincia di Cuneo", XII-1933, pp. 1-31 dell'estratto;
- Santarelli U., *Ubi societas ibi ius. Scritti di storia del diritto*, a c. A. Landi, Giappichelli, Torino, 2010;
- Sbriccoli M., *L'interpretazione dello statuto. Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale*, Giuffrè, Milano, 1969;
- Sella P., *Legislazione statutaria biellese*, Hoepli, Milano, 1908;
- Soffietti I., *Le franchigie e gli statuti di Verrua*, Alessandria, 1976;
- Soffietti I., *Note sui rapporti tra diritto sabaudo, diritto comune e diritto locale consuetudinario*, in "Rivista di storia del diritto italiano", LVII-1984, pp. 265-270.

[1] Professore associato di Storia del diritto italiano ed europeo nell'Università di Torino; l'articolo riprende i contenuti di una lezione tenuta nell'ambito della II edizione della "Winter School-L'arte della politica" sul tema "*Ubi societas ibi ius. Persona, società e Stato nell'esperienza giuridica europea*".