

The cities and *Commune* government

In the early middle ages, the ancient Roman cities had been largely abandoned: they were the focus of pillage by invaders, and the decay of the Roman net of roads infrastructures meant it was difficult and expensive to supply them with necessities. They still hosted seasonal fairs, when farmers, breeders and craftsmen from the feudal countryside met to exchange goods. Since about the XI century, however, cities were again safe to inhabit, production increased, roads and inland waterways were restored, markets were held more often, and a new wave of urbanisation spread in Italy, the south of France, Flanders and the area around the Rhine, where the demographic explosion was stronger and the infrastructures plentiful.

Whenever people are crowded together, the problem arises of establishing rules of behaviour aiming at keeping order, preventing crime and fulfilling the public needs. While in principle the cities (at least in Italy and Germany) were part of the Empire, in fact the local government by feudal lords was most unfit to provide an answer to such needs. The feudal system worked well to enforce ancient customs on the long term in a stable situation, but not to deal with innovation.

A partial solution came from the Empire bestowing feudal titles on the episcopates having their seats in the cities: the bishop therefore performed both ecclesiastical and secular government duties. It is an easy guess that this arrangement made for a different set of problems: the confusion between the rule of souls and the rule of territories, as well as the controversy about whether the bishops who were also feudal lords should be invested of their office by the pope or the emperor.

The question was debated through peace and war by pope Gregory VII (Ildebrando Aldobrandeschi di Soana, ca. 1025-1085, pope since 1073), emperor Henry IV (1050-1106, emperor since 1056) and their successors, and was settled in 1122 in the Worms agreement: the bishops were to be first invested of the ecclesiastical office by the pope, and only then of secular powers by the emperor.



The walled town of Montagnana, Veneto / La città murata di Montagnana, Veneto
photo by / foto di Zavijavah at: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Montagnana.jpg> (access / accesso 21.03.2013)

But the actual long-term solution for the government of the cities came spontaneously from the people themselves inhabiting the cities, who met in assemblies, established sworn associations of people sharing the same interests and drew rules by common agreement. These involved the ways and means to provide for essential public services (crime prevention and punishment; defence; supplies, health and garbage disposal; rules for trade and markets) as well as to elect governing bodies with clearly defined powers.

The resulting form of government was called *Commune* (Comune, a word etymologically carrying much the same meaning as *Commonwealth*) and was structured on one or two Councils, elected for relatively short terms by the whole or by the wealthier part of the population, who discussed and voted on questions of general import, and a number of magistrates elected by the Councils to take care, also for short terms, of specific areas of public life, e.g. criminal justice, finances or public health.

It must be noted that the urban medieval Comuni did not aim at governing each and every side of the life of society, but only those linked to the interests arising from living in the city. They did not claim what today would be called the status of political institutions, i.e. institutions which can assume any set of interests as its own; they did not deny on principle the universal pre-eminence of the emperor, nor the legitimacy of the feudal system. They merely claimed autonomy of self-government (not independence) in those areas where other institutions were visibly unable to provide.

Core civic legislation was written into chartered documents called *statuti* ("established rules"), which contained new rules about the elective councils and magistrates, together with the restatement in the form of law of the customs followed in the past, and whatever new discipline was required in view of recent developments. The *statuti* were added to in time by laws deliberated by the Councils, called *novelle* ("news"). Just as the Comuni didn't set themselves as the only ruling body for the territory, but merely as the primary institution in the city, so the statutes don't assume to be exhaustive, but allow integration by customs not restated as laws in the statutory compilations, as well as by the imperial law.

Such a development clearly made a dent in the feudal system of government, all the more so as the bishops often took the side of the cities in denying the supremacy of the Empire and the feudal rights to levies and duties from the cities. The question came to blows with emperor Frederick I Barbarossa Hohenstaufen (1122-1190, king of Germany and Italy since 1152, emperor since 1155).



Bust of Frederick I Hohenstaufen, gilded bronze, ca. 1160, Cappenberg, Westphalia, Church of saint John the Evangelist / Busto di Federico I Hohenstaufen, bronzo dorato, ca. 1160, Cappenberg, Westphalia, chiesa di san Giovanni Evangelista photo by / foto di Montecappio (2010) at: http://it.wikipedia.org/wiki/File:Friedrich_I._Barbarossa.jpg (access / accesso 21.03.2013)

Frederick had ambitions to strengthen the western Empire against the Church and the Byzantine empire, maybe taking hold of Venice as a base for dominion of the Adriatic. In 1154, even before being formally crowned as emperor, he took advantage of the tension between the Comune of Milan and some of the neighbouring ones to gather a *dieta* (secular council of high feudal lords) in Roncaglia near Piacenza, where he had legal experts draft a document denying to the Comuni any right to the self-government they had been practising in the last century or so, and reaffirming Frederick's own *regalie* (imperial prerogatives). While in Italy to be crowned emperor in Rome, and later in three other campaigns in 1158, 1163 and 1166, he upheld his demands by attacking and destroying a number of cities.

The northern Italian Comuni finally answered with a military alliance, the Lega lombarda (Pontida, near Bergamo, 1167).

By rights, Venice should have had nothing at all to do with the controversy: it was an independent entity, not a part of the Holy Roman empire, so none of Frederick's demands could touch its government, its acquired rights or its long-standing interests. However, Venice was aware of Frederick's aims at maritime expansion, as well as of the fact that a possible

blockade from the mainland would have dire consequences on the city's economy and its very survival. Moreover, the chance to gain by selling weapons to the Comuni of the League was too attractive to pass: Venice signed in as a member of the League.

Unfortunately, no written document remains of the original pact, if even there was one, and it appears likely that Venice chose to pass on the later renewals once the political contingency changed: after all, Venice had an already long tradition of negotiating on its own with the Empire.

The war ended with the victory of the Comuni at Legnano near Milan, in 1176. Venice had a major role in negotiating the peace treaty, which was agreed in Venice itself in 1177 between the emperor and pope Alexander III (Rolando Bandinelli, ca. 1110-1181, pope since 1159) with the doge Sebastiano Ziani (ca. 1102-1178, doge since 1172) as mediator.

Venice was acknowledged by both parties as entitled to the control of the Adriatic sea, with the pope giving the doge symbolical gifts. The event was the origin of the celebration of the marriage to the sea: on the day of Christ's Ascension (40 days after Easter), which had been already celebrated for more than a century in memory of doge Pietro Orseolo II's victories against the Dalmatians, the doge was rowed to the open sea through the Lido harbour on the ceremonial ship called Bucintoro, and here he threw a ring in the sea with the words *Desponsamus te, mare nostrum, in signum veri perpetuique dominii* (We marry you, o sea of ours, as sign of true and perpetual domination).

The peace of Venice was followed in 1183 by the so-called peace of Constance. This is in fact an imperial law emanated in the form of a constitution, where it is stated that the emperor bestows on the Comuni of the League the right to keep living according to their ancient customs: which amounts to acknowledging their power of autonomous self-government by freely elected Councils and magistrates according to their own statutes, in exchange for a merely formal recognition of the supremacy of the Empire.

I Comuni cittadini

Nell'alto medioevo, le antiche città romane erano rimaste quasi completamente abbandonate: erano bersaglio dei saccheggi degli invasori; inoltre la rovina della rete di strade e infrastrutture romane rendeva difficile e costoso approvvigionarle dei generi di prima necessità. Tuttavia ospitavano le fiere stagionali, quando coltivatori, allevatori e artigiani si incontravano per scambiare i loro prodotti. All'incirca dall'XI secolo in avanti, le città tornarono sicure per una residenza permanente, la produzione aumentò, le strade e le vie d'acqua furono riattate, i mercati si tennero più spesso, e un'ondata di riurbanizzazione si estese in Italia, nella Francia meridionale, nelle Fiandre e nell'area renana, dove l'esplosione demografica era più vivace e le infrastrutture efficienti.

Dovunque si addensò la popolazione umana, sorse il problema di stabilire regole di comportamento dirette a mantenere l'ordine, prevenire la criminalità e soddisfare le esigenze pubbliche. Se è vero che in linea di principio le città (almeno in Italia e in Germania) erano parte dell'Impero, di fatto il governo locale tramite signori feudali era del tutto inadatto a fornire una risposta a tali necessità. Il sistema feudale era adatto ad mantenere in uso antiche consuetudini in situazioni stabili sul lungo periodo, ma non a fronteggiare il bisogno di innovazione.

Una soluzione parziale fu la concessione di titoli feudali da parte dell'Impero ai vescovi, le cui sedi erano nelle città: i vescovi in tal caso svolgevano funzioni di governo sia spirituale che secolare. È facile immaginare che tale situazione sollevava ulteriori problemi: la confusione tra il governo delle anime e il governo del territorio così come pure la questione se i vescovi che erano anche feudatari dovessero essere investiti dell'ufficio dal papa o dall'imperatore.

La controversia fu dibattuta in pace e in guerra dal papa Gregorio VII (Ildebrando Aldobrandeschi di Soana, ca. 1025-1085, papa dal 1073), dall'imperatore Enrico IV (1050-1106, imperatore dal 1056) e dai loro successori, e fu risolta nel 1122 con il concordato di Worms: i vescovi dovevano essere anzitutto investiti della carica ecclesiastica dal papa, e solo in seguito dei poteri secolari dall'imperatore.

Ma la reale soluzione a lungo termine per il governo delle città venne in forma spontanea da parte degli stessi abitanti, che si riunirono in assemblee, costituirono associazioni giurate di persone che condividevano gli stessi ambiti di interessi e redassero norme di comune accordo. Queste avevano ad oggetto i modi in cui provvedere ai servizi pubblici essenziali (la prevenzione e repressione della criminalità; la difesa; gli approvvigionamenti, la salute pubblica, la nettezza urbana; la disciplina del commercio) come pure l'elezione di corpi di governo dotati di poteri ben delimitati.

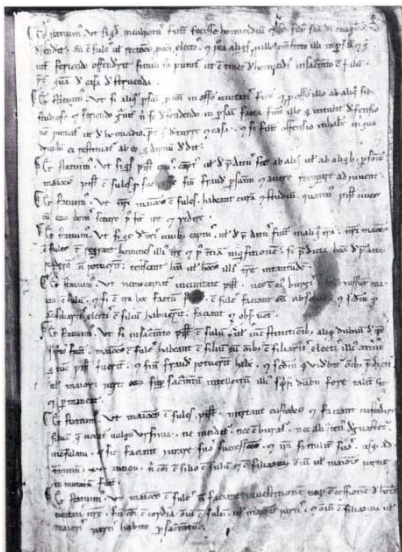
La forma di governo che ne risultò fu chiamata Comune (una parola etimologicamente connessa al concetto di bene comune) e si strutturava in uno o due Consigli, eletti per periodi relativamente brevi dall'intero popolo o su base censitaria, che discutevano e deliberavano su affari di rilevanza generale, e un certo numero di magistrati eletti dai Consigli, anch'essi per termini brevi, per occuparsi di aree specifiche della vita pubblica: per esempio, la giustizia criminale, le finanze o la salute pubblica.

Occorre osservare che i Comuni cittadini medievali non aspiravano a esercitare funzioni di governo su ogni e qualsiasi aspetto della vita associata, ma soltanto su quelli attinenti agli interessi legati alla vita cittadina. Non si ponevano, secondo il lessico istituzionale odierno, come istituzioni a fini generali o politici, e non negavano in linea di principio la potestà universale dell'imperatore nè i poteri di governo dei feudatari; si limitavano a rivendicare autonomia (non indipendenza) di governo in relazione ai soli ambiti nei quali le istituzioni preesistenti si mostravano incapaci di provvedere.

La legislazione cittadina fondamentale era redatta in documenti capitolati detti statuti ("regole stabilite"), che contenevano norme nuove sui Consigli e i magistrati elettivi insieme alla legificazione delle antiche consuetudini e alla nuova disciplina che venisse deliberata in ragione di nuove esigenze. Agli statuti si aggiunsero nel tempo ulteriori leggi deliberate dai Consigli, chiamate novelle ("novità"). Nello stesso modo in cui i Comuni non si ponevano come istituzione unica sul territorio, bensì soltanto come istituzione preminente in ambito cittadino, così gli statuti non aspirano a essere esaustivi, e lasciano posto a integrazioni da parte di

consuetudini non legificate nel testo statutario, nonché da parte del diritto imperiale.

Un tale sviluppo non poteva ovviamente mancare di intaccare il sistema di governo feudale, tanto più che spesso i vescovi prendevano le parti delle città nel negare la supremazia dell'Impero e i diritti feudali a esigere imposte e dazi dalle città. La questione portò all'uso della forza con Federico I Hohenstaufen "Barbarossa" (1122-1190, re di Germania e Italia dal 1152, imperatore dal 1155).



The most ancient document of city statutes still preserved: Statuto dei consoli del Comune di Pistoia, a copy drawn around 1170-80 from the original deliberated in 1117, now at Archivio capitolare di Pistoia / Il più antico documento statutario pervenutoci: lo Statuto dei consoli del Comune di Pistoia, copia tratta attorno al 1170-80 dall'originale approvato nel 1117, conservata presso l'Archivio Capitolare di Pistoia photo by / foto di MyName (2008) at: <http://it.wikipedia.org/wiki/File:Statutodeiconsoli.jpg> (access / accesso 21.03.2013)

Federico ambiva a rafforzare l'Impero occidentale contro la Chiesa e l'Impero bizantino, e possibilmente a impadronirsi di Venezia come base per il dominio dell'Adriatico. Nel 1154, anche prima di essere formalmente incoronato imperatore, prese spunto dalla tensione tra il Comune di Milano e alcuni dei confinanti per riunire una *dieta* (consiglio secolare) a Roncaglia vicino a Piacenza, dove i suoi esperti di diritto redassero un documento che negava ai Comuni ogni diritto all'autogoverno che praticavano da un centinaio d'anni e riaffermava le *regalie* (prerogative imperiali) di Federico. Durante il suo soggiorno in Italia per l'incoronazione imperiale a Roma, e più tardi in tre altre campagne nel 1158, 1163 e 1166, sostenne le sue pretese attaccando e distruggendo alcune città.

I Comuni dell'Italia settentrionale finalmente risposero stringendo un'alleanza militare: la Lega lombarda (Pontida, presso Bergamo, 1167).

In linea di diritto, Venezia non aveva nulla a che fare con la controversia: si trattava di un'entità indipendente, non di una parte del Sacro romano impero, e di conseguenza le pretese di Federico non potevano toccare il suo governo, i suoi diritti quesiti o i suoi interessi.

Tuttavia, Venezia era al corrente delle mire di Federico a un'espansione sul mare, come pure del fatto che un possibile blocco dalla terraferma avrebbe avuto conseguenze devastanti sull'economia della città e sulla sua stessa sopravvivenza. Per di più, l'occasione di profitto vendendo armi ai Comuni della Lega era troppo attraente per non coglierla: Venezia si affrettò a entrare nella Lega.

Purtroppo il patto originale non è conservato in alcun documento scritto, se pure mai ne fu redatto uno, e sembra probabile che Venezia abbia tralasciato di aderire ai successivi rinnovi una volta mutata la contingenza politica: dopo tutto, Venezia aveva una lunga tradizione di negoziati alla pari con l'Impero.

La guerra finì con la vittoria dei Comuni a Legnano presso Milano, nel 1176. Venezia ebbe un ruolo primario nei negoziati di pace, e il trattato fu firmato appunto a Venezia nel 1177 tra l'imperatore e il papa Alessandro III (Rolando Bandinelli, ca. 1110-1181, papa dal 1159) con il doge Sebastiano Ziani (ca. 1102-1178, doge dal 1172) come mediatore.

Il controllo di Venezia sull'Adriatico venne riconosciuto da entrambe le parti e sancito dal papa con la consegna di insegne simboliche al doge. Dall'evento trasse origine la cerimonia dello spozalizio col mare: nel giorno dell'Ascensione di Cristo (40 giorni dopo Pasqua), festeggiata sin dal secolo precedente in ricordo delle vittorie del doge Pietro Orseolo II in Dalmazia, il doge veniva condotto fino al mare aperto fuori dalla bocca di porto del Lido con l'imbarcazione cerimoniale detta Bucintoro, e qui gettava in mare un anello pronunciando le parole *Desponsamus te, mare nostrum, in signum veri perpetuique dominii* (Ti sposiamo, o nostro mare, in segno di vero e perenne dominio).

La pace di Venezia fu seguita nel 1183 dalla cosiddetta pace di Costanza. Si tratta in realtà di una legge imperiale emanata in forma di costituzione, dove si dichiara che l'imperatore concede ai Comuni della Lega il diritto di continuare a vivere secondo le loro antiche consuetudini: il che equivale a riconoscere in effetto il loro potere di autogoverno tramite Consigli e magistrati eletti a norma degli statuti, dietro mera ricognizione formale della supremazia dell'imperatore.



The peace of Venice, agreed in the Basilica of saint Mark between the pope (left) and the emperor (right), with the doge as mediator (centre) /
La pace di Venezia, conclusa nella Basilica di san Marco tra il papa (a sinistra) e l'imperatore (a destra) con il doge come mediatore (al centro)

from / da: *Codex Correr I*, 383 (XIV century / XIV secolo)

at:

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Alexandr3_barabrossa.jpg
(access / accesso 21.03.2013)

Essential bibliography / Bibliografia essenziale

GIANLUCA RACCAGNI, *Il diritto pubblico, la pace di Costanza e i libri iurium dei Comuni lombardi*, in AA.VV., *Gli inizi del diritto pubblico, 2, Da Federico I a Federico II*. Atti del convegno tenuto a Trento, 20-22 settembre 2007, a cura di Diego Quaglioni e Gerhard Dilcher, Bologna: Il Mulino - Berlin: Duncker & Humblot, 2008, (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi, 21), pagg. 309-340;

GIORGIO RAVEGNANI, *Tra due imperi. L'affermazione politica nel XII secolo*, in AA.VV., *Storia di Venezia, 2, L'età del Comune*, a cura di Giorgio Cracco e Gherardo Ortalli, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1995, pagg. 33-79;

KARL J. LEYSER, *Frederick Barbarossa and the Hohenstaufen polity*, Berkeley: University of California Press, 1988.