

Mario Caravale, *Il Comune dall'antico regime allo Stato sovrano*

Già da tempo Giulio Cianferotti ha chiarito che la nozione di autonomia municipale, correntemente usata dalla dottrina giuridica, è una delle grandi elaborazioni della Pandettistica, la quale l'ha costruita come nozione universalmente valida, cioè rinvenibile in tutti gli ordinamenti giuridici, da quelli dell'antichità a quelli contemporanei, con il medesimo contenuto, quello di esprimere il rapporto tra l'autorità superiore, legittima e unica titolare del potere sovrano, e la giurisdizione di un ente territoriale che da questa autorità riceve una determinata sfera di competenza¹. Contro questa impostazione pandettistica Cianferotti ha precisato che la nozione di autonomia, quale noi oggi la intendiamo, è un portato storicamente recente, poiché è nata insieme con lo Stato prodotto dalla Rivoluzione francese e consolidato dalla Restaurazione, lo Stato, cioè, che assume la pienezza e l'esclusività del potere sovrano, eliminando ogni ordinamento intermedio tra i cittadini e se stesso. Alla luce di queste considerazioni risulta, allora, necessario distinguere due forme fondamentali di rapporti tra l'ordinamento comunale e l'autorità unitaria, quella tipica dell'antico regime e quella disciplinata dallo Stato contemporaneo.

È noto che nel Medioevo e nell'Età moderna la fonte primaria del diritto era la tradizione sostanziata dagli usi consolidati delle Comunità, evoluti nel tempo in rapporto alle concrete necessità di queste ed era proprio la tradizione a

¹ G. Cianferotti, *La nozione di autarchia nella dottrina amministrativistica italiana*, in *Rivista storica italiana*, CV, 1994, p. 735.

legittimare il *dominium* di ciascuna comunità cittadina sul territorio in cui questa risiedeva. Il *dominium*, in età intermedia, era un diritto ben più ampio e composito della mera proprietà privata disciplinata dalle norme dei codici promulgati negli Stati europei a partire dal secolo XIX. Il *dominium* attribuiva al titolare della terra una potestà giurisdizionale di vasta portata i cui contenuti di governo, di giustizia, di normazione, presentano una natura del tutto uguale a quella che oggi noi riconosciamo alla sola autorità dello Stato; cosicché nel *dominium* di età intermedia diritti che oggi attribuiamo alla sfera del diritto privato si legano con poteri che oggi riconosciamo al diritto pubblico e il discrimine tra le due sfere è impossibile da individuare in quanto gli uni sono fusi con gli altri.

Il *dominium* comportava la *iurisdictio*, termine con cui si indica il complesso delle autorità di difesa militare, di guida della comunità residenti, di tutela dei diritti dei componenti di queste, di fissazione di regole che tutti erano tenuti a rispettare; essa non derivava dalla concessione di un'autorità superiore, ma era connaturata al *dominium*. Esplicitamente lo teorizzò Bartolo da Sassoferrato sostenendo che a ogni *dominium* era connessa la relativa *iurisdictio*, di modo che nella società erano vigenti tante *iurisdictions* quanti erano i *dominia*, in una graduatoria che andava da quella minima del *dominus fundi* a quella massima dell'imperatore *dominus mundi*. Ciascuna di queste *iurisdictions* trovava la propria legittimità non già nel riconoscimento da parte di quella superiore, ma in se stessa.

Si deve precisare, poi, che la comunità cittadina non era l'unica titolare del *dominium* sul territorio urbano, perché quest'ultimo rientrava anche nel patrimonio di un altro soggetto di diritto che poteva essere il principe, nelle terre demaniali, il signore nelle terre signorili. Così i grandi Comuni delle regioni italiane delle *terrae Imperii* sin dal Medioevo erano detti

appartenere al *dominium* dell'imperatore; ed espressamente essi stessi lo riconoscevano, tanto che nemmeno nei momenti di maggior contrasto con il potere imperiale misero mai in dubbio l'esistenza del diritto di questo e si posero solo l'obiettivo di limitare l'ampiezza della giurisdizione imperiale. Nelle città appartenenti a signori, poi, i *domina* diventavano tre, quello imperiale, quello signorile, quello municipale. La medesima pluralità di *dominia* si trovava anche nelle *terrae Ecclesiae*: qui le città di dominio diretto della Santa Sede riconoscevano, accanto al proprio, il *dominium* della Chiesa e sostanziano questo riconoscimento, almeno a partire dall'inizio del XV secolo, con il versamento di un tributo, in genere il focatico, alla Camera apostolica. E anche qui le municipalità signorili, insieme a quello proprio e a quello della Chiesa, riconoscevano il *dominium* del signore. L'importanza del *dominium* di un'autorità superiore, che si aggiungeva al *dominium* della città, era considerato dalla cultura medievale talmente rilevante che l'unico caso in cui esso mancava – quello di Venezia – era reputato dai giuristi il paradigma della massima libertà. Essi affermavano, infatti, che si trattava della città più libera di tutti gli altri Comuni perché *Venetia aedificata est in mari* e il mare per lo *ius gentium* è *res nullius*: la città era quindi del solo *dominium* dei Veneziani e nessun altro poteva vantare un *dominium* sul suo territorio.

E poiché ogni *dominium* comportava una *iurisdictio*, a ogni signore titolare di detto diritto sulla città era riconosciuta una *iurisdictio*. Il problema era quello di vedere come la *iurisdictio* del signore riusciva ad armonizzarsi con quella della città. I modi in cui queste due -o più- *iurisdictiones* e *dominia* si equilibravano dipendevano dalla realtà concreta, anche se talvolta interveniva qualche trattato. Perciò non c'era un unico modello di equilibrio tra i *dominia*, ma tale equilibrio cambiava

da città a città, in dipendenza delle condizioni sociali, politiche ed economiche che plasmavano per ciascuna di loro la relazione con la giurisdizione dell'altro *dominus*. Ad esempio, nelle terre della Chiesa, il Comune di Roma conosceva una giurisdizione limitata, mentre Ancona e Bologna nel secolo XV godevano di una potestà ampia che riduceva sensibilmente quella della Chiesa, e Perugia nello stesso secolo aveva trovato un equilibrio tra le due e conosceva un governo sostanzialmente diarchico. E poiché tali condizioni mutavano nel tempo, il medesimo Comune poteva conoscere negli anni variazioni significative della propria *iurisdictio*; così, per restare in ambito pontificio, Bologna e Perugia vissero nei secoli successivi una progressiva riduzione della giurisdizione municipale a vantaggio di quella della Chiesa.

Si deve ribadire che sia la *iurisdictio* della comunità cittadina, sia la *iurisdictio* del signore della città comprendevano tutti i poteri che noi oggi consideriamo pubblici: il giudiziario, il legislativo e l'amministrativo. Per quanto riguarda la funzione giudiziaria, basti ricordare che nella stessa Roma – considerata dalla storiografia come il Comune delle terre pontificie meno dotato di libertà in quanto il papa, a partire dal ritorno della Santa Sede in città all'inizio del XV secolo, aveva costantemente cercato di conseguire un effettivo controllo del Municipio – il senatore e i conservatori (magistrati del governo comunale) godevano di un'ampia e concreta competenza giudiziaria che esercitavano nella loro Curie, le quali continuarono a funzionare per tutto l'antico regime. In merito, poi, alla potestà legislativa dei Municipi ricordiamo la diffusa e intensa produzione di statuti comunali, raccolte di disposizioni normative sia dei Comuni che riconoscevano il dominio dell'imperatore, sia di quelli che rientravano nei domini del papa, sia infine degli altri che si trovavano in domini di singoli

signori. Infine, la potestà amministrativa di governo era esercitata da magistrati scelti dalla comunità, i quali avevano una competenza necessariamente commisurata a quella degli agenti del signore nel cui dominio la città sorgeva.

Questo tipo di ordinamento, caratterizzato dalla molteplicità degli ordinamenti particolari e dalla pluralità delle competenze rientranti nella *iurisdictio*, venne eliminato dalla Rivoluzione francese. L'abolizione dei privilegi comportò la fine di ogni forma di diritto speciale e quindi di ogni giurisdizione particolare, mentre il rifiuto della tradizione imponeva di individuare una fonte chiara e illuminata del diritto. Con la Rivoluzione francese l'ordinamento pluralistico della tradizione fu sostituito da un altro che presenta caratteristiche ben definite. Al vertice non si trova più il principe, titolare di una giurisdizione unitaria che, oltre ad avere competenze esclusive, aveva il compito di tutelare e conservare gli ordinamenti nati e sviluppatasi per consuetudine. Al suo posto ora è lo Stato, unico ed esclusivo titolare della sovranità articolata nei tre poteri: legislativo, giudiziario ed esecutivo. Venne, inoltre, eliminata l'antica confusione tra momento privato e momento pubblico, che caratterizzava le giurisdizioni del passato: il diritto pubblico, come quello che disciplinava la sovranità dello Stato, fu nettamente separato dal diritto privato che regolava i rapporti tra individui; nessun cittadino, di conseguenza, poteva vantare titolarità originaria e personale di diritti pubblici. Furono, pertanto, aboliti tutti gli ordinamenti particolari. Non essendoci più un ordinamento intermedio tra cittadino e Stato, nessuna unità istituzionale poteva vantare un potere in sé originario; tutto era stabilito dalla legge dello Stato. Allo stesso tempo la distinzione netta e precisa tra la sfera del pubblico e la sfera del privato spezzava la complessità del *dominium*, depurandolo dell'antico contenuto giurisdizionale e riducendolo a mera

proprietà privata. Infine la rottura con la tradizione comportava la messa in discussione delle fonti del diritto che nell'antico regime erano state numerose, comprendendo accanto alle leggi del monarca, sia la consuetudine nelle sue articolazioni di tradizione generale, comune all'intero popolo, e di usi particolari di ciascuna regione e località, sia il diritto comune romano-canonico arricchito dalla lettura, complessa e per più aspetti contraddittoria, della dottrina, sia, infine, la giurisprudenza delle Supreme Corti di giustizia. Il nuovo Stato si affermava come unica fonte di diritto e imponeva il principio per cui non poteva esistere norma giuridica né prima né al di fuori della propria autorità sovrana: solo la legge dello Stato, generale ed astratta, produceva diritto.

In un ordinamento siffatto il rapporto tra autorità unitaria e ordinamento particolare non poteva più essere disciplinato come relazione tra due distinte *iurisdictiones* in sé originarie: al contrario esso non poteva che essere regolato dallo Stato attraverso la legge. Di conseguenza, mentre in precedenza la fonte primaria del rapporto era la tradizione, plasmata e adattata a seconda delle necessità concrete avvertite da ciascuna comunità, ora invece la fonte esclusiva diveniva la legge dello Stato, unico titolare della sovranità. Ne consegue che lo Stato modellò un'unica categoria di ente autonomo territoriale che valeva per tutti i Municipi, a prescindere dalle concrete situazioni in cui le singole città si trovavano e fu introdotta un'unica categoria valida per tutte le città, la categoria, cioè, dell'autonomia municipale. In proposito appare illuminante l'esempio del Comune di Roma dopo il 1870. La città, divenuta capitale del Regno d'Italia, presentava un assetto urbano limitato e del tutto inadeguato al compito di fornire le sedi necessarie agli uffici dell'amministrazione centrale, al governo, al Parlamento, nonché le abitazioni dei funzionari pubblici. Il

Municipio romano si trovò ad affrontare, dunque, non pochi e non piccoli problemi. Alcuni giuristi e uomini politici proposero, allora, di attribuire a Roma uno *status* particolare, diverso da quello degli altri Municipi; ma i loro tentativi fallirono, perché la stragrande maggioranza, di ortodossa fede liberale, si oppose decisamente all'introduzione di norme che avrebbero alterato l'uniformità della disciplina relativa all'autonomia comunale. E Roma continuò ad avere la medesima normativa di tutti gli altri Municipi del Regno, anche di quelli minori e minimi: l'ente Comune rimase uguale nell'intero territorio italiano.

Nello Stato nato dalla Rivoluzione francese e consolidato dalla Restaurazione, dunque, la legge definisce un'unica forma di autonomia municipale e ne stabilisce i contenuti. La complessa e articolata *iurisdictio* dei Comuni di antico regime svanisce e lo Stato sovrano, che è riuscito a eliminare ogni ordinamento intermedio, assegna ai Municipi competenze decisamente ridotte. Basti ricordare che nel Regno delle Due Sicilie, all'indomani della Restaurazione, il Codice civile elenca il Comune tra i soggetti di diritto privato, quale titolare di beni comuni; e Isidoro Carli, autore di un noto lavoro sui Municipi², affermava che la funzione del Comune era meramente quella di amministrare beni di cui erano congiuntamente titolari i componenti dell'università cittadina. Già nella prima metà del secolo XIX, dunque, prevale l'attribuzione ai Comuni di funzioni esclusivamente amministrative, con la completa esclusione di potestà legislativa e giudiziaria gelosamente conservate nelle proprie mani dallo Stato sovrano.

² I. Carli, *Dell'amministrazione comunale e provinciale per uso de' sindaci, ed altri impiegati minori*, I-IV, L'Aquila 1818-1824.