tamba001.jpg

Giorgio Tamba

I DOCUMENTI DEL GOVERNO DEL COMUNE BOLOGNESE

(1116 - 1512)

Lineamenti della struttura istituzionale della città durante il Medioevo

Quaderni
Culturali
Bolognesi
Anno II, n. 6 - 1978

tamba002.jpg

I - LINEAMENTI DELLA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA CITTÀ DURANTE IL MEDIOEVO

a) *Dalle origini alla signoria Pepoli.*

Momento e forme costitutivi dell'istituto comunale in Bologna, come in tutte le altre città, appaiono ancora non suscettibili di una ricostruzione precisa e dettagliata. I più antichi documenti medievali finora editi e gli studi condotti da coloro che in modo più o meno diretto hanno affrontato il complesso problema degli inizi del comune bolognese[2] sembrano tuttavia avere individuato con sufficiente sicurezza negli anni di passaggio tra il sec. XI ed il XII il periodo della prima organizzazione cittadina, con un sostanziale accordo quindi non solo con la precedente storiografia in materia[3] ma altresì con la stessa tradizione bolognese di matrice comunale.

Infatti il «Registro Grosso», il più antico cartulario bolognese — opera del maestro d'arte notarile Ranieri da Perugia — che raccoglie le testimonianze delle prerogative del comune[4], si apre con il privilegio con cui il 16 maggio 1116 Enrico V, che aveva già concesso ai bolognesi il proprio perdono per la distruzione della rocca imperiale avvenuta probabilmente l'anno precedente, riconosce alla città il diritto di seguire le proprie consuetudini[5].

Indubbiamente il riconoscere alla città di Bologna tale diritto non può equivalere ad un riconoscimento di quel *quid novi* nella struttura pubblica tradizionale costituito dal *commune*, termine che è anzi completamente assente nel suddetto privilegio. Tuttavia l'attenzione che il documento imperiale rivolge alle norme particolari della città e più ancora il termine *concives* che individua i destinatari della metà delle multe previste per la violazione del privilegio ben possono apparire ancora oggi a noi — come già nel terzo decennio del sec. XIII a Ranieri da Perugia — valida testimonianza che l'organizzazione di fatto del potere all'interno della città di Bologna presenta all'inizio del sec. XII elementi di novità tali da meritare una considerazione non superficiale da parte della stessa autorità imperiale. Ed a sostegno di tale tradizione sono stati posti in rilievo, quali motivi favorevoli all'organizzarsi dell'istituto comunale in Bologna in un periodo di poco precedente il privilegio di Enrico V, sia lo sviluppo economico della città nella seconda metà del sec. XI, sia la fine dello scisma in Bologna e la sottrazione dell'episcopato bolognese alla giurisdizione metropolitana dell'arcivescovo di Ravenna nel 1106, sia infine la morte, avvenuta nel 1115, di Matilde di Canossa, la quale, pur non investita direttamente di giurisdizione feudale sulla città, non poteva non esercitare una sorta di pesante protettorato su tutta la vita pubblica bolognese[6]. Tutti avvenimenti che possono quindi confortare la tradizionale interpretazione del privilegio di Enrico V quale «ufficiale» punto di partenza del comune a Bologna.

Certo in ombra rimangono tuttora gli altri aspetti di questa prima organizzazione cittadina ed in primo luogo gli elementi sociali ed economici che possono essere stati i promotori della iniziale *coniuratio*.

Circa la struttura assunta dalla prima organizzazione le più antiche testimo-

tamba003.jpg

nianze sono offerte da due noti documenti degli anni 1123 e 1131[7]. Secondo tali documenti l'organizzazione cittadina appare articolata in modo molto semplice: una assemblea generale in cui compaiono cittadini di varia condizione sociale[8] ed un organo direttivo, costituito da un collegio di consoli. La prima ha potere decisionale in campo politico — trattati ed alleanze vengono ivi discussi ed approvati — e giudiziario[9]. I consoli agiscono in stretto contatto con l'assemblea — oltre che, inizialmente, anche con il vescovo — e si pongono quale organo esecutivo delle deliberazioni assembleari.

Alla metà del sec. XII la documentazione mostra che il quadro dell'organizzazione comunale bolognese è già sensibilmente mutato. Infatti nel 1151 scompare il collegio dei consoli, sostituito da un magistrato unico, Guido da Sasso, un reggiano probabilmente espressione di una fazione filo-imperiale, *rector et potestas*, fornito di poteri giurisdizionali, capo delle milizie comunali nonché di una, seppur modesta, curia di pubblici funzionari[10]. Negli anni successivi e fino all'adesione di Bologna alla lega lombarda nel dicembre 1167 al governo della città si alternano podestà di nomina imperiale e, seppur brevemente, collegi di consoli cittadini. Nello stesso periodo, allorché il governo della città appare affidato ai consoli, questi vengono affiancati prima (a. 1157) da alcuni giudici e treguani, poi (a. 1164) da un vero e proprio consiglio composto da circa 50 membri e nel quale oltre a nobili ed a giudici non mancano alcuni artigiani. Contemporaneamente si vanno precisando le competenze dei vari organi. La direzione politica della città, l'amministrazione della giustizia e la stessa potestà normativa sono esercitate dal podestà o dai consoli; il gruppo dei giudici e dei treguani prima, il consiglio poi sembrano aver ereditato i più delicati dei poteri inizialmente esercitati dall'assemblea, quali l'approvazione di trattati e di paci; l'assemblea dei cittadini infine, forse a causa della sua stessa composizione sempre più ampia in connessione con l'incremento demografico della città, va perdendo di incisività nell'azione di governo e si avvia col nome di *contio* a divenire una semplice assemblea in cui si rendono noti gli atti ed i documenti più significativi dell'azione di governo esercitata da altri organi.

Negli ultimi decenni del sec. XII le linee dell'evoluzione iniziata nel 1151 si vengono completando, specchio di una caratterizzazione in senso aristocratico della gestione del potere cittadino[11]. Alla direzione del governo si alternano, a periodi annuali, consoli e podestà, con prevalenza della figura del magistrato unico, nella nomina del quale è tuttavia scomparsa dal 1167 ogni influenza imperiale, e che dal 1177 comincia ad essere scelto anche forestiero.

Il consiglio, che assume ormai stabilmente la denominazione di consiglio di credenza, estende la propria capacità di intervento accentrando in sé il potere legislativo e di elezione degli ufficiali del comune. Parallelamente aumenta il numero dei suoi componenti: da meno di 100 nel 1203 si arriverà alla metà del sec. XIII a circa 500 membri, ma tra questi sono ormai scomparsi i rappresentanti dell'elemento popolare, artigiani e commercianti.

Nasce inoltre un altro organo collegiale, la curia. Formato dagli ufficiali del comune eletti nel consiglio di credenza, si affianca al podestà assistendolo nella gestione della complessiva politica comunale.

Con l'aprirsi del sec. XIII la situazione sociale ed economica della città appare profondamente modificata rispetto a quella che nei precedenti decenni aveva consentito l'organizzazione e la gestione del governo cittadino in senso strettamente aristocratico. La crescente importanza assunta dalle classi popolari trova continuo alimento nella favorevole situazione economica e demografica, comune agli altri centri italiani nel periodo, e nei successi della politica di assoggettamento del contado seguita alla pace di Costanza. Un ulteriore incentivo all'affermarsi delle classi popolari in Bologna è offerto dall'incessante sviluppo dello Studio per i benefici che la presenza in città

tamba004.jpg

dei numerosi studenti apporta agli operatori in campo commerciale ed artigianale[12].

Alla fine del secondo decennio del sec. XIII l'aristocrazia cittadina che aveva cercato in precedenza di legare a sé, coinvolgendoli nel proprio sistema di governo, anche se in modo del tutto subalterno, i più forti tra i popolari — grandi mercanti e cambiatori[13] — addiviene ad una prima, pacifica concessione nei confronti dell'intero ceto popolare. Nel periodo 1217-19 atti significativi di governo vengono infatti assunti da un consiglio generale, diverso e coesistente con il consiglio di credenza e di cui fanno parte anche rappresentanti delle società del popolo. Questo mutamento ha tuttavia breve durata. Un movimento di reazione nel corso del 1220 ripristina una gestione del potere esclusivamente aristocratica ed evidenzia la impossibilità di un pacifico accordo tra i due ceti sociali cittadini. Il successivo tentativo popolare di accostarsi al governo della città assumerà, a differenza del precedente, carattere di vera e propria rivolta portando a ben più incisive innovazioni nell'antico ordinamento.

Nel novembre del 1228 elementi popolari, guidati dal *mercator* Giuseppe Toschi, cogliendo l'occasione della sfavorevole conclusione di una campagna militare contro Modena e con l'appoggio dei mercanti e dei cambiatori che sembrano assumere la direzione del movimento, danno vita ad un tumulto, si impadroniscono del palazzo comunale ed impongono la convocazione di un consiglio generale di cui fanno parte accanto agli aristocratici anche elementi popolari. Il consiglio di credenza non viene abolito, ma assunto il nome di consiglio speciale si riunisce e delibera unitamente al consiglio generale. Il consiglio speciale e generale del comune diviene quindi il nuovo organo legislativo. Esso agisce anche quale collegio elettorale degli ufficiali del comune, legittimando in tal modo l'accesso alle cariche pubbliche anche da parte dei popolari. Scompare invece la curia, sostituita nelle sue funzioni di consulenza del podestà da un nuovo organo collegiale, formato dai rappresentanti delle società della mercanzia e del cambio, i consoli, e da quelli delle altre società popolari, gli anziani. Queste modifiche nell'ordinamento pubblico bolognese seguite alla rivolta del novembre 1228 costituiscono il riconoscimento del potere economico ormai detenuto dai gruppi popolari, consentendo altresì l'inserimento dei loro rappresentanti in una struttura di governo che rimane tuttavia di matrice e di tradizione aristocratica.

Più profonde saranno le modifiche apportate verso la metà del sec. XIII, quando, a lato della vecchia struttura costituzionale che ha i suoi elementi caratteristici nel consiglio speciale e generale del comune (potere legislativo) e nel podestà (potere giudiziario ed esecutivo), la *pars populi* darà vita ad una struttura autonoma e parallela rispetto alla precedente e destinata a sopraffarla[14].

L'occasione per questa ulteriore modifica dell'ordinamento costituzionale è propiziata dalla stessa aristocrazia, lacerata dal contrasto tra le fazioni dei Geremei e dei Lambertazzi. Lotte e scontri cruenti tra le varie famiglie e consorterie nobiliari avevano sempre caratterizzato la vita cittadina; ma a partire dai primi decenni del sec. XIII i vari contrasti si erano venuti acuendo, polarizzandosi attorno alle due famiglie al momento più potenti, quelle appunto dei Geremei e dei Lambertazzi[15]. I primi si diranno guelfi ed i secondi ghibellini, ma la scelta di campo delle varie famiglie ed i loro contrasti, almeno in questo momento iniziale, sembrano più occasionati da rivalità di prestigio ed odii personali che motivati da convinzioni di ordine ideologico [16]. La contrapposizione tra le due fazioni diviene comunque sempre più radicale e negli anni 1243-45 gli scontri si fanno di una violenza inconsueta.

Tali scontri vengono a collocarsi in un periodo in cui Bologna è duramente impegnata nella lotta contro Federico II e le città vicine che pressochè totalmente secondano la politica dell'Imperatore. A questa situazione di pesante incertezza sia all'interno per le lotte tra le fazioni dei magnati sia all'esterno per l'ostilità impe-

tamba005.jpg

riale, la parte popolare, forse su ispirazione del cardinale Ottavio degli Ubaldini — il legato pontificio che aveva fatto di Bologna il centro della sua azione politica e militare — reagisce dandosi nel corso del decennio che inizia con il 1245 una più efficace struttura unitaria. La direzione di quella che è ormai la *pars populi*, organizzata nelle società d'arti e d'armi, viene assunta dal consiglio ristretto del popolo, guidato dagli anziani e dai consoli e composto da rappresentanti di ciascuna società[17]. Accanto a questo sorge il consiglio grande del popolo o, più semplicemente, consiglio del popolo, di cui fanno parte, oltre ai componenti del consiglio precedente, i ministrali di ciascuna società ed i loro consiglieri[18].

Le linee di questa organizzazione si precisano ulteriormente a partire dal 1255, anno in cui compare il primo capitano del popolo. Tale figura, modellata su quella del podestà, evidenzia la duplice e parallela organizzazione ormai stabilitasi all'interno della città. Le società popolari vengono obbligate a presentare per l'approvazione al capitano del popolo i propri statuti e matricole: un controllo volto con tutta probabilità ad escludere da tali società le persone legate all'aristocrazia cittadina, come già dal 1248 ai magnati ed ai loro fautori era stato precluso l'accesso all'anzianato[19]. Inoltre il consiglio del popolo viene ancora ampliato mediante l'immissione di alcuni sapienti della massa — fino a 4 per ciascuna società — e si trasforma così in consiglio del popolo e della massa. Presieduto e convocato prima dagli anziani e consoli, poi, con l'assistenza di questi, dal capitano del popolo — carica che era stata soppressa nel periodo 1256-67 — il consiglio del popolo e della massa ha potestà normativa nelle materie che toccano direttamente l'organizzazione popolare. Tuttavia, in quanto espressione di una *pars* della città, affinché le sue delibere acquistino validità per l'intera cittadinanza, è necessario che esse ottengano l'approvazione formale del consiglio speciale e generale del comune.

Di fronte a questa organizzazione popolare perdura e si accentua le divisione all'interno dell'oligarchia cittadina; divisione favorita dall'intrecciarsi di rapporti delle fazioni bolognesi con i partiti guelfo e ghibellino attivi in tutta la scena politica italiana. Gli scontri tra Geremei e Lambertazzi trovano frequenti occasioni di recrudescenza nelle lotte che si accendono nelle città vicine e soprattutto in quelle verso le quali tende a svilupparsi la politica di espansione bolognese. Così nel 1274 mentre i Lambertazzi premono per una spedizione contro Modena in aiuto dei Grasolfi — i ghibellini modenesi fuorusciti — i Geremei sostengono la necessità di una lotta nella Romagna contro il ghibellino Guido da Montefeltro. Negli scontri accesisi tra le due fazioni interviene in appoggio ai Geremei la gran parte delle società popolari, che vedono ben più realistica e remunerativa la politica estera dei Geremei — volta ad indirizzare la espansione bolognese su un territorio che già Bologna aveva mostrato di poter tenere — che non quella dei Lambertazzi i quali propongono una ulteriore lotta contro la vicina città, che aveva già ampiamente dato prova di essere troppo forte per venire definitivamente assoggettata. I Lambertazzi vengono sconfitti e mentre i principali tra essi abbandonano la città, quelli che rimangono sono assoggettati a tasse e contributi speciali e vengono inoltre cacciati dalle società d'arti e d'armi quei popolari che avevano mostrato di aderire alla parte sconfitta.

Il 1274 segna così il definitivo connubio tra la parte popolare e la parte guelfa e la loro vittoria comporta una serie di conseguenze per i vari organi di governo cittadini. L'accesso ad essi ed in genere a tutti gli uffici pubblici viene interdetto a chi non sia della *pars ecclesie sive ieremiensium*[20]. Il consiglio del comune viene sostituito da un consiglio dei quattrocento che, presieduto dal podestà, eredita dal primo l'autorità formale di organo legislativo del comune. Nel 1275 la sua composizione viene portata a 600 membri, mutando così la denominazione in quella di consiglio dei seicento. Indice della preponderanza acquisita dal popolo nell'esercizio della funzione normativa è il

tamba006.jpg

fatto che questo consiglio si riunisce quasi sempre unitamente al consiglio del popolo.

L'anno 1274 segna anche l'affermazione nella scena politica bolognese di Rolandino Passaggeri[21], il maestro d'arte notarile che è il principale ispiratore dell'accostamento del popolo ai Geremei. Dopo la cacciata dei Lambertazzi egli dirige la commissione che compila l'elenco dei ghibellini, circa 4.000, i quali vengono privati dei diritti civili e sottoposti a pesanti contribuzioni. È inoltre il capo della «compagnia della croce», una sorta di corpo di polizia composto da 2.000 uomini incaricati del mantenimento della pace interna e quindi di impedire una riscossa ghibellina[22]. La preminenza di Rolandino ottiene una ulteriore sanzione nel 1278 quando egli viene nominato anziano perpetuo. Potrebbe essere l'inizio di una forma larvata di signoria personale, ma proprio nel 1278 un accordo tra papato ed impero sopravviene a mutare profondamente il quadro politico in cui si trova ad agire la città di Bologna: l'imperatore Rodolfo d'Absburgo riconosce Bologna e la Romagna immediatamente soggette alla Santa Sede.

Il passaggio non solo del territorio su cui Bologna esercita la propria signoria, ma della stessa città dalla sovranità imperiale, lontana e spesso incurante, alla più vicina ed interessata sovranità pontificia vale a limitare, anche se in forme non immediatamente avvertibili, ogni possibilità di espansione bolognese e la stessa autonomia di governo della città. Durante lo stesso 1278 gli inviati di Nicolò III, il papa cui si doveva la conclusione dell'accordo con Rodolfo d'Absburgo, ottengono la prestazione di un giuramento di fedeltà da parte dei bolognesi. L'anno successivo le reiterate pressioni del pontefice portano ad un ritorno in patria dei Lambertazzi, esiliati cinque anni prima, ed alla soppressione della «compagnia della croce»[23]. Si tratta tuttavia di una pacificazione imposta dall'alto e che non ha validi agganci con la realtà. Prima della fine del 1279 i Lambertazzi sono nuovamente cacciati ed il loro esilio sarà questa volta molto più lungo.

Con il 1280, risolta la questione ghibellina, inizia un nuovo scontro che vede contrapporsi, all'interno della fazione guelfa, il popolo alla oligarchia geremea. Ed è questo uno scontro che le organizzazioni popolari conducono non tanto attraverso una lotta armata, un terreno sul quale l'aristocrazia cittadina avvezza al combattimento avrebbe potuto prevalere o almeno a lungo resistere, quanto piuttosto per mezzo della legislazione, il campo in cui non teme confronti l'esperienza dei numerosi notai cittadini la cui società si è posta alla guida del popolo.

Provvedimenti antimagnatizi non erano mancati neppure in precedenza nelle disposizioni che gli organi del popolo avevano via via emanato, ma in questo periodo il carattere antioligarchico della normativa popolare raggiunge il suo momento più acuto e si concreta nella legislazione eccezionale degli «ordinamenti sacrati» del 1282 e di quelli «sacratissimi» del 1284[24]. Principale carattere di essi è la legittimazione di una serie di privilegi ai popolari nei confronti dei magnati, che si risolvono in particolare in una più ampia ed efficace tutela in campo processuale a favore dei primi: quasi un rovesciamento di quelli che erano sempre stati gli usuali effetti della situazione sociale e politica. Altre disposizioni tendono a determinare la esclusione degli elementi aristocratici dagli organi di governo, come quella che interdice le cariche pubbliche a coloro che pur iscritti alle società popolari non esercitano materialmente l'arte.

Anche sulla struttura degli organi di governo gli ordinamenti del 1282-84 vengono ad incidere. Il consiglio del comune o dei seicento viene integrato con altri 200 membri ed acquista pertanto la denominazione di consiglio degli ottocento. Può deliberare da solo, ma è spesso convocato unitamente al consiglio del popolo e della massa. Quest'ultimo detiene ormai la piena potestà legislativa e le delibere da esso adottate non necessitano più di una ulteriore conferma. Intorno a questi stessi anni si colloca la nascita

tamba007.jpg

del consiglio dei duemila: il consiglio in cui i cittadini, suddivisi per quartiere, procedono all'elezione dei vari ufficiali del comune.

Il predominio politico acquisito prima dai Geremei e successivamente dal popolo hanno quindi significato l'introduzione di una serie di innovazioni nella complessiva struttura di governo, che dopo il 1284 appare in buona parte diversa da quella precedente l'inizio delle lotte cittadine ed articolata in modo notevolmente complesso. Alla base di essa vi è, occorre ricordarlo, una duplice organizzazione: il «comune» ed il «popolo», quest'ultimo basato sulle corporazioni di mestiere, le società d'arti, e sulle organizzazioni popolari militari a base territoriale, le società d'armi[25]. La prima vede al vertice la figura del podestà: forestiero, scelto da una commissione formata in modo tale da rispecchiare essenzialmente la volontà degli anziani consoli, è a capo di una *familia* in cui sono giudici e notai, tramite i quali provvede all'amministrazione della giustizia; ha inoltre attribuzioni in campo militare e di rappresentanza dell'intero governo cittadino[26]. Organo collegiale nell'organizzazione del comune è il consiglio degli ottocento. Composto da membri di diritto — *domini legum, decretorum et decretalium; milites* — ed altri elettivi — cittadini bolognesi di parte geremea scelti dallo stesso consiglio degli ottocento in carica al momento, unito al consiglio del popolo — è convocato e presieduto dal podestà[27]. La sua competenza, teoricamente estendentesi a tutti gli affari del comune, appare in pratica limitata ad argomenti di modesta importanza e di ordinaria amministrazione, quali le locazioni di beni, i pagamenti di stipendi, etc.[28].

Di contro a questa organizzazione del comune è quella del popolo. Come la prima ha al sommo un magistrato singolo, il capitano del popolo. Forestiero ed eletto con le stesse modalità del podestà, come questo è accompagnato da una *familia* in cui compaiono giudici e notai, suoi coadiutori nell'esplicazione dell'attività in campo giurisdizionale[29]. Non è del tutto chiara la delimitazione della competenza del capitano del popolo in campo giurisdizionale rispetto a quella del podestà[30], tuttavia la più spiccata coloritura politica del capitano del popolo quale rappresentante di una *pars* fa sì che nei tribunali retti da questi e dai suoi giudici vengano dibattute soprattutto cause relative a coloro che sono colpiti dai provvedimenti di bando e di confinio — in particolare per motivi politici — nonché alle vertenze relative ai loro beni.

Organo collegiale nella organizzazione del popolo è il consiglio del popolo e della massa, che in questo periodo raggiunge la piena ed autonoma potestà legislativa[31]. La sua composizione nel 1274 era di circa 600-650 membri, 1/6 dei quali provenienti dalle società della mercanzia e del cambio, una posizione privilegiata che riflette la funzione di guida esercitata da queste società nella fase iniziale della organizzazione del popolo. Non si hanno invece dati precisi per il periodo immediatamente successivo al 1284; può tuttavia notarsi che è ora fortemente diminuita l'importanza di queste due società e ciò comporterà una equiparazione — documentata per il 1318, ma probabilmente ben precedente — dei rappresentanti dei mercanti e dei cambiatori con quelli delle altre società. Il consiglio del popolo e della massa è convocato dal capitano del popolo, cui spetta, con l'assistenza ed a seguito di preventivo esame degli anziani consoli, la facoltà di farvi proposte; esso delibera mediante riformagioni[32] ed il suo campo di intervento si estende a tutti gli interessi che toccano la vita dello stato cittadino, dalla politica all'economia, dalla organizzazione dei pubblici uffici alle questioni di carattere militare, alla disciplina delle società d'arti e d'armi, allo studio etc.

Vero organo direttivo della parte popolare e di tutta l'amministrazione e la politica cittadina è tuttavia in questo periodo il collegio degli anziani consoli. Tale collegio è composto da 24 membri, di cui 4 rappresentano le società del cambio e della mercanzia (consoli) e 20 le altre società a turno (anziani), che si rinnovano ogni mese. Esso ha, da un lato, il potere di convocare il consiglio del

tamba008.jpg

popolo e della massa e di presentarvi proposte anche in assenza del capitano e, dall'altro, assicura mediante provvigioni — che gli anziani consoli emanano in modo autonomo o attraverso balìe in cui compaiono sia esperti da loro nominati sia altri ufficiali, quali il preconsole della società dei notai, il difensore delle venti società ed il bargello — la normativa di carattere d'urgenza o quella in materia delegata dal consiglio del popolo e della massa o quella ancora che ha finalità di semplice regolamento. Gli anziani consoli partecipano anche, accanto al podestà ed al capitano, all'esercizio delle più tipiche attività di organo supremo di governo, quali l'accoglimento e l'invio di ambasserie ed hanno titolarità nella corrispondenza con gli altri stati. Adempiono quindi, pur provenendo esclusivamente dalle tipiche organizzazioni del popolo, alla funzione di organo unificante al vertice le due strutture costituzionali cittadine.

Questa situazione, punto d'arrivo di una evoluzione iniziatasi con la rivolta del novembre 1228, vale a sancire sul piano costituzionale la conquista del potere in Bologna da parte della borghesia cittadina, organizzata nelle società d'arti e d'armi e schierata sulle posizioni del guelfismo. Alla base di tale conquista del potere vi era stata la sostanziale unità con cui le società del popolo e la maggioranza degli aderenti ad esse avevano agito nel corso delle varie fasi delle lotte cittadine dalla metà del secolo al 1284. Ora, raggiunto il potere, all'interno del movimento popolare si verificano fratture e divisioni che diverranno ben presto non meno insanabili di quelle che avevano visto schierate in due campi opposti le principali famiglie aristocratiche[33].

Come in altre città, odii personali, contrasti di natura economica e vicende di politica estera concorrono a determinare i due campi in cui si divide la parte guelfa. Da un lato i più intransigenti, tra cui sono numerosi i rappresentanti di famiglie aristocratiche e della più ricca borghesia: simili ai Neri di Firenze appaiono i più decisi ad assicurare la vittoria della propria parte anche a costo di accordi con elementi estranei alla città ed ostili alla sua autonomia, quali il marchese d'Este; dall'altro lato coloro che, pur non mancando di sostenitori anche tra le famiglie di antica nobiltà, sembrano appoggiarsi maggiormente al più vasto elemento popolare. Questi ultimi, a somiglianza dei Bianchi fiorentini, pur proclamandosi di parte geremea, appaiono, o per sincero desiderio di pacificazione o per contare nelle proprie file coloro che avevano aderito alla parte guelfa solo per calcolo, i più inclini ad una riconciliazione con i Lambertazzi.

Per tutto il sec. XIII questo contrasto rimane tuttavia sullo sfondo; la politica bolognese oscilla frequentemente dall'una all'altra posizione e per quanto riguarda gli organi di governo non si determinano innovazioni di rilievo[34].

A livello istituzionale la crisi si manifesta solo nei primi anni del sec. XIV, dopo la conclusione della guerra contro il marchese Azzo III d'Este iniziatasi nel 1295. Era stata una guerra fatta soprattutto di vicendevoli rappresaglie, ma lunga ed aspra e che aveva visto Bologna, alleata di altre città guelfe, combattere contro l'estense fattosi capo di una coalizione che comprendeva i ghibellini di Romagna ed i fuorusciti Lambertazzi. La guerra, conclusasi senza vincitori né vinti, aveva lasciato il comune di Bologna completamente spossato, tanto da giustificare la generale riconciliazione del 1299 sotto gli auspici del papa ed il conseguente ritorno in città dei Lambertazzi. Quest'ultimo avvenimento fa precipitare la situazione di contrasto già in precedenza delineatasi. La parte più intransigente dei Geremei non vuole accettare come definitiva la riammissione in città degli avversari e, non riuscendo ad imporre tale linea politica negli organi di governo della città, viene indotta all'alleanza con il principale nemico del comune bolognese, il marchese d'Este[35]. Di contro i Lambertazzi ora ritornati appaiono naturalmente alleati con la fazione geremea più moderata. Questa con l'appoggio delle società d'arti, favorevoli ad un periodo di maggior tranquillità interna, riesce inizialmente a prevalere ed a rendere effettiva

tamba009.jpg

tale supremazia — nei confronti di avversari che non vengono esiliati, ma sono attivi all'interno della città — crea nel 1303 una nuova magistratura che viene posta alla guida del popolo, il difensore delle venti società[36]. La importanza di questa nuova magistratura è verificata dalla sua costante presenza accanto agli anziani consoli ed al preconsole della società dei notai nelle numerose balìe che in questo periodo guidano, mediante provvigioni, la vita del comune. Il difensore è inoltre coadiuvato da un consiglio di 40 membri, le cui deliberazioni, approvate dal consiglio del popolo, acquistano validità di leggi formali.

Si rinnova nel frattempo la guerra con l'estense ed i bolognesi, che si trovano ora alleati delle città ghibelline di Romagna, di Arezzo e di Pisa, partecipano anche in Toscana insieme ai Bianchi ed ai fuorusciti ghibellini ad azioni a sostegno di Pistoia contro Firenze e Lucca. Gli insuccessi di questa politica, gravi soprattutto quelli in campo militare, provocano però agli inizi del 1306 un profondo rivolgimento interno ed il potere passa nella mani della fazione più intransigente. Ciò comporta il rovesciamento delle alleanze in politica estera ed all'interno la creazione di nuovi organi in cui si accentra il massimo potere politico e di governo. Sono questi prima gli otto conservatori[37], poi i dodici della guerra, la cui competenza caratteristica è indicata dal titolo, ed i dodici capitani della parte di chiesa e dei Geremei. Questi ultimi sono veri organi della fazione vincitrice e, pur emanando autonomamente pochissimi provvedimenti, partecipano accanto agli anziani consoli, al capitano del popolo ed al preconsole della società dei notai a quasi tutte le balìe che trattano argomenti di rilevante interesse per la città. Nel 1307 compare un nuovo ufficiale, il bargello. La nomina a tale ufficio appare sempre riservata a membri della società di beccai, una delle società d'armi[38] che avevano fornito il più deciso appoggio militare alla fazione dei guelfi intransigenti nella conquista del potere. Il bargello nasce per organizzare e condurre la lotta contro i fautori della fazione sconfitta ed è quindi anch'esso un tipico organo della parte vincitrice. I suoi compiti tuttavia superano ben presto quelli di mero strumento di vendetta ed, abolito nello stesso 1307 il difensore delle venti società, magistratura compromessasi col precedente regime[39], il bargello ne eredita le funzioni di governo. Per l'esercizio di tali funzioni anche il bargello, come già il difensore, è assistito da un consiglio formato da rappresentanti delle società, tratti tuttavia non più dalle società d'arti bensì da quelle d'armi.

Nel 1310 la discesa in Italia dell'imperatore Arrigo VII riacutizza i toni della politica di parte. Si rinnovano i trattati con le altre città guelfe e si apprestano misure difensive, mentre all'interno vengono rinnovati gli antichi ordinamenti contro i Lambertazzi. Espressione della ripresa di una più decisa politica guelfa è l'inserimento nell'ordinamento costituzionale bolognese, per il periodo dal 1315 al 1319, del consgilio della parte di chiesa e dei Geremei[40]; consiglio che prima di tale periodo costituiva esclusivamente un organo della parte. Di esso fanno parte, oltre a membri di diritto tra cui il bargello, 200 consiglieri scelti dagli anziani consoli. I suoi compiti dovrebbero riguardare essenzialmente i problemi connessi con lo svolgimento delle operazioni militari, ma le sue delibere, successivamente approvate dal consiglio del popolo, si estendono anche ad altre materie[41].

Ispiratore della politica bolognese in questi anni è Romeo Pepoli. Giovandosi non tanto di particolari cariche pubbliche — è qualche volta anziano e più spesso tra i *sapientes* eletti per determinate balìe[42] — quanto delle sue ricchezze e del prestigio derivatogli da un coerente appoggio alla parte guelfa ed alle organizzazioni popolari, egli riesce ad esercitare una effettiva guida della complessiva attività del comune. Tale predominio personale del Pepoli non è senza opposizione; gli sono ostili soprattutto i membri delle altre principali famiglie cittadine — Gozzadini, Beccadelli etc. — uniti ora nella fazione detta «maltraversa»[43]. Essi sfruttando abilmente alcune iniziative di Romeo Pepoli troppo scopertamente au-

tamba010.jpg

toritarie riescono ad alienargli il favore popolare ed, eccitato un tumulto, il 17 luglio 1321 ne provocano la cacciata dalla città. Ciò pone fine a quello che sembra il primo, cosciente disegno di instaurare su Bologna una signoria personale[44].

Contemporaneamente all'allontanamento del Pepoli viene creato un nuovo magistrato, il gonfaloniere di giustizia[45] che ha il compito di salvaguardare la libertà comunale e di impedire l'affermarsi di una signoria. Investito di ampi poteri il gonfaloniere di giustizia partecipa pressoché costantemente all'attività di governo accanto ai più antichi ed ai nuovi organi, gli anziani consoli, il bargello, il preconsole dei notai.

Neppure questa magistratura, come prima il difensore delle venti società e lo stesso bargello, può tuttavia costituire un efficace strumento per la salvezza di un ordinamento che, nato e strutturatosi sulle società d'arti e d'armi, trae i motivi della propria debolezza dalla crisi che travaglia in modo ormai irrimediabile queste organizzazioni popolari. Come già nel 1228 il momento più acuto di tale crisi è segnato da una pesante sconfitta militare, quella sofferta dai bolognesi ad opera delle forze ghibelline il 15 novembre 1325 a Zappolino. Dello stato di timore e di sfiducia di cui è preda la città può così profittare il cardinale Bertrando del Poggetto, legato di papa Giovanni XXII, che dal 1320 conduceva la lotta nel nord della penisola contro i vari signori di tendenza ghibellina[46]. I primi interventi del cardinale nella vita della città sono del 1326, ma il vero successo viene conseguito l'anno successivo. Il 5 febbraio 1327 Bertrando del Poggetto su invito del governo cittadino entra in Bologna e tre giorni dopo il consiglio del popolo gli conferisce la signoria sulla città[47].

Tali poteri consentono a Bertrando del Poggetto di procedere alla modifica dell'ordinamento comunale. Il 10 febbraio 1327 il podestà viene sostituito da un rettore nominato dallo stesso legato e soggetto al suo controllo. Anche l'ufficio di capitano del popolo viene abolito, prima concentrandone la titolarità nella persona del rettore e successivamente nominando invece del capitano un vicecapitano con poteri ben più limitati e direttamente responsabile, come il rettore, nei confronti del legato. Vengono inoltre abolite le cariche di bargello e di gonfaloniere di giustizia. Tra gli organi collegiali il consiglio del popolo e della massa, pur non formalmente soppresso, cessa di fatto dalle sue funzioni né vien più convocato. Resta il consiglio degli ottocento ma unicamente quale assemblea in cui si pubblicano le sentenze. Il collegio degli anziani consoli è portato a 12 membri; nominati in numero di 3 per ciascun quartiere dallo stesso legato, divengono quindi un suo strumento per l'esercizio dell'attività di governo, attività alla cui esplicazione il legato stesso provvede anche direttamente mediante l'emanazione di decreti.

La signoria di Bertrando del Poggetto su Bologna non riesce tuttavia a dare una effettiva tranquillità alla città, gravata dalla feroce politica fiscale instaurata dal legato per sostenere le sue continue guerre. Già a partire dal 1328 si hanno le prime congiure[48]. Il 17 marzo 1334, dopo i gravi insuccessi della guerra del legato contro gli estensi, scoppia una rivolta. Bertrando del Poggetto è costretto a rifugiarsi nel castello di Galliera donde il 28 marzo, ad istanza dei fiorentini, gli è concesso di uscire, abbandonando la città.

Il ripristino dell'antica struttura di governo che segue la cacciata di Bertrando del Poggetto è documentato dallo statuto dell'anno 1335, che testimonia inoltre l'ormai avvenuto superamento della contrapposizione tra l'organizzazione del «popolo» e quella del «comune». Ricompaiono sia il podestà sia il capitano del popolo — e la loro nomina è di nuovo competenza degli anziani consoli — ricompare anche il bargello, ma non il gonfaloniere di giustizia. Riprende l'attività legislativa del consiglio del popolo e della massa, mentre il consiglio degli ottocento è confermato quale assemblea in cui si pubblicano le sentenze e si mettono all'incanto i dazi. Infine la direzione dell'attività di governo è del

tamba011.jpg

collegio degli anziani consoli, il cui numero è ora di 20.

Il recupero di tale ordinamento ha tuttavia breve durata. Con l'autonomia riacquistano spazio anche le lotte tra fazioni cittadine e di tale stato trae profitto Taddeo Pepoli, figlio di Romeo[49]. Il 28 agosto 1337 i suoi partigiani occupano la piazza e lo acclamano signore. Due giorni dopo il consiglio del popolo e della massa nomina Taddeo Pepoli generale e perpetuo conservatore e governatore della città[50] trasferendogli integralmente tutti i poteri precedentemente attribuiti ai vari organi comunali[51].

I poteri conferitigli consentono a Taddeo Pepoli di mutare progressivamente la struttura dell'ordinamento cittadino, in buona parte ricalcando quanto già operato da Bertrando del Poggetto. Il podestà è così nominato direttamente dal signore, mentre viene abolito l'ufficio di capitano del popolo. Cessano di nuovo le convocazioni del consiglio del popolo e della massa. Il collegio degli anziani consoli non viene soppresso, ma Taddeo Pepoli ne annulla completamente l'autonomia trasformandolo esplicitamente in semplice esecutore della propria volontà e facendone presiedere le riunioni dal proprio vicario, ufficiale nominato dal signore e strettamente da lui dipendente. L'esercizio dei vari poteri di governo resta quindi concentrato nelle mani del Pepoli. Egli è coadiuvato da una *curia domini* della quale fanno parte alcuni notai e della cui attività reca testimonianza la serie dei decreti che appaiono emanare formalmente dal signore e che costituiscono l'unica fonte normativa del periodo[52].

Alla morte di Taddeo Pepoli, avvenuta il 28 settembre 1347, gli subentrano nella signoria sulla città i figli Giacomo e Giovanni, i quali tre anni dopo cedono il potere da essi detenuto all'arcivescovo Giovanni Visconti di Milano.

b) Dai Visconti a Giulio II.

L'anno 1350 segna quindi il passaggio dalla signoria cittadina dei Pepoli alla signoria forestiera dei Visconti e tale passaggio rende manifesta la trasformazione della città di Bologna in oggetto di aperta contesa tra gli stati italiani più forti ed, in particolare, campo di scontro tra Milano e lo Stato pontificio. Questo tende a rivendicare il proprio dominio sulla città basandosi sul giuramento di fedeltà alla Chiesa prestato dai bolognesi nel 1278 a seguito del passaggio della sovranità sulla Romagna dall'impero al papato, quella cerca di attrarre nella propria sfera di influenza un centro di notevole importanza strategica ed economica quale è Bologna, sia estendendovi direttamente la propria signoria sia, e più frequentemente, favorendovi la prevalenza di fazioni o di singoli cittadini ad essa legati. Ciò significa altresì che dalla metà del sec. XIV gli impulsi e le motivazioni della politica bolognese devono essere frequentemente ricercati in centri estranei alla città e diversi tra loro — la corte pontificia, Milano e talvolta Firenze — e che anche i periodi della restaurazione comunale alla fine del sec. XIV e della signoria della famiglia cittadina dei Bentivoglio non sono esenti da pesanti influenze e condizionamenti esterni. All'interno la vita della città appare caratterizzata dal sempre più marcato esautoramento delle società d'arti[53] e dall'affermazione di una aristocrazia che è sì cittadina, ma che trae i fondamenti del proprio potere economico e sociale pressoché totalmente dalla proprietà fondiaria. Le vicende bolognesi troveranno così una definitiva conclusione solo agli inizi del sec. XVI con l'inserimento della città nella organizzazione dello Stato pontificio e con il riconoscimento quale organo dirigente cittadino di un senato, composto di persone nominate dal papa e tratte eslusivamente dalla ristretta cerchia delle famiglie oligarchiche. Il processo che porta a questa conclusione è comunque estremamente vario e tormentato ed appare pertanto indispensabile porne in rilievo le tappe fondamentali.

Il patto segreto del 16 ottobre 1350 tra i figli di Taddeo Pepoli e l'arcivescovo Giovanni Visconti prevedeva il trasferimento a questo della signoria su Bologna dietro la promessa di pagamento di

tamba012.jpg

200.000 fiorini. Il 24 ottobre successivo il consiglio del popolo si esprime favorevolmente circa il nuovo signore, contro il quale appare invece schierata la maggioranza della corte pontificia di Avignone. Superati gli iniziali contrasti tuttavia Clemente VI mostra di accettare la nuova situazione e con bolla del 28 aprile 1352 concede a Giovanni Visconti il vicariato pontificio per la città.

Il passaggio alla signoria viscontea reca anche alcune modifiche nella struttura del governo cittadino[54]. Vi è anzitutto l'inserimento di due ufficiali che rappresentano il signore, il capitano o luogotenente ed il vicario. Il primo è generalmente un parente del signore o una persona a lui strettamente legata; ne è il sostituto o rappresentante ufficiale e gode della sua stessa autorità[55]. Il secondo ha le attribuzioni che già erano state del vicario dei Pepoli: presiede il collegio degli anziani consoli, il consiglio dei quattrocento ed ha anche competenza in materia giurisdizionale. Degli ufficiali del comune, il capitano del popolo, di più evidente matrice politica, scompare[56]; resta invece il podestà quale organo di vertice della struttura giudiziaria usuale. La sua nomina è di competenza del signore, il quale inoltre provvede con una certa frequenza anche alla nomina di ufficiali di grado inferiore, in aperto contrasto non solo con le norme statutarie ma anche con la prassi seguita dai Pepoli e da Bertrando del Poggetto. Tra gli organi collegiali, il consiglio del popolo non è convocato altro che per ratificare le nomine dei nuovi signori ed è in pratica ridotto alla funzione di una assemblea cittadina. Compare invece un nuovo consiglio formato da persone scelte dai rappresentanti del signore, il consiglio dei quattrocento, che è probabilmente una trasformazione del precedente consiglio degli ottocento, ma che a differenza di questo ha anche funzioni legislative. Anche i membri del collegio degli anziani consoli, ora in numero di 16, sono a volte nominati dai rappresentanti del signore. Non si tratta comunque di una regola fissa; spesso la scelta dei nomi degli anziani per l'anno successivo è opera della stessa magistratura cittadina. Questo collegio, le cui competenze sono ovviamente ristrette alla materia amministrativa di minore importanza, cerca tuttavia, per la relativa autonomia di cui gode, di atteggiarsi a rappresentante degli interessi della città nei confronti del signore.

Tale struttura dei principali organi cittadini, stabilitasi durante la signoria di Giovanni Visconti, permane pressochè inalterata durante il dominio dei suoi successori, prima Matteo Visconti, che alla morte dell'arcivescovo (5 ottobre 1354) gli subentra nella signoria sulla città, quindi dal 17 aprile 1355 Giovanni Visconti da Oleggio. Questi giovandosi degli ampi poteri di cui era investito quale luogotenente di Matteo Visconti e sfruttando il malcontento dei cittadini, acuito dalla fiscalità della politica di Matteo, con l'appoggio dei signori di Ferrara e di Imola all'esterno e della parte «maltraversa» all'interno, ottiene di essere riconosciuto signore della città. La signoria di Giovanni da Oleggio appare tuttavia più che una affermazione di autonomia della città, solo un aspetto del complesso gioco di contrasti e di alleanze nella lottache in questo periodo oppone il cardinale Egidio d'Albornoz ai Visconti. Alla fine del 1358 anche Giovanni da Oleggio ottiene il titolo di vicario pontificio per Bologna.

A seguito dell'invasione del territorio bolognese da parte delle milizie dei Visconti, intenzionati a riconquistare con le armi Bologna, Giovanni da Oleggio, per la difficoltà di opporre una valida resistenza, il 1° aprile 1360 abbandona la città dopo averne ceduto il dominio al cardinale Egidio d'Albornoz[57]. Questi ottiene il 13 aprile 1360 un nuovo atto di dedizione della città alla S. Sede. Si apre così il periodo della diretta signoria della Chiesa su Bologna[58].

In tale periodo i mutamenti che si verificano negli organi cittadini rispetto alla precedente situazione concernono pressoché esclusivamente gli uffici di diretta espressione della signoria, affidati ora ad un cardinale legato o vicario, quale rappresentante del pontefice oppure ad

tamba013.jpg

un rettore in sostituzione del primo. Vicario e rettore raccolgono nelle proprie mani i più ampi poteri di direzione della città, dall'emanazione di decreti alla nomina del podestà, al controllo sull'amministrazione della giustizia e sulle finanze etc. Nello stesso tempo sembra inoltre accentuarsi il processo involutivo degli organi cittadini; scarse sono le convocazioni del consiglio dei quattrocento e di limitata importanza le questioni amministrative trattate dal collegio degli anziani consoli, mentre a tale involuzione fa riscontro un generale peggioramento della situazione economica della città ed un diffuso malcontento che sfocia nella rivolta del 1376.

Il 19 marzo 1376 infatti, con l'appoggio di Firenze, si accende una rivolta guidata dalla fazione detta «scacchese», a capo della quale è Taddeo Azzoguidi. È quindi un movimento ispirato dalla aristocrazia, ma essa riesce a coinvolgervi anche elementi popolari e le stesse società d'arti[59]. Il vicario pontificio, cardinale Guglielmo di Noellet, abbandona la città. Il 21 marzo si aduna una assemblea generale[60] che elegge i nuovi anziani consoli — in numero di 16, 4 per quartiere — riconoscendo loro la completa titolarità del potere esecutivo e la potestà di procedere ad una riforma dell'ordinamento generale del comune. Tale assemblea delibera inoltre la riattivazione di un consiglio generale del comune che, dal numero dei suoi componenti nominati dagli anziani consoli tra gli iscritti alle società d'arti, prende il nome di consiglio dei cinquecento. Ricompaiono anche sia il podestà che il capitano del popolo[61].

È l'inizio della «signoria del popolo e delle arti»[62] che si vuole caratterizzata da un recupero delle strutture di governo e di una autonomia politica simili a quelle dei primi decenni del secolo. Si tratta tuttavia di un recupero a livello più formale che effettivo: il potere reale non è tanto nelle mani delle corporazioni d'arti quanto in quelle di un limitato numero di famiglie aristocratiche[63] che, pur divise in fazioni e spesso in lotta tra di loro, costituiscono la vera classe dirigente della città. La stessa autonomia politica è più una aspirazione che una realtà. Vi saranno da un lato il riconoscimento della superiore autorità del papa — che si esprimerà mediante la concessione del vicariato pontificio — e dall'altro la necessità di adeguare le azioni del governo cittadino alla politica di Firenze soprattutto in funzione antiviscontea.

Più interessanti, perché destinate ad una lunga vitalità, appaiono per contro le innovazioni introdotte nella struttura istituzionale della città durante questo periodo. La formazione del consiglio dei cinquecento e la qualificazione quale effettivo organo di governo degli anziani consoli procedono direttamente dalla favorevole conclusione della rivolta del 1376. Ulteriori innovazioni vengono apportate nel 1377, quale conseguenza delle vicende successive al marzo 1376. Tali vicende, che costituiscono un aspetto della «guerra degli Otto Santi» tra la Chiesa e Firenze, di cui Bologna è alleata, vedono in primo piano ancora una volta le fazioni cittadine. Mentre la città è stretta da vicino dai mercenari del cardinale Roberto di Ginevra, la fazione «maltraversa», favorevole ad un accordo con i pontifici ed alla sottomissione alla Chiesa, dà vita ad una congiura. Il suo fallimento travolge la fazione i cui capi vengono posti a morte. Resta così padrona della città la parte «scacchese», ma al suo interno nasce una nuova fazione, quella dei «raspanti»[64]. Più intransigenti e decisi nella lotta contro la Chiesa questi con l'appoggio di Firenze riescono momentaneamente a prevalere. Nel marzo del 1377 si ha però un nuovo rivolgimento, favorito dal popolo minuto e delle società d'arti, che porta all'arresto dei principali dei «raspanti».

Conseguenza prima di tale cambiamento è la pace con la Chiesa, conclusa il 4 luglio 1377. Secondo i termini di questa Bologna riconosce la propria dipendenza dal papa, il quale nomina a suo rappresentante un vicario nella persona del canonista Giovanni da Legnano[65]. Questi rivestirà tale carica fino all'aprile del 1382 ed eserciterà i relativi compiti in modo molto discreto[66] consentendo ampia libertà d'agire alle magistrature cittadine.

tamba014.jpg

Anche nella struttura di queste gli avvenimenti del 1377 introducono alcune modificazioni. Il consiglio generale passa da 500 a 400 membri, venendone allontanati gli aderenti alla fazione dei «raspanti». I componenti del collegio degli anziani consoli sono progressivamente ridotti da 16 a 12 e quindi a 9 e tra questi un anziano, col titolo di gonfaloniere di giustizia, ha funzioni di presidente del collegio. Nell'esercizio del potere esecutivo gli anziani consoli vengono inoltre affiancati dai due collegi dei gonfalonieri del popolo e dei massari delle arti. Il primo era già sorto nel maggio del 1376. In numero di 16,4 per quartiere, i gonfalonieri del popolo sono i capi delle milizie cittadine e si pongono quali garanti dello stato di libertà. Il secondo collegio è formato da un massaro per ciascuna delle 26 società d'arti riconosciute dagli statuti.

Il periodo della «signoria del popolo e delle arti» viene successivamente caratterizzato da altre innovazioni nelle strutture degli organi direttivi della città. Di tali innovazioni le più significative sono, nell'ottobre del 1387, l'aumento del numero dei componenti il consiglio generale che diviene così consiglio dei seicento; la concessione, nel 1392, del vicariato pontificio sulla città al collegio degli anziani consoli e soprattutto la creazione, avvenuta il 26 dicembre 1393, del collegio dei riformatori dello stato popolare o di libertà.

Questo collegio, composto di 16 membri, nasce quale organo temporaneo e straordinario con il potere di emanare provvedimenti cui è attribuita la stessa validità di quelli emanati dal consiglio dei seicento e volti quindi più ad una riforma dell'ordinamento costituzionale cittadino che ad una diretta attività di governo. Tuttavia la istituzione di questa magistratura cade in un periodo in cui particolarmente gravi appaiono le disfunzioni causate nell'azione di governo e nell'indirizzo politico cittadino dal troppo frequente avvicendarsi di uomini diversi nelle più alte magistrature comunali ed in primo luogo nel collegio degli anziani consoli. Buon espediente può pertanto apparire, invece che una riforma di organi ormai consolidati da una lunga tradizione, quello di rinnovare la nomina di una magistratura nuova, i cui membri durano in carica di solito un anno e che, mentre permane inalterata la struttura di governo prevista dagli statuti, può porsi, per gli ampi poteri ad essa attribuiti, quale elemento di relativa stabilità nell'ordinamento cittadino. Questo il motivo che sta alla base del rinnovarsi del collegio dei riformatori dello stato di libertà in anni di poco successivi alla sua prima apparizione (1398, 1400) e pressochè ininterrottamente dall'inizio del sec. XV.

Il carattere di balìa straordinaria che la nuova magistratura presenta in questo periodo iniziale fa sì che compiti e funzioni di volta in volta ad essa attribuiti non siano sempre gli stessi, ma vengano in parte modificati, prontamente adattandosi ad una situazione che ha connotati di estrema variabilità. Ciononostante o forse proprio grazie a questa notevole adattabilità, i riformatori dello stato di libertà divengono di fatto in breve tempo la magistratura in cui si incentra la reale capacità di governo della città e nel collegio dei riformatori, più che in quelli degli anziani consoli, dei gonfalonieri, dei massari delle arti o nel consiglio dei seicento, la classe nobiliare riconosce il più efficace strumento per raccogliere nelle proprie mani e gestire direttamente il più ampio potere sulla città. I riformatori dello stato di libertà si presentano quindi come l'ultima magistratura che nasce dagli ordinamenti «comunali» cittadini, quasi un estremo tentativo di porre rimedio alle loro più gravi deficienze. Sul piano prettamente formale tale tentativo sembra avere successo, dal momento che la struttura degli organi di governo della città, quale si era formata nell'ultimo periodo del sec. XIV, non subisce gravi mutamenti nel corso del secolo successivo. È invece nella sostanza che questa struttura di matrice «comunale» viene profondamente intaccata nel corso di tale secolo, quando proprio l'istituto dei riformatori dello stato di libertà consentirà alla famiglia Bentivoglio il predominio nella vita pubblica bolognese e l'instaurarsi

tamba015.jpg

sulla città di una effettiva signoria[67].

Restringersi del potere nelle mani della classe nobiliare, lotte all'interno di tale classe per affermare il predominio di una fazione o di una famiglia, appoggi ed interferenze in tali lotte da parte delle due potenze italiane — la corte pontificia e Milano — che vantano diritti più o meno recenti e giustificati sulla città sono le costanti che accompagnano le vicende bolognesi durante tutto il sec. XV. Appare quindi necessario, nel parlare della struttura istituzionale della città di Bologna durante tale secolo, fare riferimento non tanto alle vicessitudini delle varie magistrature — il cui aspetto formale rimane, come s'è detto, abbastanza fisso — quanto alle possibilità che ebbero singole persone o fazioni di influire su quelle o di determinare il modo d'agire.

Il periodo della «signoria del popolo e delle arti» si conclude agli inizi de sec. XV. Dopo un primo tentativo di signoria personale ad opera di Carlo Zambeccari, capo della parte «maltraversa» — tentativo protrattosi dal maggio 1398 all'ottobre 1399 ed esauritosi con la morte dello Zambeccari — il 24 febbraio 1401 Giovanni Bentivoglio con un colpo di mano si impadronisce del palazzo comunale ed il 17 marzo ottiene che il consiglio dei seicento gli attribuisca il titolo di gonfaloniere perpetuo e conservatore della pace e della giustizia[68].

Giovanni Bentivoglio, che si era servito dell'appoggio di Gian Galeazzo Visconti, tenta ora di staccarsi dal troppo forte protettore; ma le milizie del duca di Milano penetrano nel territorio bolognese e sconfiggono i bolognesi ed i fiorentini loro alleati. Nella rivolta seguita alla sconfitta, il 30 giugno 1402 Giovanni Bentivoglio viene ucciso e Gian Galeazzo Visconti è acclamato signore di Bologna[69]. I Visconti — Gian Galeazzo e, dopo la morte di questi, il figlio Giovanni Maria con la madre Caterina — reggono la città tramite luogotenenti e governatori fino al 3 settembre 1403 quando, a seguito di ulteriori guerre, Bologna apre le porte al legato pontificio Baldassarre Cossa[70].

Questi tiene di fatto la città come signore anche dopo che un conclave convocato a Bologna lo elegge papa col nome di Giovanni XXIII (17 maggio 1410). L'11 maggio 1411 un tumulto popolare guidato da Pietro Cossolini porta ad un rivolgimento nel governo della città ed elementi popolari sostituiscono i precedenti magistrati di estrazione nobiliare. Il 14 agosto 1412 la reazione oligarchica provoca un nuovo cambiamento ed il 23 settembre successivo può rientrare il legato pontificio.

La soggezione alla Chiesa ha breve durata. Il 3 gennaio 1416, approfittando dello stato di confusione generato dalle lotte tra i vari pretendenti al soglio pontificio, si ha una nuova insurrezione guidata ora da famiglie aristocratiche ed il legato pontificio viene cacciato. Il 10 marzo 1418 i riformatori dello stato di libertà, la magistratura in cui si accentra ormai la più alta autorità cittadina, vengono ridotti da 16 a 10 e tra essi siede il figlio di Giovanni Bentivoglio, Anton Galeazzo. Questi il 26 gennaio 1420 occupa il palazzo del comune, sconfigge i principali oppositori, guidati dalla famiglia Canetoli ed instaura la propria supremazia sulla città.

L'interdetto papale che colpisce la città a causa di questo tentativo di imporvi una signoria personale obbliga Anton Galeazzo a cedere. Il 27 luglio rientra in città il legato pontificio unitamente ai Canetoli. Sono ora questi ultimi che tendono a porsi quali elementi di guida nel governo cittadino ed anzi il 24 agosto 1428 si impadroniscono con le armi del palazzo comunale, sostituiscono con loro fedeli i componenti dei consigli cittadini e costringono il legato a lasciare la città. Dopo un anno di aspri scontri ed un lungo assedio condotto dalle milizie pontificie guidate da Micheletto Sforza, cui si è unito Anton Galeazzo Bentivoglio, il 25 settembre 1429 viene concluso un accordo. Il legato pontificio rientra in città, ma in essa rimangono anche i Canetoli ed i loro fautori che vi mantengono un certo predominio sì da impedire il ritorno dei Bentivoglio. Negli anni successivi i Canetoli, segretamente appoggiati da Filippo Maria Visconti, rinnovano i

tamba016.jpg

tentativi di prendere il potere rendendo del tutto precaria l'autorità del legato pontificio.

La pace generale del 1433 consente al papa di intervenire con maggiore efficacia nelle vicende di Bologna, nominandovi un governatore nella persona di Daniele da Treviso, vescovo di Concordia. Rientrano in città i Bentivoglio, guidati da Anton Galeazzo che si era mostrato ligio al pontefice mentre svanisce il potere dei Canetoli, molti dei quali vengono esiliati. L'assassinio e l'esilio degli uomini più rappresentativi delle due fazioni, Anton Galeazzo Bentivoglio e Battista Canetoli, ma soprattutto il crudele dispotismo instaurato sulla città dal governatore pontificio e dai suoi collaboratori danno esca ad un nuovo malcontento. Ai primi del 1438 Raffaello Foscherari e Gerardo Rangoni influenti bentivoleschi chiedono l'intervento di Filippo Maria Visconti e del suo capitano generale Nicolò Piccinino che si trova nella Romagna. Il 21 maggio 1438 Nicolò Piccinino entra in Bologna con le sue milizie; la resistenza oppostagli dal governatore pontificio è presto superata e Raffaello Foscherari diviene gonfaloniere di giustizia. L'8 settembre 1438 rientra in città Annibale Bentivoglio, figlio naturale di Anton Galeazzo.

La città sembra ritrovare per qualche tempo una propria autonomia, ma l'uccisione di Raffaello Foscherari ad opera di Annibale Bentivoglio (4 febbraio 1440) e la pace di Cavriana del dicembre 1441 danno agio al Piccinino di imporre una sua personale signoria sulla città[71]. Francesco Piccinino, figlio di Nicolò, fa prigioniero Annibale Bentivoglio ed, insediatosi nel palazzo comunale, governa di fatto Bologna. Il 2 giugno 1443 Annibale Bentivoglio, liberato da alcuni amici con un ardito colpo di mano, rientra in città, assale il palazzo comunale e fa prigioniero Francesco Piccinino che verrà successivamente scambiato con altri bentivoleschi prigionieri del condottiero.

Pur con il ripristino formale delle prerogative degli organi di governo della città, Annibale Bentivoglio riesce praticamente ad esserne il signore. L'alleanza con Venezia e Firenze, il richiamo degli esiliati paiono momentaneamente placare i contrasti interni e determinare la consacrazione del primato dei Bentivoglio; ma il 24 giugno 1445 Annibale viene assassinato da un membro della famiglia Canetoli, Baldassarre. Non riescono tuttavia i Canetoli ad impadronirsi del potere, ché anzi i partigiani dei Bentivoglio, guidati da Galeazzo Marescotti, li cacciano dalla città assicurando alla propria parte una effettiva supremazia.

Il 13 novembre 1446 Sante Bentivoglio, figlio naturale di Ercole, fratello di Anton Galeazzo, chiamato da Firenze dai maggiorenti della città entra in Bologna[72]. A Roma il 24 agosto 1447 il papa Nicolò V ed i rappresentanti di Bologna raggiungono un accordo, il cui contenuto — trasfuso in un atto formalmente emanato dal solo pontefice, i «capitoli di Nicolò V» — regolerà i rapporti tra la città e la S. Sede fino al 1796[73]. In base ad essi sulla città, che promette fedeltà ed obbedienza al papa ed ai suoi successori, si instaura una sorta di diarchia, che vede da un lato il legato pontificio — che il papa promette di nominare in persona gradita alla cittadinanza — quale rappresentante della autorità papale e dall'altro le magistrature cittadine, tra cui preminente quella dei riformatori dello stato di libertà. Tali magistrature vengono conservate nelle prerogative loro riconosciute dagli statuti e dalle leggi comunali, pur con limitazioni quanto alla nomina dei loro componenti, nella quale l'autorità pontificia interviene in varia guisa — riservandosi in particolare un ampio potere circa l'elezione del podestà e del tesoriere — nonchè quanto alle competenze di politica estera e di giurisdizione in grado d'appello.

L'accordo con il papa, l'appoggio di Firenze e di Venezia, la morte di Filippo Maria Visconti valgono ad assicurare alla città un periodo di tranquillità e consentono a Sante Bentivoglio, che sa accattivarsi anche l'amicizia di Francesco Sforza, di eliminare gli oppositori interni e di guidare completamente la politica e l'amministrazione cittadina facendo affi-

tamba017.jpg

dizionali organismi rappresentativi bolognesi, poiché nella riaffermazione delle forme e del principio di «autonomia» la nobiltà cittadina vede lo strumento essenziale per conservare e giustificare la propria posizione di preminenza. La morte di Giulio II e l'ascesa al soglio di Leone X della famiglia Medici, tradizionalmente sostenitori dell'autonomia bolognese e degli stessi Bentivoglio, rendono possibile il ritorno al precedente ordinamento. Il nuovo papa con bolla del 29 luglio 1513 — il cui contenuto era stato anticipato in un breve del 22 giugno precedente, recante anche un invito a proporre eventuali riserve sui nomi indicati — abroga l'istituto dei quaranta consiglieri e nomina un senato composto di 39 membri cui spettano prerogative, compiti e funzioni già dei riformatori dello stato di libertà[76]. Ciò vale a riconoscere nel senato, quale successore dei riformatori, il principale organo di governo cittadino e struttura portante di un sistema che reggerà fino all'anno 1796.