

Roberto Iozzo

L'approbatio: per una ricerca sull'istituto nei domini pontifici

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'*approbatio* delle consuetudini delle comunità presenti nei territori della Chiesa – 3. L'*approbatio* degli statuti dei Comuni nelle terre di dominio diretto della Santa Sede – 4. Altri casi di *approbatio in terris Ecclesiae*

ABSTRACT: Customs and municipal statutes, expressions of the system of common law, represented in the middle ages and in modern times an important source of law. Their approval by the authorities represented by these political and legal tool to assert their power over the various communities. In this perspective the institute played an important role in regulating center-periphery relations, even in the context of the papal dominions. This paper aims to assess the State of the Church as its practice has made such *approbatio*, also making use of the various reconstructions proposed by historians.

KEYWORDS: Customs - Statutes - Papal State

1. Introduzione

L'*approbatio*, istituto di origine romanistica, si sviluppò nel corso del medioevo e dell'età moderna, assumendo il significato di esercizio di funzioni di controllo da parte dell'autorità superiore nei confronti dell'operato di quelle inferiori, in merito, in particolare, ad alcuni atti provenienti da queste ultime. Allorquando tale prassi venne formalizzata in disposizioni atte a regolamentare rapporti tra loro connessi essa si elevò a vero e proprio istituto giuridico costituendo in alcuni casi il fondamento per la disciplina dei rapporti centro-periferia per varie forme di organizzazioni politiche. Governare la periferia significò per gli organi centrali riuscire a dominare gli enti che di essa erano immediata espressione, circoscrivendo e canalizzando la loro capacità operativa nella direzione più conforme ai propri programmi¹. Con l'*approbatio* fu possibile, dunque, controllare quella massa di provvedimenti singoli, settoriali, contingenti² rispecchiante il

¹ L'espressione è di L. Mannori, *Introduzione a Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Atti del Convegno «Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani», Napoli 28-29 giugno 1996, a cura di L. Mannori, Napoli 1997, p. 22.

² Con il termine *privilegium* s'indicò il documento nel quale era contenuta la disposizione di diritto singolare attraverso la quale rilasciare concessioni a carattere particolare dai contenuti più vari. Per una trattazione dell'istituto nella dottrina romanistica si rinvia a R. Orestano, *Ius singulare e privilegium in diritto romano*, in *Annali dell'Università di Macerata*, XI, Tolentino 1937. Per il periodo medievale si vedano, invece, V. Piano Mortari, *Ius singulare e privilegium nel pensiero dei glossatori*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, IX – serie III, Anni XI-XII (1957-1958), Milano 1959, pp. 271-350, e B. Pasciuta, *Costruzione di una tradizione normativa: il privilegium fori dei cittadini di Palermo e la sua utilizzazione nel secolo XIV*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, anno LXVI-1993, Roma 1993, pp. 239-297, che ricostruisce l'origine e lo sviluppo del privilegio che consentiva a determinate persone di uno dei più grandi centri del Regno di Sicilia di ricorrere al giudizio di tribunali speciali in luogo degli ordinari; interessante è anche lo scritto di Andrea Romano, *Le due Italie degli Statuti: tra Regno, Signorie e Comuni. Spunti comparativi*, in *Signori, Regimi signorili e Statuti nel tardo medioevo*, Atti del VII Congresso del Comitato italiano per gli studi e le edizioni delle fonti normative, Ferrara 5-7 ottobre 2000, a cura di R. Donarini, G.M. Varanini, M. Venticelli, Bologna 2003, pp. 33-50, perché l'autore si sofferma ad analizzare i meccanismi attraverso i quali le comunità strutturate in ordinamento cercarono di dirimere i conflitti che potevano verificarsi nei rapporti con le autorità superiori: i Regni, l'Impero e il papato.

particolarismo che contraddistinse le società dell'epoca. Per meglio inquadrare questo strumento della politica e del diritto è opportuno avere riguardo alle differenti ricostruzioni operate dalla storiografia, ricche di preziose indicazioni circa la sua concreta operatività.

2. L'*approbatio* delle consuetudini delle comunità presenti nei territori della Chiesa

All'interno del sistema giuridico della Chiesa il principio romanistico dell'*approbatio superioris* ebbe una valenza ancora più forte rispetto a quella che gli riconobbe quello romano perché si riferì anche alla consuetudine; nello *ius romanus*, invece, essendo quest'ultima sentita come espressione di una *tacita civium conventio* (D. 1,3,35)³ non era sottoposta alla censura dell'imperatore: esisteva, dunque, per virtù propria come espressione di fatto delle idee giuridiche viventi nella coscienza popolare. Il principio in esame

s'inquadrava perfettamente nello spirito di tutta la costituzione della Chiesa, che non riconosceva al *populus fidelium* alcun potere normativo, spettando questo esclusivamente alla gerarchia ecclesiastica per delegazione di Cristo⁴.

Il popolo di Dio in quanto privo di *potestas iurisdictionis* non poteva con la ripetizione uniforme e costante di un comportamento creare norme giuridiche: solo l'intervento successivo dell'autorità con il suo consenso ne determinava l'efficacia normativa. La Chiesa non accettava la massima per la quale il capo della società doveva riconoscere la sua autorità dal popolo e quindi dovette necessariamente concludere che agli atti popolari, anche frequenti, dovesse aggiungersi il consenso del legislatore⁵. Norberto Bobbio rileva che nell'ordinamento della Chiesa, alle origini come oggi,

il maggior ambito concesso alla validità della consuetudine (essa vale, infatti, indipendentemente dal rischio e talora ha anche effetto abrogativo) è in parte scontato dalla determinazione di due requisiti necessari alla sua efficacia, la *longi temporis praescriptio* e la *rationabilitas*⁶.

Mario Tedeschi riportando le osservazioni del Bobbio, specifica come

³ Questo passo del Digesto riporta un testo di Ermogeniano: «Sed et ea quae longa consuetudine comprobata sunt ac per annos plurimos observata, velut tacita civium conventio non minus quam ea quae scripta sunt iura servantur».

⁴ F. Calasso, *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, Milano 1954, p. 204.

⁵ Cfr. F. Schupfer *Manuale di storia del diritto italiano. Le fonti. Leggi e scienza*, Roma 1908, p. 182. Sul concetto di *populus* soprattutto in epoca medievale e anche nel contesto relativo alla Chiesa in cui venne in rilievo con riferimento ad un'altra particolare ipotesi di *approbatio*, precisamente il suo ruolo nell'elezione episcopale, si suggerisce la lettura di *Popolo. Antichità e Medioevo*, di M. Caravale, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, VI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996, pp. 682-695, in particolare p. 691, ora anche in M. Caravale, *Scritti*, tomo I, a cura di Paolo Alvazzi del Frate, Roma 2013, pp. 89-99, in particolare p. 98.

⁶ N. Bobbio, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova 1942, p. 96. Lo studioso prosegue le sue riflessioni evidenziando come per la dottrina medievale fu motivo di ambiguità l'enumerazione di questi requisiti tra gli elementi costitutivi della consuetudine giuridica quasi che la norma consuetudinaria avesse bisogno, per essere giuridicamente valida, di una maturazione in quarantena e di essere conforme a certi principi fondamentali che reggono l'ordinamento in cui entra a far parte; è vero, invece, che i detti requisiti le sono necessari unicamente perché la sua validità originaria sia riconosciuta nel nuovo ordinamento che l'assume come norma giuridica.

solo il diritto canonico fissa il numero di anni utili per la formazione della consuetudine, non *ab immemorabile* ma in trent'anni, e solo in questo ordinamento essa è equiparata alla legge, potendo ottenere forza di legge se *rationabilis*⁷.

Da queste considerazioni emerge che l'originalità della disciplina della consuetudine, la *rationabilitas*, si riflette sull'idea stessa di *approbatio* perché quest'ultima, nell'ottica di tale razionalità, rispondeva ad un comportamento, quello tenuto dall'organo direttivo, che era sentito come espressione del rispetto di una norma fondamentale della Chiesa: la delegazione da parte di Cristo a legiferare non ai credenti ma a coloro cui spettava il compito di governare la comunità.

La Chiesa aveva proclamato come irrinunciabile ed ineliminabile il suo compito di giudicare i contenuti delle norme consuetudinarie che regolavano la vita associata: un compito che nasceva dal suo impegno ad armonizzare il diritto secolare con quello divino e a favorire, di conseguenza, il cammino dei fedeli in Cristo sulla via della salvezza eterna⁸.

Con il trascorrere del tempo l'autorità gerarchica assunse una posizione sempre più preminente: nel rapporto dialettico tra *consensus communis* e *consensus auctoritatis* è quest'ultimo assenso a rappresentare la categoria determinante per la comprensione del fenomeno in questione⁹. Il principio di autorità fu, e continua ad essere inteso in modo così assoluto che anche le consuetudini *contra legem* sono ammesse, sempre dopo avere ottenuto l'assenso dell'organo preposto ad esprimerlo; le *consuetudines locorum*, espressione della volontà dei fedeli, non possono, comunque, violare la legge naturale perché tale trasgressione costituirebbe un pericolo per la salvezza dell'uomo¹⁰.

Scopo di questo scritto non è quello di esporre compiutamente la dottrina della consuetudine canonica, quanto quello di svolgere qualche considerazione in merito all'approvazione operata sulle norme consuetudinarie generalmente intese, cioè, su quei comportamenti tenuti dalle varie comunità non nell'ambito spirituale ma in quello temporale, avendo dunque riguardo a ciò che accadde nelle terre della Chiesa¹¹.

⁷ M. Tedeschi, *Introduzione a La consuetudine tra diritto vivente e diritto positivo*, a cura di M. Tedeschi, Soveria-Mannelli 1998, p. 7.

⁸ M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna 1994, pp. 233-234. Come noto, la dottrina sulla consuetudine è copiosa, pertanto, si riportano solo alcuni altri testi presi in esame: G. Astuti, *Consuetudine (diritto intermedio)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Torino 1959, pp. 310-320; E. Cortese, *La norma giuridica. Spunti teorici del diritto comune classico*, II, 3, *Il momento soggettivo della norma. La "voluntas populi"*, Milano 1964, pp. 39-167; G. Garancini, *Consuetudo et statutum ambulat pari passu: la consuetudine nei diritti italiani del basso medio evo*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 58, 1985, pp. 19-55; A. I. Ferreiros, *Consuetudine*, in *A Ennio Cortese*, tomo II, a cura di I. Birocchi, Roma 2001, pp. 196-207.

⁹ Ai fini di una ricostruzione particolareggiata del rapporto *animus communitatis-consensus legislatoris* in relazione ai comportamenti osservati dalla comunità dei fedeli si segnala la ricerca di P. Pellegrino, *L'Animus communitatis e l'adprobatio legislatoris nell'attuale dottrina canonistica della consuetudine antinomica*, Collana del Corso di Laurea in Giurisprudenza dell'Università di Lecce, Milano 1995, in particolare le pp. 2-91. Si veda, inoltre, G. Comotti, *Approbatio legislatoris et probatio consuetudinis. Alcune riflessioni in tema di prova della consuetudine canonica*, in *La consuetudine tra diritto vivente e diritto positivo*, cit., pp.181-194, e, sempre dello stesso autore, *La consuetudine nel diritto canonico*, Padova 1993. Cfr., pure, P. Fedele, *Il problema dell'animus communitatis nella dottrina canonistica della consuetudine*, Milano 1937.

¹⁰ Cfr. Abbas Parnomitanus, *Commentaria Primae Partis in Primum Decretalium Librum*, Venetiis 1669, p. 123.

¹¹ Cfr. P. Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982, pp. 15-40. Sul ruolo della consuetudine in generale, e dunque non circoscritto al solo ambito dei domini pontifici, per il periodo in esame non si possono non citare le posizioni di Paolo Grossi e Mario Ascheri che pur convenendo sul riconoscimento dello spazio privilegiato di questa fonte del diritto nei

In questa prospettiva si rende necessario soffermarsi brevemente sui concetti di dominio nell'età intermedia e di diritto comune pontificio. Con riferimento al primo dato v'è da dire che esso comportava la titolarità della *iurisdictio* sulle terre oggetto del *dominium* stesso e sulle comunità che in esso risiedevano consistendo tale *iurisdictio* oltre che nella difesa militare anche nel *gubernaculum*, ovvero il potere discrezionale di “governo”, e inoltre nel potere di emanare atti normativi e amministrare la giustizia attraverso la quale si sarebbe mantenuta la pace interna, da ricercare anche con la tutela dei diritti consuetudinari maturati presso i residenti¹²; come si vedrà nel successivo paragrafo, l'appartenenza di un luogo al dominio della Chiesa non escludeva però l'esistenza di altre forme di signoria: la concreta realtà politica determinava l'equilibrio tra i domini e le relative *iurisdictiones*¹³. Per quanto attiene al diritto comune pontificio, come evidenziato da Giuseppe Ermini, esso non fu semplicemente il diritto comune¹⁴ in uso nelle terre soggette alla sovranità temporale della Chiesa quanto piuttosto quella vasta branca di

rapporti tra privati divergono invece su quello relativo alla sfera pubblica. Per Grossi il medioevo fu come un mondo con un «diritto senza Stato» dove l'effettività della consuetudine fu tale da essere autenticamente normativa in tutti gli ambiti (cfr. *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari 1995, in particolare p. 57, l'altro suo scritto *Un diritto senza Stato. La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero politico moderno*, XXV, 1996, pp. 267-284, quello intitolato *Il periodo medievale e moderno*, in *Diritto generale e diritti particolari nell'esperienza storica: Atti del congresso internazionale della società italiana di storia del diritto*, Torino 19-21 novembre 1998, Roma 2001, pp. 479-495, in particolare p. 486, e ancora *L'Europa del diritto*, Roma-Bari 2007, pp.23-29). L'Ascheri è invece dell'opinione che la visione di questo periodo storico come fase nella quale la consuetudine ebbe un rilievo essenziale e dominante dipende da una lettura ideologica del presente proiettata sul passato: “il medioevo ha non solo per lo più conosciuto in misura più o meno larga l'inevitabile dialettica di legge e consuetudine, ma ha anche conosciuto per lo più, in misura più o meno consapevole, addirittura l'idea del primato della legge e una tensione per affermarla anche in modo ideologico” (M. Ascheri, *Tra legge e consuetudine: qualche problema dell'alto Medioevo (e dell'età contemporanea)*, in *Medioevo Mezzogiorno Mediterraneo*, Studi in onore di Mario Del Treppo, a cura di G. Rossetti e G. Vitolo, II, Napoli 2000, p. 317); cfr., pure, l'altro suo scritto dal titolo *Ancora tra consuetudini e statuti: prime esperienze (secoli X-XII) e precisazioni concettuali*, in *VeP, Pensiero e sperimentazioni istituzionali nella “Societas Christiana” (1046-1250)*, Atti della sedicesima settimana internazionale di studio, Mendola 26-31 agosto 2004, a cura di G. Andenna, Milano 2007, pp.167-198 dove riporta vari esempi di poteri legislativi locali a dimostrazione della diffusione del diritto scritto e dunque del suo protagonismo anche nei vari ordinamenti dell'epoca.

¹² Sul punto si vedano M. Caravale, *Le istituzioni temporali della Chiesa agli albori dell'età moderna*, in *Alessandro VI e lo Stato della Chiesa*, Atti del Convegno di Perugia 13-15 marzo 2000, a cura di C. Frove, M.G. Nico Ottaviani, Roma 2003, p. 13 e P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino 2007, p. 2.

¹³ M. Caravale, *Le istituzioni temporali della Chiesa agli albori dell'età moderna*, cit., p.14.

¹⁴ Sul concetto di “diritto comune”, o più precisamente, su quello di “sistema di diritto comune” come acutamente rilevato dal Calasso nel suo *Medio Evo del diritto*, I, *Le fonti*, cit., si rinvia alla ricostruzione da questi proposta (p. 375 e ss.), nonché al conseguente dibattito storiografico riportato da M. Caravale, in *Diritto comune e diritti propri nella dottrina giuridica della prima età moderna*, in *Archivio giuridico*, CCXXIX, 1, 2009, pp. 16-19, ora anche in M. Caravale, *Scritti*, tomo I, cit., pp. 386-389. Come sintesi della questione si suggerisce anche la lettura della voce nell'appendice VIII (Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto, Roma 2012) all'Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti, sempre, su Francesco Calasso ad opera di Ugo Petronio, pp.749-753. Si veda, poi, S. Caprioli, *Variante e costante del diritto comune*, in *Rivista di diritto civile*, 1993, II, p. 639 e ss., nonché M. Ascheri, *I diritti del medioevo italiano (secoli XI-XV)*, Roma 2000, pp. 255-347 e L. Solidoro Maruotti, *La tradizione romanistica nel diritto europeo*, I, *Dal crollo dell'Impero romano d'Occidente alla formazione dello ius commune*, Torino 2001, pp. 38-48. Si segnalano, pure, A. Dani, *Un'immagine secentesca del diritto comune (La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Giovanni Battista de Luca)*, Bologna 2008, in particolare le pp. 1-32, e M. Caravale *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari 2012, pp. 26-32.

questo diritto che, *ratione materiae*, riceveva dal pontefice la sua suprema regolamentazione e dai tribunali pontifici la sua applicazione¹⁵. Il pontefice veniva riconosciuto come capace di dettare norme generali e comuni a tutto l'Orbe per le questioni in lato senso spirituali e per il foro ecclesiastico, e con validità di diritto comune anche per le questioni temporali dei laici delle sue proprie terre, ma veniva, altresì, ritenuto dotato di facoltà normative in qualità di principe nei confronti delle genti sottoposte alla sua sovranità, appunto, temporale¹⁶.

La bidimensionalità delle “persone formali” del papa nel primo Duecento, nel momento formativo di un nuovo Stato, fu un elemento propulsivo per il ruolo universale del papato e diventò un fertile terreno di scambi tra teologia, diritto ed esercizio concreto di governo.¹⁷

Nell'esercizio delle sue prerogative, il vicario di Cristo¹⁸, così come l'intera organizzazione della sua amministrazione, con l'approvazione delle consuetudini poté giocare un ruolo politico molto importante: l'autorità ecclesiastica, attraverso la rivendicazione e l'esercizio del potere di controllare la conformità delle regole consuetudinarie al diritto divino fu nelle condizioni di apparire con ancora più determinazione come detentrica di dominio. Occorre fare presente che il rivolgersi all'autorità pubblica più vicina per ottenere l'approvazione delle consuetudini è riscontrabile non soltanto nelle comunità presenti nei domini pontifici ma ovunque, emergendo tale esigenza allorquando apparve con sempre maggiore evidenza l'opportunità di affidare alla garanzia della scrittura quanto si era venuto affermando con il trascorrere del tempo onde difendersi, così, dall'arbitrio sempre in agguato. Per l'ordinamento della Chiesa, tuttavia, questa prassi si trasformò in vero e proprio istituto giuridico, formalizzato in disposizioni nella sostanza giunte sino ai nostri giorni, diverso tempo prima rispetto a quanto accadde con riferimento alle autorità laiche¹⁹. Inoltre, da

¹⁵ G. Ermini, *Guida bibliografica per lo studio del diritto comune pontificio*, Bologna 1934, p. XIII. Si veda anche C. Calisse, *Intorno al diritto comune pontificio*, in *Atti del Congresso nazionale di studi romani*, III, Roma 1931, pp. 54-67.

¹⁶ Cfr., sempre G. Ermini, *Diritto romano comune e diritti particolari nelle terre della Chiesa*, in *Ius romanum Medii Aevi, pars V, 2c*, Mediolani 1975, p. 41 e in particolare le note 46 e 47.

¹⁷ F. Migliorino, *In Terris Ecclesiae. Frammenti di ius proprium nel liber extra di Gregorio IX*, Roma 1992, p. 36.

¹⁸ Il titolo di *Vicarius Christi* nell'alto medioevo era attribuito in modo generico a tutti i sacerdoti; successivamente lo si riferì agli abati e ai vescovi e, infine, con Innocenzo III al solo vescovo di Roma.

¹⁹ Se prendiamo in considerazione per es. il Regno di Federico II, uno studio di Federico Martino sulla formula «consuetudines approbatae» nei testi normativi di questo imperatore (*Federico II e le autonomie locali. Considerazioni sulla formula «consuetudines approbatae»*, in *Studi Senesi*, III serie, 40, 1991, pp. 437-455) evidenzia come l'espressione fece la sua comparsa solo nel 1220 (per tali documenti si rinvia a V. La Mantia, *Antiche consuetudini delle città di Sicilia*, Palermo 1900); anche per essi, però, è evidente il riferimento al solo potere regio con esclusione, quindi, di quello degli organi costituzionali cittadini. Particolarmente accurata è anche la ricerca di Andrea Romano, *Consuetudini, statuti e privilegi nella realtà giuridico-istituzionale del regno di Sicilia*, in *A Ennio Cortese*, tomo III, cit., pp. 157-175, perché l'autore opera un'analisi della disciplina delle consuetudini non solo nell'ambito del dominio svevo, ma anche di quello precedente e di quello successivo. Quanto alla regolamentazione sotto Federico II evidenzia come per questo “le consuetudini non erano gli usi di un gruppo etnico, bensì le *obtentae consuetudines* di un ordinamento in cui non era riconosciuta alcuna potestà di *inventio legis*, ma solo la *potestas* di ‘ricognizione’ di una normativa legittimata dall'uso e dalla spontanea adesione, che si voleva però definita nella portata e nei contenuti oltre che conclusa nell'ambito della vigenza. Trovava, conseguentemente, spazio la teorizzazione di una *consuetudo bona et approbata* definita nei contenuti e nei procedimenti di produzione, ai quali restava sostanzialmente estraneo il sovrano”(p. 163). Nel precedente dominio normanno, invece, l'impianto multi-etnico della società siciliana che già era in *nuce* e che poi si sarebbe sviluppato ulteriormente con i successori di

subito, tale ordinamento si distinse da quelli di queste ultime perché non si limitò al semplice accertamento dell'esistenza dei vari comportamenti popolari, ma, valutando che le norme nate dagli usi rispondessero al dettato delle disposizioni costituenti il diritto divino costruì tale approvazione come una operazione giuridico-politica che nei fatti impediva che si potessero ledere le libertà della Chiesa e degli ecclesiastici. Nella documentazione indirizzata alle comunità come quelle comunali è possibile rinvenire numerosi pronunciamenti relativi all'approvazione di consuetudini. Se ne può citare, come esempio, uno rivolto al Comune di Todi risalente alla fine del 1198 con il quale Innocenzo III concesse non solo un privilegio avente ad oggetto la protezione della città, ma anche, l'approvazione delle antiche consuetudini "rationabiles" e comunemente osservate²⁰.

Va ricordato, però, che già nel corso dell'alto medioevo, quindi prima dell'esplicarsi del diritto comune, le popolazioni per sfuggire agli oneri della feudalità rifugiandosi dalle campagne nelle città dove il Vescovo esercitava la sua influenza iniziarono a vedere in questo un punto di riferimento non solo spirituale, soprattutto in quelle terre costituenti l'antico *Patrimonium beati Petri* che la Chiesa aveva riservato alla propria giurisdizione diretta²¹. Dalla seconda metà dell'VIII secolo il termine anzidetto non equivalse più semplicemente al complesso dei possessi fondiari della Chiesa tardo-antica ma designò ormai il *territorium* su cui questa faceva valere di fatto ampi poteri di natura pubblica²². Il guardare all'Impero da parte del papato come ad un modello da imitare finì per avere il suo risvolto nel *Patrimonium* assimilato sempre più ad un Regno²³. La regione laziale costituì il primo nucleo di sperimentazione per l'istituzione ecclesiastica nell'esercitare la sua indipendenza e dunque la libertà d'azione a garanzia della *libertas ecclesiae*²⁴. Anche la

Ruggero II, aveva fatto sì che al fine di mantenere un certo equilibrio fra le differenti forze si riscontrasse un generico rinvio a consuetudini dai contenuti indefiniti. Durante la dinastia aragonese, infine, si assistette all'affermarsi di una prassi dagli spiccati connotati pattizi in considerazione del fatto che *la receptio consuetudinis*, ovvero sia l'opera di ricognizione e dichiarazione dei contenuti delle consuetudini localmente osservate, avveniva secondo due distinti percorsi che vedevano, però, il necessario intervento del consiglio cittadino; questo deliberava di porre per iscritto i propri usi o decideva di recepire corpi consuetudinari già definiti da altre città e con le quali si riconosceva di avere una presunta comunanza; "in entrambe le fattispecie il testo «approvato» dal consiglio cittadino doveva essere trasmesso, articolato in capitoli, alla cancelleria del sovrano che con la sua *confirmatio* ne garantiva, per privilegio, l'opponibilità in giudizio rendendo la consuetudine 'giustiziabile' *erga omnes*" (p.169).

²⁰ Si vedano O. Hageneder e A. Haidacher, *Die Register Innocenz' III*, Graz-Koln 1964, p 636, lettera 426.

²¹ Sul ruolo papale in Italia tra il IV e il VII sec. e sul suo risvolto in termini di controllo territoriale cfr. la sintesi di P. Prodi, *Lo sviluppo dell'assolutismo nello Stato pontificio (secoli XV-XVI)*. I. *La monarchia papale e gli organi centrali di governo*, Bologna 1968, pp. 22-26.

²² F. Migliorino, In *Terris Ecclesiae*, cit., p. 13.

²³ *Ibidem* p. 19.

²⁴ Cfr. E. Petrucci, *Innocenzo III e i Comuni dello Stato della Chiesa*, in *Il potere centrale. Società e istituzioni dell'Italia comunale: l'esempio di Perugia (sec. XII-XIV)*, Congresso storico internazionale, Perugia 6-9 novembre 1985, Perugia 1988, p. 95. Come fa presente F. Migliorino, cit., p. 29, la libertà ecclesiastica non riguardava più solo "l'assoggettamento fiscale e patrimoniale delle chiese e dei monasteri ai poteri comitali ma faceva riferimento ad una più generale *immunitas ordinis clericalis* dall'ingerenza di ogni tipo di potere secolare che pretendesse di estendere la sua *irisdictio* anche al campo ecclesiastico". Su questo concetto cfr. anche L. Baietto, *Il papa e le città. Papato e Comuni in Italia centro-settentrionale durante la prima metà del secolo XIII*, Spoleto 2007, p. 11. Con particolare riferimento al ruolo che la *libertas ecclesiae* svolse nella politica di Innocenzo III si veda M.P. Alberzoni, *Innocenzo III e la difesa della libertas ecclesiastica nei Comuni dell'Italia settentrionale*, in *Innocenzo III Urbis et Orbis*, a cura di A. Sommerlechner, Atti del Congresso internazionale Roma 9-15 settembre 1998, II, Roma 2003, pp. 837-928.

Chiesa romana utilizzò lo strumento feudale per sancire la sua generica superiorità, oltre alla gestione delle alleanze politiche, e ciò avvenne inizialmente proprio nei riguardi di quelle comunità di villaggi e città presenti nella regione intorno all'Urbe; nell'area geografica incentrata su Roma, il pontefice, già a partire dalla prima metà del secolo VIII era definitivamente subentrato al duca bizantino come potestà territoriale unitaria²⁵. Come ricorda Sandro Carocci, dagli ultimi decenni del secolo XI si infittiscono le menzioni di soggetti obbligati a giurare fedeltà alla Sede apostolica sulla base di non precisate *consuetudines*²⁶.

Se la consuetudine rappresentò una fonte del diritto importante non soltanto nel medioevo, ma anche in età moderna, riuscendo ad esprimere in via immediata e diretta i bisogni e le esigenze economiche, produttive e istituzionali delle comunità senza passare attraverso il filtro del legislatore o dell'interprete²⁷, con particolare riferimento alla Chiesa si può affermare che la dignità ecclesiastica riuscì ad alterare tale schema proprio perché con la sua *approbatio* fu in grado di fraporsi tra la popolazione e le sue necessità quotidiane condizionando, quindi, queste ultime. Le riflessioni sorte intorno all'istituto animarono le discussioni che avevano ad oggetto la dialettica tra legge e consuetudine, precisamente, quella che s'interrogava sui loro rispettivi valori: poiché l'*approbatio* finiva per fortificare, rinvigorire ciò su cui si esprimeva il consenso popolare si affermò l'idea della maggiore efficacia anche della norma scritta qualora corroborata consuetudinariamente²⁸.

Da quanto sin qui esposto si comprende che per l'ordinamento della Chiesa la consuetudine fu una fonte particolarmente rilevante e vitale²⁹; così assiduo ne fu il controllo che con il trascorrere del tempo la supervisione dell'organo superiore finì per divenire, in generale, il fondamento del *modus operandi* nei rapporti centro-periferia, ed

²⁵ Cfr. M. Caravale, *Il diritto patrio nelle terre della Chiesa*, in *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, a cura di I. Birocchi e A. Mattone, Roma 2006, p. 387, ora anche in M. Caravale, *Scritti*, tomo II, cit., p. 405.

²⁶ Cfr. S. Carocci, *Vassalli del Papa. Note per la storia della feudalità pontificia (secoli XI-XVI)*, in *Studi sul medioevo per Girolamo Arnaldi*, a cura di G. Barone, L. Capo, S. Gasparri, Roma 2001, pp. 55-90; dello stesso autore si segnalano anche *Feudo, vassallaggio e potere papale nello Stato della Chiesa (metà XI sec.-inizio XIII sec.)*, in *Rivista storica italiana*, 112, 2000, pp. 999-1071 e *Patrimonium beati Petri e fidelitas: continuità e innovazione nella concezione innocenziana dei domini pontifici*, in *Innocenzo III*, a cura di A. Sommerlechner, Roma: Istituto storico italiano per il medioevo, 1, 2003, pp. 668-690. Particolarmente interessante è anche lo studio di Daniel Waley, *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nord-orientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Torino 1987, pp. 231-320.

²⁷ Così M. Caravale, *La consuetudine in età moderna*, in *Prassi e diritto. Valore e ruolo della consuetudine*, a cura di L. Bove, Napoli 2008, p. 139., ora anche in M. Caravale, *Scritti*, tomo I, cit., p. 353.

²⁸ Cfr., in proposito, le osservazioni di E. Cortese, *La norma giuridica. Spunti teorici del diritto comune classico*, II, cit., p. 135; Egli rileva come il principio fosse già enunciato in un *dictum* graziano: «leges instituuntur cum promulgantur, firmantur cum moribus utentium approbantur...». Si veda pure M. Caravale, *Legislazione e consuetudine dell'esperienza giuridica medievale*, in *La codificazione del diritto dall'antico al moderno: incontri di studio*, Napoli 1996, pp. 313-323, ora anche in M. Caravale, *Scritti*, tomo I, cit. pp. 75-87.

²⁹ Tanto in campo spirituale quanto in quello temporale, ed infatti, sotto il primo aspetto R. Wehrlé, *De la costume dans le droit canonique*, Paris 1928, p. 9, fa notare come in nessuna parte più che nella Chiesa cattolica si parla con frequenza e rispetto di essa (Anche a quest'opera si rinvia per lo studio dell'istituto nella sua graduale evoluzione dalla primitiva nozione romanistica a quella accolta nel diritto della Chiesa); sotto il secondo aspetto il Caravale, *Il diritto patrio nelle terre della Chiesa*, cit. p. 394, evidenzia, invece, come a tutela per esempio dei diritti consuetudinari degli abitanti della Marca fosse stato istituito per questa Regione un Parlamento, cioè, una corte di giustizia pontificia con il compito, appunto, di giudicare le lamentele attenendosi soprattutto a quelle particolari disposizioni.

infatti, l'approvazione degli statuti comunali ne fu un'altro caso emblematico.

3. L'*approbatio* degli statuti dei Comuni nelle terre di dominio diretto della Santa Sede

Nell'ambito delle relazioni che la Santa Sede si trovò a gestire con le forze politiche presenti nei suoi possedimenti va innanzitutto evidenziato che esse furono particolarmente articolate al pari delle stesse realtà. La componente costituita dalle regioni dell'Italia centrosettentrionale oggetto delle donazioni con le quali i sovrani carolingi avevano assegnato alla Chiesa una parte dell'antico dominio longobardo, riservandosi la rimanente, aveva rappresentato, per effetto di questa riserva, l'occasione per introdurre in quelle zone la distinzione tra *terrae Imperii* e *terrae Ecclesiae*³⁰. L'ampia gamma di situazioni politico-giuridiche che caratterizzò i territori della Chiesa ebbe come sostrato l'ordinamento feudale: i pontefici cercarono di imporre vincoli di dipendenza dalla S. Sede ai numerosi signori presenti sulle loro terre; ma diversamente da quanto si verificò ad esempio nel *Regnum Siciliae*, le signorie feudali più antiche furono di fatto indipendenti dall'autorità pontificia per cui spesso con queste si dovette giungere a patti; ciò è da ricollegare al fatto che nel corso dei secoli XI, XII e XIII i pontefici per contrastare i condizionamenti imperiali dovettero chiedere il sostegno politico e militare locale lasciando ai potenti feudali gestione pressoché piena nei loro possedimenti³¹. La figura del signore feudale emerse quando i grandi signori fondiari³² iniziarono a retribuire i loro diretti collaboratori cedendogli il governo di parte dei loro possessi, in via precaria e in cambio di fedeltà³³; questi, a loro volta, iniziarono ad operare una sorta di controllo nei confronti della vita comunitaria degli abitanti dei villaggi e dei *castrum* anche attraverso l'approvazione delle loro delibere assembleari della cui esecuzione si fecero garanti³⁴. Accanto a tali realtà nei domini pontifici furono presenti anche molte organizzazioni cittadine, comunali, nonché apparati signorili sorti dall'evoluzione di queste ultime³⁵. Con particolare riferimento a quelle comunali va rilevato che in alcune aree tali autonomie si svilupparono in modo debole e tardivo rispetto a quanto avvenne in altre: è sufficiente mettere a confronto i Comuni del basso Lazio con quelli della zona centro-settentrionale per rendersi conto di come i primi preferirono la soggezione al "soave giogo" del governo papale³⁶. Paolo Colliva fornisce un'immagine molto chiara delle *terrae ecclesiae*:

un macrocosmo disgregato e dissolto in una infinità di posizioni e di stati giuridici particolari,

³⁰ Cfr. M. Caravale, *Il diritto patrio nelle terre della Chiesa*, cit., p. 388.

³¹ Cfr. G. S. Pene Vidari, *Elementi di storia del diritto medievale e moderno*, Torino 2009, p. 132.

³² Furono coloro che nel corso dell'alto medioevo erano stati titolari di diritti reali sulla terra e di un potere personale sui soggetti che vi dimoravano.

³³ Cfr. M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., pp. 8-9; si vedano pure le sue ultime considerazioni espresse in *Diritto senza legge. Lezioni di diritto comune*, Torino 2013, p. 12 e ss.

³⁴ Cfr. M. Bellomo, *Società e istituzioni dal medioevo agli inizi dell'età moderna*, Roma 1997, p. 225.

³⁵ Per tutti, F. Ercole, *Dal Comune al Principato*, Firenze 1929.

³⁶ Cfr., anche in considerazione della ricchissima bibliografia, Sandro Notari, *Per una geografia statutaria del Lazio: il rubricario degli statuti comunali della provincia storica di campagna*, in *Rivista storica del Lazio. Le comunità rurali e i loro Statuti*, II, a cura di A. Cortonesi e F. Viola, anno XIII-XIV n° 22 - 2005/2006, pp. 25-70, in particolare p. 34. Cfr. pure P. Toubert, *Les Structures du Latium médiéval. Le Latium méridionale et la Sabine du IX siècle à la fin du XII siècle*, Roma 1973 e J. C. Maire Viguer, *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, Torino 1987.

solo uniti al vertice, in una sorta di unione personale, nell'unità del potere maiestatico riassumentesi nel Sovrano Pontefice³⁷.

E' stato sostenuto che il dominio temporale della Chiesa fino agli inizi del XIII secolo fu quasi del tutto privo di una organizzazione omogenea³⁸. Dal Duecento i pontefici distinsero le loro terre in *mediate subiectae* e *immediate subiectae* a seconda che fossero indirettamente o direttamente soggette alla Sede Apostolica che essi incarnavano³⁹. Per le prime quest'ultima si accontentò di un formale riconoscimento della propria superiorità dal quale discendeva, spesso saltuariamente, il versamento di un censo; per le seconde, invece, si procedette ad una suddivisione in circoscrizioni, a capo delle quali venne posto un suo rappresentante con funzione di controllo. I pontefici, dunque, accettarono il pluralismo degli ordinamenti che si erano affermati spontaneamente nei loro domini, favorendo, in modo particolare per Roma e i territori intorno ad essa, famiglie di sicura fedeltà⁴⁰, però, nei confronti delle diverse entità adottarono una pluralità di scelte politico-istituzionali che variarono in base alle resistenze opposte all'ingerenza, e naturalmente anche con le differenti personalità che nel corso del tempo si succedettero al soglio di Pietro. Il pontificato di Innocenzo III si caratterizzò per una decisa azione volta non solo ad operare un maggior controllo sulle organizzazioni che si erano mostrate riottose ma anche ad acquisire nuovi territori onde bilanciare quelli del vicino Regno di Sicilia⁴¹. La

³⁷ P. Colliva, *Il cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le "Constitutiones aegidianae" (1353-1357), con in Appendice il testo volgare delle Costituzioni di Fano dal ms. Vat. Lat. 3939*, Bologna 1977, p. 158; dello stesso autore cfr. pure *Sulla tecnica legislativa nelle «Costituzioni egidiane» del 1357*, in *Scritti minori (1929-1985)*, a cura di G. Morelli e N. Sarti, Milano 1996, pp. 313-329.

³⁸ Per una visione generale dello sviluppo dello Stato della Chiesa dalle origini fino al sec. XI si veda L. Duchesne, *I primi tempi dello Stato pontificio*, tr. it. di A.M. Salvatorelli Casalegno, Torino 1947; P. Toubert, *Il Patrimonio di San Pietro fino alla metà del secolo XI*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale*, II, pp. 153-228; nella stessa opera si veda anche lo scritto di G. Arnaldi, *Le origini del Patrimonio di San Pietro*, II pp. 3-151; cfr., pure, *Dal Patrimonio di San Pietro allo Stato pontificio. La marca nel contesto del potere temporale*, Atti del Convegno di studio svoltosi in occasione della quarta edizione del "Premio internazionale Ascoli Piceno" 14-16 settembre 1990, a cura di E. Menestò, Spoleto 2000.

³⁹ Cfr. G. Ermini, *Caratteri della sovranità temporale dei Papi nei secoli XIII e XIV*, in *Scritti storico-giuridici*, a cura di O. Capitani ed E. Menestò, Spoleto 1997, pp. 761-793; R. Volpi, *Le Regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna 1983; P. Partner, *Lo Stato della Chiesa nel XV secolo*, in *Storia della società italiana*, VIII, Milano 1988, pp. 399-435; M. Caravale, *Le istituzioni temporali della Chiesa agli albori dell'età moderna*, cit., pp.11-26; per una visione temporalmente più ampia cfr. P. Alvazzi del Frate, *Introduzione storico-istituzionale. Dagli ordinamenti pontifici alla costituente*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo e G. Serges, Roma 2012, pp. 1-16.

⁴⁰ Sulle dinamiche relative alla gestione del potere da parte dei papi si veda S. Carocci, *Baroni di Roma. Dominazioni signorili e lignaggi aristocratici nel Duecento e nel primo Trecento*, Roma 1993, in cui vengono dapprima scandite in generale le fasi costitutive della lunga e complessa vicenda baronale attraverso la verifica della funzione centrale svolta dai gruppi aristocratici nella storia delle città italiane, e poi, si riporta, specificatamente, lo sviluppo dell'aristocrazia romana nel suo intrecciarsi con le vicende della Santa Sede; sempre dello stesso autore si segnala anche *Il nepotismo nel medioevo: papi, cardinali e famiglie nobili*, Roma 1999, dove a p. 17 si evidenzia come fu soprattutto nel periodo compreso tra l'inizio del X secolo e la metà dell'XI che il rapporto tra i papi e le famiglie aristocratiche divenne cruciale; è l'età chiamata *Odelspapsttum* dagli storici tedeschi che per primi l'hanno studiata: l'età del "papato nobiliare". Si suggerisce inoltre la lettura dei seguenti testi: F. Allegrezza, *Organizzazione del potere e dinamiche familiari. Gli Orsini dal Duecento agli inizi del Quattrocento*, Roma, 1998, e F. L. Sigismondi, *Lo Stato degli Orsini. Statuti e diritto proprio nel ducato di Bracciano*, Roma 2003, dove si analizzano le affermazioni territoriali della famiglia, rispettivamente, nell'intera penisola e su Bracciano in particolare.

⁴¹ Per una visione dell'organizzazione comunale nella prospettiva di questo papa cfr. E. Petrucci, *Innocenzo*

sua politica riuscì a porre un momentaneo freno alle pretese comunali: tra queste il diritto di disporre liberamente delle loro podestarie, che in alcuni luoghi veniva prima usurpato per ottenerne poi la conferma pontificia⁴². Nel solco tracciato da questo papa si pose il piano di riorganizzazione del potere temporale condotto dal cardinale Egidio di Albornoz, anche se vi sono dubbi sulla effettiva e costante applicazione delle sue costituzioni⁴³.

Gli storici hanno proposto differenti ricostruzioni in ordine al tipo e soprattutto al grado di centralizzazione realizzata dal papato nel corso dei secoli: mentre alcuni studiosi analizzando le varie tappe dell'azione di questo volta ad affermare il controllo sull'attività normativa dei Comuni tendono a non enfatizzarne troppo il significato nella concreta esperienza giuridica con particolare riguardo all'autonomia statutaria, che avrebbe mantenuto quindi ampi margini pure nei suoi domini, altri studiosi considerano invece evidenti e decisivi gli elementi di accentramento e di unificazione. Tra i primi vi è Mario Caravale per il quale al di là della legislazione pontificia disciplinante la validità degli statuti e che poteva prevedere la loro *correctio*, vigeva una prassi che non ne sminuiva la tradizionale importanza ed indipendenza⁴⁴. Nell'altro filone di pensiero s'inserì Giuseppe Ermini⁴⁵, e dopo di lui altri autori come Jean Delumeau, Michele Monaco, Paolo Prodi. Per l'Ermini, già "dalla seconda metà del duecento lo Stato della Chiesa poteva dirsi ormai saldamente ordinato in monarchia con un governo centrale e vari governi provinciali"⁴⁶, pertanto, attraverso rapporti di rappresentanza basati sul diritto comune pontificio vigevano efficaci sistemi di controllo⁴⁷, e in alcuni casi un'assoluta soggezione sull'attività normativa delle realtà periferiche. Però, come fa notare Alessandro Dani in un suo recente scritto

appare difficile trovare riscontri alla tesi di Giuseppe Ermini, secondo la quale, nei territori della Chiesa, la diretta vigenza del diritto canonico come comune, con precedenza sul diritto romano avrebbe costituito un ostacolo per lo sviluppo dei diritti particolari. E' invece evidente che anche i Comuni soggetti al potere pontificio produssero in ogni epoca statuti di ogni sorta⁴⁸.

III e i Comuni dello Stato della Chiesa, cit. pp. 91-135.

⁴² Cfr. G. Ermini, *La libertà comunale nello Stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz (1198-1367) I*, in *Scritti storico-giuridici*, a cura di O. Capitani e E. Menestò, Spoleto 1997, pp. 229-351, nello specifico p. 234.

⁴³ Si veda, anche per la ricca bibliografia, A. Dani, *Il processo per danni dati nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Bologna 2006, p. 69 e ss.. Si segnala anche uno scritto di G.S. Pene Vidari dove vengono trattati gli aspetti della legislazione papale e provinciale: *Statuti signorili*, in *Signori, Regimi signorili e Statuti nel tardo medioevo*, cit., pp. 51-61. Con particolare riguardo all'azione del cardinale spagnolo si rinvia oltre che al già citato testo del Colliva (*Il cardinale Albornoz, lo Stato della Chiesa, le "Constitutiones aegidiane" 1353-1357*) anche ad A. Marongiu, *Il cardinal d'Albornoz, legato e vicario pontifici*, in *Diritto, Persona e vita sociale. Scritti in memoria di Orio Giacchi*, Milano 1984, pp. 577-589, nonché ai contributi di diversi autori presenti nella collana *Studia Albornotiana. El cardinal Albornoz y el Colegio de España*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, in special modo a quelli presenti nel I (1972) e nel IV (1979).

⁴⁴ Ci si soffermi in particolare sul suo studio *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, in *Storia d'Italia*, XIV, Torino 1978, pp. 3-793.

⁴⁵ Si vedano oltre alle ricerche citate, anche la seguente: *La validità della legislazione albornoziana nelle Terre della Chiesa dal Trecento alla codificazione del secolo XIX*, in *El Cardenal Albornoz y el Colegio de España*, Bologna 1979, pp. 81-102.

⁴⁶ G. Ermini, *Caratteri della sovranità temporale dei Papi nei secoli XIII e XIV*, cit., p. 766.

⁴⁷ Cfr. C. Calisse, *Intorno alle relazioni fra statuti e diritto comune*, in *Studi di storia e diritto in memoria di Guido Bonolis*, I, Milano 1942, pp. 154-175.

⁴⁸ A. Dani, *Gli Statuti comunali nello Stato della Chiesa di antico regime: qualche annotazione e considerazione*, in "Historia et ius" www.historiaetius.eu -2/2012- paper 6, p. 4.

Michele Monaco è dell'opinione che l'autorità pontificia si esprime notevolmente anche sui detti statuti; evidenzia come sfogliando i registri delle bolle e dei brevi pontifici è possibile constatare quanta parte occupasse la materia civile nel pensiero dei papi⁴⁹; pur riconoscendo che la vita nei territori della Chiesa non fu né facile, né tranquilla, è dell'opinione che l'organizzazione politico-amministrativa dello Stato basata su governatori, legati, rettori e altri funzionari, incise sulla politica comunale non ammettendo che essa potesse porsi in contrasto con i diritti della Chiesa e soprattutto con le norme del diritto canonico.

Il Comune costituì l'esempio più alto della libertà cittadina e della sua vivacità economica; l'estrinsecazione di tali elementi fu proprio lo statuto.

Statutum è la scrittura che vincola gli organi di una città a contegni deliberati dall'assemblea; e direttamente o indirettamente vincola tutti i cittadini⁵⁰.

Con esso anche la sovranità temporale della Chiesa dovette confrontarsi, perché per mezzo di questo pure i Comuni presenti nei suoi possedimenti intesero acclarare l'autonoma gestione delle potestà bannali. L'intervento sulla *potestas condendi statuta* avrebbe consentito all'autorità centrale un miglior governo, pertanto, si procedette nel controllo dell'attività affidandosi nuovamente all'*approbatio*. Magistrature pontificie si insediarono in molti Comuni con il compito di contestare ciò che meritava riprovazione.

Tutti gli statuti per avere vigore in qualunque luogo soggetto alla sovranità della Sede apostolica dovevano dunque essere *prius visa, cognita et inspecta et expressa ac singulariter approbata per rectorem provinciae*⁵¹; in taluni casi, se giudicati lesivi dei diritti papali, si poteva giungere alla loro revoca. Nella concreta realtà, tuttavia, come sostiene il Caravale, questi furono interventi del tutto occasionali così come quelli volti ad imporre la recezione al loro interno di leggi pontificie o altri provvedimenti comunque riconducibili all'autorità centrale⁵²; un caso fu, ad esempio, l'ordine di trascrizione annua in *costituto*, «ubi ea scribi precipimus annuatim» delle misure adottate a Perugia nel luglio del 1223 dal cardinale di S. Prassede, legato papale inviato nella città per sedare le discordie tra *milites e populares*⁵³.

⁴⁹ M. Monaco, *Lo Stato della Chiesa. I. Dalla fine del grande Scisma alla pace di Cateau-Chambrésis, (1417-1559)*, Lecce 1978, p. 138.

⁵⁰ Così, S. Caprioli, *Per una convenzione degli statuti*, in *Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medioevo e Archivio Muratoriano*, 95, Roma 1989, p. 515; dello stesso autore si segnala anche un altro scritto, *Per una morfologia statutaria medievale umbra: lo statuto di Perugia del 1279*, in *Gli statuti comunali umbri. Atti del convegno di studi in occasione del VII centenario della promulgazione dello statuto comunale di Spoleto (1926-1996)* Spoleto, 8-9 novembre 1996, Spoleto 1997, p. 72, nel quale propone ulteriori interessanti riflessioni sul tema statutario, come ad esempio la centralità dello statuto nel sistema a diritto comune.

⁵¹ *Cost. Egid.*, L. II cap. 20.

⁵² Sul punto concorda anche G. Chittolini che nel suo *Statuti e autonomie urbane. Introduzione*, in *Statuti città territori in Italia e Germania tra medioevo ed età moderna. Atti della settimana di studio 'Gli statuti delle città italiane e delle Reichsstädte tedesche'*, Trento 11-15 settembre 1989, a cura di G. Chittolini e D. Willoweit, Bologna 1991, pp. 25-26 invita, a proposito dello Stato regionale, a verificare volta per volta il rispetto della legge del principe da parte della legislazione urbana.

⁵³ Cfr. S. Caprioli e G.S. Pene Vidari, *Gli statuti cittadini: criteri di edizione, elaborazione informatica*, Atti delle giornate di studio Ferentino 20-21 maggio 1989, Roma 1991, p. 54. Sempre a proposito della storia comunale di Perugia si suggerisce la lettura di *Società e istituzioni dell'Italia comunale: l'esempio di Perugia (secoli XII-XIV)*, Congresso storico internazionale, e soprattutto il contributo di Severino Caprioli, *Una città nello specchio delle sue norme. Perugia milleduecentosettantanove*, II, pp. 367-445. Si vedano poi le considerazioni di M.G. Ottaviani e P. Biancardi, *L'Umbria tra potere pontificio e autonomie locali: Perugia e Spoleto nella normativa*

Nei Comuni di dominio diretto vigeva un governo diarchico composto dal rappresentante pontificio e dalle magistrature che erano espressione della comunità cittadina⁵⁴; spesso avvenne che innanzi alle forti resistenze da parte di quest'ultima contro le riduzioni delle sue tradizionali libertà il papa fosse costretto a limitare le sue pretese, con la conseguenza che i suoi ufficiali dovettero calibrare molto gli interventi e dunque le imposizioni. Al di là quindi di ciò che potevano prevedere le disposizioni del sommo ordinamento, nei fatti queste furono spesso disattese. Come rileva Sandro Carocci, si può citare

la costituzione del 1333 per il Ducato di Spoleto, che rendeva obbligatorie addirittura l'ispezione annuale e la *correctio* di tutti gli statuti. L'Albornoz, più realista, si limitò com'è noto ad imporre la conferma rettorale solo per le norme di nuova emanazione⁵⁵.

Va poi evidenziato che come in passato si era verificato per l'approvazione delle consuetudini delle comunità presenti nei possedimenti pontifici anche per quella dei loro statuti i papi in più occasioni procedettero attraverso lettere rivolte ai Governatori delle provincie con le quali comunicavano l'intenzione di farli propri, sempre in considerazione del fatto che ne regolavano la vita sociale e amministrativa ben prima della loro elezione a sovrani temporali di quei luoghi⁵⁶. Jean Delumeau, ancora sul rapporto tra l'autorità pontificia e l'autonomia delle organizzazioni socio-politiche costituenti le periferie dello Stato, ha espresso invece una visione più centralista, nel senso cioè di una graduale crescita dei poteri papali a danno delle prerogative conquistate dalle dette componenti⁵⁷. Tale posizione è stata ripresa anche da Paolo Prodi che a proposito dell'operato

due-trecentesca, in *La libertà di decidere. Realtà e parvenze di autonomia nella normativa locale del medioevo*, Atti del Convegno nazionale di studi, Cento 6-7 maggio 1993, a cura di R. Dondarini, Cento 1995, pp. 103-130.

⁵⁴ Cfr. M. Caravale, *Le istituzioni temporali della Chiesa sotto Sisto V*, in *Sisto V. I. Roma e Lazio*, Atti del VI Corso internazionale di Alta cultura, pp. 41-58; dello stesso autore cfr. pure *Chiesa, Signori e Comuni in Campagna e marittima negli ultimi anni dello Scisma d'Occidente*, in *Statuti e ricerca storica*, Atti del Convegno di Ferentino, 11-13 marzo 1988, Ceccano 1991, pp. 25-59.

⁵⁵ S. Carocci, *Regimi signorili, Statuti cittadini e Governo papale nello Stato della Chiesa (XIV e XV secolo)*, in *Signori, Regimi signorili e Statuti nel tardo medioevo*, cit., p. 253; dello stesso autore si riporta un altro scritto da considerare per la panoramica che offre in merito alla situazione dei domini pontifici nel XV secolo: *Governo papale e città nello Stato della Chiesa. Ricerche sul Quattrocento*, in *Principi e città alla fine del medioevo*, a cura di S. Gensini, San Miniato 1996, pp. 151-224; in questo lavoro, in particolare si veda la p. 158, egli non concorda con la ricostruzione proposta dal Caravale, poco sopra riportata, secondo la quale si potrebbe parlare in generale di una sorta di *pactum* fra Chiesa e Comuni sul riconoscimento della sovranità eminente della Santa Sede da parte delle città e, in contropartita, sull'accettazione e sulla tutela delle libertà comunali di autogoverno da parte di quest'ultima, perché, a suo giudizio, nella concreta realtà si assistette piuttosto a mediazioni e soluzioni di ogni tipo che avevano come riferimento un programma papale di intransigente affermazione della sovranità della Chiesa. Su questo punto anche un altro autore, Stefano Tabacchi, *Potere papale e forme di rappresentanza territoriale nello Stato della Chiesa del cinque e seicento*, in *Archivio storico del Senato della Repubblica*, Roma 2003, pp. 285-311, riferendosi al rapporto tra Bologna e il papato evidenzia (a p. 298) come anche nel caso di specie non si possa parlare di un rapporto a base contrattualistica perché l'esistenza di un contratto è affermata solo da uno dei due soggetti (Bologna), mentre l'altro (il papato) non accetta le capitolazioni propostegli ribadendo costantemente, con parole ed azioni, la propria *absoluta potestas*.

⁵⁶Una di queste lettere apostoliche è ad esempio quella di papa Paolo II, datata addirittura 1466, con la quale rivolgendosi al Governatore di Fano, frati Iacobo Vescovo di Ventimiglia, approvò lo statuto della città del 1450. Presente nella raccolta di statuti dell'Archivio di Stato di Roma: Fano (PU) *Statuta civitatis Fani* (sec. 15-16).

⁵⁷ Cfr. J. Delumeau, *Les progrès de la centralisation dans l'Etat pontifical au XVI siècle*, in *Revue historique*, 226, 1961, pp. 399-410.

dell'Albornoz, in particolare l'attività diplomatica che trasformò i vicariati da concessioni episodiche a sistema di governo, ritiene che essa mirò

a creare un sistema giuridico in cui le ampie autonomie esistenti di fatto vengono riconosciute e inserite in una cornice amministrativa e giurisdizionale statale che ne dovrebbe costituire l'elemento unificatore⁵⁸.

Per questo autore dal XV secolo i pontefici, in forza della loro doppia figura di principi territoriali e pastori universali, riuscirono a costruire uno Stato su cui esercitarono un pieno controllo (processo che si arrestò solo nel XVII secolo)⁵⁹. Egli, riflettendo sulla bolla di Sisto IV *Etsi de cunctorum* del 30 maggio 1478 che estese a tutto lo Stato pontificio le costituzioni egidiane del 1357 emanate per la Marca Anconetana e su alcune di quelle dei papi successivi, in particolare una di Sisto V, *Ad romanum ponteficem decet* del 15 marzo 1589 di cui una clausola ribadì la necessaria approvazione pontificia degli statuti locali, è del parere che tale prodotto legislativo costituì senza dubbio un elemento fondamentale del processo di omogeneizzazione, se non di unificazione, dei vari territori⁶⁰. Anche Umberto Santarelli ha studiato la *potestas condendi* dei Comuni descrivendo le soluzioni date ad essa nei relativi contesti storico-istituzionali, a quasi due secoli di distanza, dall'impero e dal papato, l'uno con la Pace di Costanza, l'altro con il *Liber Constitutionum Sanctae Matris Ecclesiae* onde giustificarne le peculiarità:

a Costanza la «concessione» fu commisurata allo stato di fatto, ed infatti si afferma *concedemus vobis civitatibus.....ut in ipsa civitate omnia habeatis, sicut hactenus habuistis vel abetis*; nelle *Terrae ecclesiae* il legato pontificio costruisce rigorosamente lo Stato quale a divisato di costruirlo, unitario e accentrato, senza riconoscere nulla che non discenda dall'alto *de jure vel privilegio*: e in una siffatta struttura alle *Communitates* non resta altra collocazione (e quindi altra funzione) che non sia quella d'organi «a livello locale» (come oggi diremmo) dell'unico potere sovrano⁶¹.

Il modulo signorile, “derivato” del Comune cittadino, affievolì il controllo diretto sulle periferie che poté riemergere solo con il suo tracollo; il peso politico dell'apparato centrale si realizzò allora attraverso una sempre maggiore presenza di rappresentanti della Santa Sede, che non si limitarono a verificare le modifiche statutarie perché iniziarono a regolare anche altri aspetti fondamentali del governo come quelli economico-tributari⁶² e di

⁵⁸ P. Prodi, *Lo sviluppo dell'assolutismo nello Stato pontificio (secoli XV-XVI). I. La monarchia papale e gli organi centrali di governo*, cit., p. 37; dello stesso autore si veda anche *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, cit., nonché, *La sovranità temporale dei Papi e il Concilio di Trento*, in *Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea*, Bologna 1979, pp. 65-83. Sul richiamato istituto del vicariato apostolico cfr., invece, G. De Vergottini, *Ricerche sulle origini del vicariato apostolico*, in *Studi in onore di E. Besta*, Milano 1938, II, pp. 303-350, e *Note per la storia del vicariato apostolico durante il secolo XIV*, in *Studi di storia e diritto in onore di C. Calisse*, Milano 1940, III, pp. 339-365.

⁵⁹ Cfr. anche A. Gardi, *Lo Stato in provincia: l'amministrazione della Legazione di Bologna durante il regno di Sisto V (1585-1590)*, Bologna 1994, p. 15.

⁶⁰ P. Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, cit. pp. 148-149. Cfr., pure, I. Fosi, *La giustizia del papa. Sudditi e tribunali nello Stato pontificio in età moderna*, Roma-Bari 2007, pp. 4,5 e R. Volpi, *Le Regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, cit., pp. 35-38.

⁶¹ U. Santarelli, *Osservazioni sulla «potestas statuendi» dei Comuni nello Stato della Chiesa (a proposito di Const. Aeg., II, 19)*, in *Ubi societas ibi ius. Scritti di storia del diritto*, I, a cura di A. Landi, Torino 2010, p. 222.

⁶² Cfr. sul punto S. Tabacchi, *Il buon Governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma 2007, nonché M. Caravale, *La finanza pontificia nel cinquecento. Le provincie del Lazio*, Napoli 1974.

autorizzazione per le nomine a diversi uffici pubblici⁶³.

4. Altri casi di *approbatio in terris ecclesiae*

E' proprio con riferimento alle anzidette nomine dei soggetti destinati a ricoprire alcuni importanti uffici che è possibile rinvenire ulteriori esplicazioni dell'istituto in esame; va però precisato che alcune di queste iniziarono ad affermarsi già in epoca comunale, come nel caso dell'*approbatio* di taluni giudici operanti all'interno dei possedimenti di cui si discute. L'Ermini in uno studio sull'amministrazione della giustizia in queste terre nel corso del XIII secolo dimostra come non fosse mai appartenuta per intero ed in ogni luogo agli ufficiali pontifici: il suo effettivo esercizio fu, infatti, ripartito fra l'autorità apostolica e quella comunale⁶⁴. Le deliberazioni del Comune nella scelta delle persone chiamate a svolgere l'attività di giudice, laddove ammesse, dovevano ricevere l'approvazione pontificia: in tal modo se ne valutava l'idoneità soprattutto con riferimento alla loro fedeltà intesa come devozione alla Chiesa di Roma, assicurandosi così maggiori garanzie circa il rispetto dell'applicazione del diritto canonico. La Chiesa vedeva infatti quest'ultimo

al di sopra di quello locale, considerato di tipo consuetudinario e pertanto soggetto ad «*approbatio*» implicita o esplicita, ma soprattutto sottoposto, quando fosse il caso, a una specie di visto di conformità ai superiori principi come quelli del diritto divino o naturale⁶⁵.

Tutto ciò nelle terre *immediate subiecte*, perché in quelle *mediate* la giustizia fu completamente nelle mani dei signori locali. Similmente a questi si comportarono anche i vescovi e gli abati, relativamente alle comunità presenti nelle aree di competenza: prima dell'affermarsi dell'esperienza comunale furono loro a occuparsi di giustizia, sempre in concorrenza e dunque accanto agli altri esponenti della feudalità esistenti sul territorio⁶⁶. Tale fu l'importanza delle Chiese locali nei rapporti con la nuova istituzione comunale che nel primo duecento il papato s'inserì pesantemente nei loro conflitti⁶⁷; Innocenzo III nella sua pretesa di controllo, anche dell'episcopato, condannò qualsiasi forma di trattativa in materia economica tra chiese e Comuni che non fosse esplicitamente da lui approvata: ancora un altro utilizzo dell'istituto⁶⁸.

Ulteriore ipotesi di approvazione, concomitante con quelle appena riportate, può essere considerata la convalida dell'elezione dei consoli, e successivamente dei podestà, che si riscontrò con una certa frequenza sempre in alcuni Comuni facenti capo all'autorità diretta del papa. Mentre, infatti, ai centri maggiori fu riconosciuto tale privilegio della

⁶³ Cfr. B.G. Zenobi, *Le «ben regolate città». Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, Roma 1994.

⁶⁴ G. Ermini, *La libertà comunale nello Stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz (1198-1367)*, II, cit., pp. 353-447, in particolare p. 358.

⁶⁵ M. Ascheri, *Diritto e religione nelle città-Stato medievali. Una questione di prospettiva*, in *Diritto e religione tra passato e futuro*, Atti del convegno internazionale Villa Mondragone – Monte Porzio Catone (Roma) 27-29 novembre 2008, Roma 2010, p. 84.

⁶⁶ Cfr. J.-C. M. Viguier, *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, cit., p. 113.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 81.

⁶⁸ Cfr. L. Baietto, *Il papa e le città. Papato e comunità in Italia centro-settentrionale durante la prima metà del secolo XIII*, cit., p. 9 e soprattutto gli esempi che essa riporta.

libera elezione⁶⁹, per quelli minori, laddove non fu possibile imporre l'assoluto diniego con conseguente nomina diretta da parte del governo centrale, si procedette a confermare i soggetti che erano stati comunque indicati dalla comunità mostrando, così, quanto meno l'esercizio formale dell'autorità⁷⁰. In questi termini, sempre Innocenzo III nel 1198 procedette anche nei confronti di una non piccola città come Perugia: con una lettera rivolta ai suoi abitanti riconobbe l'elezione del console senza però stabilire espressamente il diritto a successive elezioni, facendo pertanto rimanere il potere di individuazione dei futuri consoli in capo ai successori di Pietro⁷¹. Tali espressioni politiche dei corpi locali una volta riconosciute convivevano e si coordinavano con i rappresentanti del potere centrale che venivano ugualmente insediati; senza la struttura "provinciale" l'*auctoritas* del sovrano si sarebbe ridotta veramente a *flautus vocis*, e quindi si comprendono le soluzioni di volta in volta adottate dal governo papale⁷²; queste diversità di condizioni spiegano poi perché

i documenti distinguono le terre immediatamente soggette in due categorie: quelle nelle quali la Sede apostolica può dire di avere *demaneum et dominium* e cioè è *domina* nell'antico senso feudale della parola e più tardi, dalla fine del duecento, nel nuovo senso signorile, ossia i luoghi dove il Comune non è ancora sorto ovvero, se sorto, non è libero a pieno ma è la Chiesa ad inviargli il podestà o vicario, e quelle terre che si dicono in solo *demaneo* di San Pietro, in quanto l'effettivo *dominium* spetta ormai all'organismo comunale decisamente affermatosi⁷³.

⁶⁹ Similmente a quanto era accaduto con la pace di Costanza che aveva costretto l'imperatore a riconoscere ai comuni della Lega lombarda la regalia di eleggere i propri consoli.

⁷⁰ Cfr. G. Ermini, *La libertà comunale nello Stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz (1198-1367)*, II, cit., p. 360.

⁷¹ Nella lettera si legge, infatti, semplicemente "...Consulatam autem cum iurisdictione sua vobis auctoritate apostolica confirmamus...".

⁷² Cfr. sulla questione quanto riportato da G. B. Zenobi, *Le «ben regolate città». Modelli politici nel governo delle periferie pontificie in età moderna*, cit., p. 20 e ss., che ricostruisce l'organizzazione amministrativa dello Stato della Chiesa partendo, in sintesi, dall'età tardomedievale.

⁷³ G. Ermini, *Caratteri della sovranità temporale dei Papi nei secoli XIII e XIV*, cit., p. 767.