

« Il diritto di cittadinanza tra medioevo e prima età moderna »
Convegno internazionale " Cittadinanza e nazione in prospettiva storica"
(Università degli Studi di Milano, 28-29 maggio 2018).

Tra alto medioevo ed età del diritto comune l'inserimento dell'individuo nella struttura statale presenta il duplice aspetto della cittadinanza in senso tecnico e della semplice sudditanza: sono poli opposti ma anche fonti di due linee direttrici che si intersecano nella realtà medievale e nella prima età moderna: la cittadinanza come diritto-dovere dell'individuo ad una partecipazione attiva alla vita politica e sociale, e la sudditanza come soggezione soltanto passiva all'ente sovrano.

Con lo stanziamento delle prime popolazioni germaniche in Italia ha inizio un'epoca di fluidità nei rapporti tra nuclei di tipo statale e l'Impero dotato di una sovranità spesso solo nominale. E' emblematica di questa indeterminatezza lo *status* di Odoacre, che fu re dei suoi barbari (gli Eruli), ma non ottenne mai dall'imperatore Zenone un titolo che giustificasse la sua autorità e nemmeno affrontò il problema della coesistenza tra i due popoli.

La situazione non si chiarì neanche con Teodorico, che pure nel 498 aveva aggiunto alla qualifica di re degli Ostrogoti il riconoscimento del suo governo sull'Italia da parte dell'imperatore bizantino Anastasio.

L'ambiguità della realtà politica si rifletteva inevitabilmente sul vincolo giuridico che legava i romani al potere centrale: da un lato la sudditanza nei confronti dell'Impero d'Oriente era formalmente conservata, dall'altro a Teodorico non venne attribuita una specifica magistratura ma, come è noto, solo il titolo onorifico di patrizio dei romani. I goti, dal canto loro, continuarono ad intendere il loro *status* alla maniera dei germani, cioè come un diritto di partecipazione alla vita pubblica che è difficile definire in termini di mera sudditanza.

Con la discesa dei Longobardi, nel 568, all'Impero rimase soggetto il sud della penisola, mentre le regioni centro-settentrionali conobbero quale unica autorità quella degli invasori. Ma il dualismo di *status* giuridici, uno per i vincitori e l'altro

per i vinti, si ripropose con un'intensità ancora maggiore, per la contemporanea applicazione di leggi personali diverse per le diverse etnie.

Una caratteristica che assunse toni particolarmente marcati nell'età di mezzo fu l'interferenza dello *status libertatis* nella definizione dei diritti pubblici spettanti all'individuo.

Per quanto riguarda i longobardi, in origine solo gli arimanni, gli uomini dell'esercito (*heer mann*), titolari anche della libera proprietà terriera, si trovavano in una condizione analoga ai *cives optimo iure*: erano titolari di diritti pubblici negati, oltre che ai servi, nemmeno a dirlo, anche ai liberti, agli aldi e ai coloni. A loro spettava l'elezione del re, in cui intervenivano però anche criteri dinastici, esercitavano funzioni giudiziarie nei placiti e occupavano un posto distinto nell'esercito. Erano diritti sentiti al tempo stesso come obblighi e la loro inosservanza veniva spesso sanzionata (il banno).

E' vero che in origine il servizio militare spettava ad ogni uomo libero, ed è anche vero che alle origini tutti i liberi erano arimanni. Ma quando gli arimanni, col tempo, divennero una categoria speciale, ebbero il privilegio di combattere a cavallo. Lo stesso servizio militare finì col collegarsi sempre più alla proprietà di immobili o quanto meno al possesso di sostanze mobiliari.

Anche il placito, nel IX secolo, non era più un diritto di tutti i liberi, perché da tempo la facoltà di giudicare era stata affidata solo agli arimanni, tra l'altro esentati dai tributi generali, anche se obbligati ad alcuni servizi. La loro maggiore dignità si rifletteva anche nel più elevato guidrigildo, cioè il valore economico assegnato alla persona, e anche nel minor numero di congiuratori (i *sacramentales*) richiesti nei giudizi per liberarsi da un'accusa.

Se il guidrigildo rappresentava in termini patrimoniali la posizione dell'individuo all'interno della società, il più modesto valore economico attribuito agli *aldii* era simbolo di uno *status libertatis* sminuito, corrispondente allo stato di semiliberi: erano esclusi dalla maggiore manifestazione della libertà, cioè l'attitudine alle armi, ed erano legati da un rapporto di *mundio* ad un patrono, che esercitava nei

loro confronti protezione e autorità. Era quindi preclusa all'aldio non solo ogni attività negoziale autonoma, che richiedeva sempre l'intervento del mundoaldo, ma anche qualsiasi partecipazione ai diritti pubblici. Rimaneva implicitamente esclusa anche la cittadinanza, per l'importanza del diaframma rappresentato dall'autorità del protettore.

Quanto alle popolazioni romane, la vecchia tesi storiografica (metà dell'800) aveva individuato nell'invasione longobarda la riduzione in servitù di tutti i romani. Schupfer ha invece rivendicato ai romani la libertà civile, immaginando il permanere di una condizione simile a quella posseduta ai tempi dell'Impero: non avevano certo la cittadinanza dei vincitori, erano tenuti lontani dalla vita pubblica, erano assoggettati ai tributi e potevano rimanere vincolati alla terra.

I loro poteri politici rimasero con buona probabilità confinati entro la cerchia dei vecchi municipi, sopravvissuti fortunatamente: partecipavano quindi alla vita di un ordinamento dotato di una qualche autonomia, ma sottoposto ad un effettivo esercizio della sovranità da parte degli invasori.

Erano pertanto inseriti in un organismo in cui godevano di una cittadinanza, pur essendo inevitabilmente sudditi del Regno longobardo. Questo almeno dopo che gli invasori, passati i primi anni di incertezza, cessarono di considerarsi un semplice esercito e rafforzarono il loro ordinamento politico-territoriale. Uno stato di sudditanza che col tempo si definirà anche attraverso l'estensione ai romani della legislazione longobarda, quando con Liutprando, agli inizi del 700, si affermerà tendenzialmente la territorialità degli editti. A quel punto non si può nemmeno escludere che i romani avessero finito per essere sottoposti all'obbligo del servizio militare.

Come era avvenuto per gli *aldii*, quei rapporti di protezione diffusissimi nel medioevo incisero sullo *status* di altre categorie di sudditi esclusi dalla cittadinanza vera e propria: così per i coloni soggetti alla *potestas* del proprietario terriero, la relazione con lo Stato si stabiliva solo in modo mediato.

La natura di questo fenomeno è ben illuminata dalla sua manifestazione più appariscente, cioè il caso dello straniero al quale Rotari aveva consentito di porsi “sub scuto” del sovrano: la tutela regia (*regia tuitio*) gli garantiva la capacità di diritto privato e la possibilità di vivere secondo il diritto longobardo in base alla regola che il protetto adottava la legge del protettore. E se è vero che questo non comportava l’acquisizione dei diritti politici, è altrettanto vero che, fin dall’ultima fase di vita dell’Impero, la proprietà immobiliare aveva assunto rilevanza pubblica, e talvolta agli stranieri venivano concesse terre fiscali (Paradisi) e dunque, al tempo stesso, il godimento di diritti pubblici.

La forza attrattiva esercitata dal rapporto di tutela (*tuitio*), che spingeva i protetti dentro la sfera dei poteri del difensore e condizionava i suoi rapporti con lo Stato, trovò il suo momento culminante nel feudo: qui il vincolo personale e contrattuale finì col prevalere non solo sullo *status civitatis*, ma addirittura sulla sudditanza, che pure continuava a legare al re i vassalli dei signori feudali.

La forma tecnica della cittadinanza venne a questo punto confinata nell’organismo urbano, rapidamente in antitesi con l’ordine feudale, e la parola *civis* acquistò il suo significato più pregnante in contrapposizione al termine feudale di *miles*.

La cittadinanza tendeva così ad individuare il rapporto tra la persona e l’ente urbano, che risultava peraltro collocato piuttosto in basso nella scala gerarchica degli ordinamenti autonomi.

La stessa sudditanza presentava un aspetto multiforme, per il sovrapporsi di diversi vincoli con vari Stati, soggetti l’uno all’altro, in un complicato sistema che talvolta assumeva tinte feudali, ma più spesso sfuggiva ad una rigida distinzione tra Stati sovrani e Stati vassalli.

All’apice di questa gerarchia, l’Impero dava vita ad un tipo di rapporto con gli individui che presentava anche sfumature religiose: la natura soprattutto ideale dell’Impero e la sua derivazione da Dio gli imprimeva il crisma della sacertà; il suo carattere universale era il riflesso dell’universalità della Chiesa; era il frutto di quel

sogno medievale che vedeva nel vincolo inscindibile tra ordine spirituale e ordine temporale il riflesso dell'unità dell'anima e del corpo nell'uomo creatura di Dio (Calasso): la convinzione che “*extra Ecclesiam non est Imperium*” condurrà ad affermare che la sola qualità di *fidelis Christi* comportava quella di *civis* dell'Impero, ma sarebbe meglio dire di suddito dell'Impero.

Per quanto riguarda l'Italia meridionale, qui la politica accentratrice normanno-sveva aveva precluso la via al fenomeno comunale, ma questo non aveva impedito il delinearsi di una vivace realtà cittadina attraverso il fenomeno delle *universitates* meridionali. In questo contesto il concetto giuridico di cittadinanza presentava forti legami col fatto fisico della residenza. E d'altra parte, anche nell'Italia centro-settentrionale l'elemento di fatto del domicilio e la situazione giuridica della cittadinanza tendevano a convergere. Ciò perlomeno fino all'epoca del pieno assestamento degli ordinamenti comunali, quando la classe dei veri e propri cittadini non tardò a difendere le sue prerogative di fronte alle pretese dei meri residenti.

Per cogliere al meglio la portata del primo *status civitatis* negli ordinamenti comunali, bisogna rifarsi alla genesi del Comune nel patto giurato da singoli individui o da intere classi sociali. Era l'attiva aderenza a tale patto, e non la passiva appartenenza alla città, che individuava alle origini l'autentico cittadino: questo fenomeno, se da un lato consentiva un'emancipazione del concetto di cittadinanza da quello di sudditanza, dall'altro comportava che i cittadini veri e propri fossero tutti appartenenti ad una classe dominante.

L'origine contrattuale del Comune determinò pertanto che gli obblighi e i diritti divenissero, per i nuovi cittadini, il contenuto di un vero e proprio contratto.

Gli obblighi, riportati nelle formule di giuramento, erano sia negativi che positivi. Tra i primi l'obbedienza agli ufficiali, il divieto di insidiare l'esistenza, la pace, l'onore e i possedimenti del comune; quelli positivi la custodia delle mura, la milizia, le fazioni e le collette.

Si aggiungeva poi, generalmente, il dovere dell'acquisto di qualche immobile, per lo più una casa: oltre alla funzione di garanzia reale dell'adempimento degli

impegni assunti, l'abitazione simboleggiava la necessaria presenza dell'individuo all'interno della cerchia urbana e rendeva evidente la convergenza tra *habitatio* e *status civitatis*. La residenza era in sostanza la condizione ineliminabile per l'effettivo esercizio di tutte le funzioni civili e militari.

Quanto ai diritti, nell'ambito del diritto pubblico spettava al cittadino la partecipazione alla vita comunale, quindi il potere di intervenire alle assemblee, di approvare le leggi, di giurare i brevi, di eleggere e di venire eletto alle cariche pubbliche.

Dal punto di vista della vita privata, spettava al cittadino il diritto di ottenere giustizia, di possedere immobili in tutto il territorio, di iscriversi alle Arti, di disporre di una tutela più rigorosa in campo penale e di beneficiare in generale dei molti vantaggi derivanti da quella solidarietà comunale che per mille vie tendeva a difendere le persone e i beni di tutti gli associati.

Peculiarità che si collegava alla natura contrattuale della cittadinanza comunale era il suo investire una ristretta cerchia di persone, quelle politicamente più forti o economicamente più agiate, tralasciando il popolo più umile che solo nel Duecento si organizzerà autonomamente, spesso attraverso il ricorso a rivolte sanguinose.

In molti Comuni l'aristocrazia costituì, fino al Duecento, una vera oligarchia, la cui preminenza politica si rifletteva in svariati privilegi, tra cui l'esenzione dalle imposte, l'esclusivo appannaggio delle cariche maggiori e uno *status* speciale che faceva sì che la cittadinanza si configurasse in modo diverso per i nobili e per il popolo. Nei luoghi invece in cui la rigogliosa vita industriale e mercantile aveva consentito la formazione di una ricca borghesia, la contrapposizione delle classi veniva governata da soli criteri economici.

Quanto ai modi di acquisto della cittadinanza descritti negli statuti, quella originaria si otteneva dalla nascita: o per *ius sanguinis*, per discendenza da padre cittadino, o semplicemente per *ius soli*, per nascita nel territorio comunale.

La cittadinanza acquisitiva era invece il frutto di una concessione del comune a singoli individui o ad intere categorie di persone che ne avessero fatto richiesta. Ciò

avveniva, ad esempio, a favore dei docenti universitari, itineranti per definizione, come è stato efficacemente messo in luce anche di recente, sotto molteplici sfaccettature, nel suggestivo volume “La cittadinanza e gli intellettuali” curato da Beatrice del Bo, con un contributo anche della collega Alessandra Bassani.

In origine la cittadinanza acquisitiva era deliberata dal parlamento, poi divenne di competenza dei consigli più ristretti eletti dall’assemblea. Generalmente si richiedeva all’interessato un giuramento che comprendeva l’impegno a rispettare gli obblighi pubblici e a fissare la residenza nel comune.

Quanto alla residenza, non si esigeva che fosse continuativa: ai *cives assidui* si contrapponevano infatti i *silvestres*, per lo più signori di campagna che riconoscevano la giurisdizione comunale, accordavano il proprio aiuto nelle guerre e promettevano di dimorare nella città per alcuni mesi all’anno. In ogni caso i *cives ex privilegio* o *de gratia* beneficiavano di una cittadinanza attenuata, con scarsa partecipazione ai diritti politici, tanto che alcuni statuti li denominavano *cives ficti*.

Forze uguali e contrarie a quelle che ne determinavano l’acquisizione producevano la perdita della cittadinanza: questa conseguiva all’inadempimento degli obblighi giurati o costituiva la sanzione per certi delitti. Normalmente perdevano la qualità di cittadini i *banniti* e i contribuenti morosi.

La doppia cittadinanza non era esclusa, perché non vigeva il principio che la seconda estinguesse l’anteriore. Potevano essere entrambe acquisitive, oppure una acquisitiva e l’altra originaria. In ogni caso la varietà degli statuti dipendeva dalla diversità degli interessi di volta in volta prevalenti, di tipo economico, sociale, demografico o anche religioso, come quelli che intervenivano nella concessione o nel rifiuto della cittadinanza agli ebrei: aveva comunque più peso una concreta utilità piuttosto che rigidi principi teorici.

La campagna rimaneva per lo più attratta dal vortice della vita cittadina, alla quale si legava con vincoli di vera sudditanza: è noto che i contadini avessero uno *status* inferiore, riflesso in una minore tutela giuridica, in diritti politici attenuati, obblighi alla prestazione di servizi pesanti o al pagamento di particolari tributi.

Del resto è noto che lo scenario medievale non era popolato da individui uguali, ma da persone che erano nobili, guerrieri, contadini, chierici o laici, uomini o donne, liberi o servi, padri o figli. La diversità e la gerarchia erano vere e proprie strutture portanti della società e della cultura medievale e il rapporto dei singoli con la città non era un'eccezione alla regola: era un rapporto che presupponeva e valorizzava la diversità e l'indiscutibile preminenza della classe reggente.

Si ricorreva così all'antica metafora del corpo, efficace strumento retorico che portava a concepire la comunità politica come un corpo vivente, composto di parti nobili e meno nobili.

Ma affermare che la città era un corpo non aveva solo la funzione di sottolineare la struttura diseguale, ma anche quella di valorizzare la collaborazione e l'armonia tra le parti, che a loro volta non esistevano se non in rapporto con l'insieme.

Se la città era un corpo, era caratterizzata non solo dal rapporto gerarchico di dominio-obbedienza, ma anche dalla forza di attrazione e di inclusione che era in grado di esercitare sui suoi membri.

La città era in sostanza uno spazio di appartenenza, di identità e di protezione: le mura, che ne segnavano e ne garantivano i confini, ne erano la traduzione fisica e il simbolo visibile. Protetti dalle mura, i cittadini partecipavano alle prerogative che la città era riuscita a conquistarsi sul campo. Erano liberi in quanto membri di una città libera, di una città che si era in parte sottratta ai poteri esterni, che aveva conquistato la sua autonomia, che godeva di *iura propria*, che aveva costruito un proprio ordinamento.

La città era libera in quanto immune e autonoma, e la sua libertà si rifletteva sui suoi membri: è noto che l'aria della città rendesse liberi. La libertà dei singoli discendeva dalla loro inclusione nel corpo politico e la loro partecipazione attiva alla vita della città era, al tempo stesso, un onore e una prerogativa.

La città, dunque, come corpo, come patria, come luogo di realizzazione, come veicolo di libertà e di onore, come tramite indispensabile di identità. Era questa la

cifra del patriottismo cittadino che sopravvivrà al collasso delle istituzioni comunali e si congiungerà alla valorizzazione rinascimentale, umanistica e specialmente machiavellica dell'antica cultura repubblicana.

L'affermarsi delle signorie e specialmente poi dei principati comporterà la convergenza di tutti i diritti politici nella figura del *princeps*, nel lungo processo che condurrà alla fine del policentrismo medievale e alla nascita dello stato moderno, in cui il singolo si troverà nuovamente compresso entro lo *status* puramente passivo della sudditanza.

Analogamente avvenne nei vari regni europei, che accentuarono il carattere assoluto dei poteri del monarca. Se il concetto di cittadinanza non naufragò del tutto, lo si deve alle limitate autonomie che per tradizione o per privilegio i sovrani riconoscevano ad alcuni centri urbani. Si ponevano così le basi di quella tensione dialettica tra centro e periferia che costituisce uno dei temi di fondo della struttura moderna dell'ordine.

Una precoce rappresentazione di questo processo è offerta dalla riflessione di Jean Bodin, per il quale la sovranità non era solo il culmine dell'ordine costituito, ma anche l'anima dell'ordine e il fondamento dell'unità della *République*.

Ciò che appariva a Bodin ormai insufficiente era il tratto caratteristico dell'impostazione medievale della cittadinanza, cioè il rapporto di reciproca implicazione tra individuo e città. L'identità politico-giuridica di un individuo non dipendeva più dalla sua inclusione in una città, ma dal rapporto di obbedienza che lo legava al sovrano. Per Bodin cittadino era "il suddito libero che dipende dalla sovranità altrui".

La cultura medievale aveva celebrato una comunità politica intrinsecamente diseguale, gerarchicamente strutturata e al tempo stesso animata dal pathos dell'appartenenza e dall'impegno civico dei suoi membri. Ora invece il cittadino era il suddito che obbediva al sovrano e otteneva in cambio protezione nei confronti del nemico interno ed esterno. L'asse intorno al quale ruotava l'ordine era ormai il rapporto di sudditanza-obbedienza che legava il soggetto al *princeps*.

Al variare della situazione storica faceva riscontro l'incertezza dei giuristi che tendevano a dare significati nuovi al termine cittadinanza. Si distingueva così tra *ius civitatis* e *ius civilitatis*, ossia da un lato la facoltà del sovrano di attribuire a centri abitati la dignità di *civitas*, quindi le prerogative di una certa autonomia, dall'altro il potere della città di accogliere stranieri e di farli partecipare ai propri privilegi.

Ai modi di acquisto della cittadinanza si aggiungeva la concessione del principe, in grado di rendere cittadino uno straniero col godimento di tutte le prerogative spettanti agli originari, mentre tra le cause di perdita si inseriva il crimine di lesa maestà.

Migliorava la condizione dei forestieri col principio della reciprocità, che portò, attraverso trattati conclusi tra stati, all'abolizione del diritto di albinaggio, secondo cui i beni dello straniero morto intestato divenivano di proprietà dello Stato in cui si trovavano, con esclusione di ogni diritto degli eredi.

Tale diritto, d'altronde, aveva già subito nel tempo delle attenuazioni, specialmente a vantaggio dei commercianti e degli industriali stranieri, per favorire i traffici commerciali e l'incremento dell'industria manifatturiera. La Francia, dal canto suo, che non aveva conosciuto il diritto di albinaggio nelle regioni meridionali rimaste estranee ai costumi germanici, estese l'esenzione ai benedettini inglesi che potevano così possedere benefici ecclesiastici in qualunque provincia del regno.

In ogni caso, occorrerà attendere la rivoluzione francese perché la nuova dignità dell'individuo di fronte alla cosa pubblica venisse individuata proprio in quella qualifica di *citoyen*, che per la prima volta implicherà la partecipazione alla vita politica su di un piano ben più ampio ed articolato di quello esclusivamente locale del singolo centro urbano.