

3. The age of *Commune* (1143-1297)

From direct democracy to representative democracy

The diarchal form of government had endured for a long time, and despite its constitutional instability it had allowed Venice to grow into a consolidated and relevant power in the Mediterranean. It was precisely this involvement of Venice in the wider political and economical dynamics of Europe and the Mediterranean that precipitated its transition from a direct democracy to a representative democracy, governed by elective Councils and magistrates rather than by the doge and plenary *placitum*.

In retrospect, it seems indeed possible that the need for the tighter hold maintained by elective Councils on public affairs, in comparison with the more haphazard participation of the people to the *placitum*, arose in order to further the interests of Venice as an active party in some of the major events of the XII and XIII centuries: the fight of the cities of the mainland for autonomy against the Holy Roman empire, the crusades and the wars with Genoa for control of the Mediterranean trade.

Venice and the mainland: an evolving relationship

Contacts had always been lively on either side of the boundaries set by the *pacta Veneta*: one of the reasons was that the area of the *Ducatus* only had meagre resources to support a growing population. Spices, hemp, chemicals, luxury items and other valuable commodities came by sea from the east, but most daily necessities had to be fulfilled with goods imported from the mainland: timber, bricks and stone for building, firewood, meat, cereals and even water when the well didn't suffice, were too bulky, heavy or perishable to be transported long-distance.

Things began to evolve at the time of the slow-building crisis centred around the year 1000. The great movements of peoples which had flowed through the continent for centuries had by then been arrested by the Atlantic; the four Riders, Plague, War, Famine and Death seemed to be relenting. At a time when some expected apocalypse, a new era was opening up. Population had dwindled in Europe from 70 million people in the I century a.D. to 30 million in the IX; along the XI, XII and XIII it boomed again to 120 million. Areas which had grown into forests and fallows in the last half millennium were cleared and cultivated to consistently provide food; an economy of mere autarchical subsistence gave way to lively marketing of better-quality goods; the ancient Roman cities began to be once again densely populated centres of trade, culture and power.

Given that the feudal system was structurally unfit to provide for effective rule over urban areas, the cities developed (especially in Italy) forms of self-government through elected councils and magistrates, and demanded autonomy within the western Empire. In the second half of the XII century, the emperor Frederick I "Redbeard" Hohenstaufen (1122-1190, king of Germany and Italy since 1152, emperor since 1155) acted by legal claims as well as military campaigns to reaffirm his supremacy on the wayward cities, gathered since 1167 in the Lega lombarda (Lombard League).

By rights, Venice should have had nothing at all to do with the controversy: the area of the *Ducatus* was an independent entity, not a more or less autonomous part of the Holy Roman empire, so none of Frederick's demands could legally touch its self-government, its acquired rights or its long-standing interests. However, it was a well-known fact that Frederick had ambitions of maritime expansion; also, a possible blockade from the mainland would have had dire consequences on the city's economy and its very survival. Moreover, the chance to gain by selling weapons to the Comuni of the League was too attractive to pass. Venice signed in as a member of the League, and after the victory in 1176 it was the doge Sebastiano Ziani (ca. 1102-1178, doge since 1172) who mediated the peace negotiations agreed in Venice in 1177. Unfortunately, no written document remains of the original pact, if even there was one, and it appears likely that Venice chose to pass on the later renewals once the political contingency changed. After all, Venice had an already long tradition of negotiating on its own with the Empire.

The *sapientes electi*

Such a close involvement with the events developing in the cities of the mainland could not fail to exert an influence on Venetian internal affairs. Those same institutions that had remained almost unchanged for more than three centuries began to evolve quickly, following the example of the Comuni of the League. It is interesting however to note that the Venetians seemed to join openness to promising novelties, whatever their origin, with prudence in adopting them, often in modified forms. There are no revolutions in Venetian history, only gradual changes, leading to explicit acknowledgments after the new situation is satisfactorily settled. This is what happened with the model of representative democracy as developed in the northern Italian cities, which was the subject of observation and careful experiments in Venice for a long time, and was implemented by degrees.

One early sign of impending change can be recognised in the evolution of the *placitum*. The clergy is not mentioned anymore among those present after around 1130; it also seems that jurisdiction was more and more restricted to the doge, the *iudices* and only a few people to sanction the sentences, while popular participation remained consistent for legislative purposes.

Definite and significant lexical innovations are preserved from the time of doge Pietro Polani (elected 1130, died 1148) in a treaty with the Comune of Fano, signed in 1141, and in a law of 1143.

According to the document of the treaty, Fano was represented by *sapientes* (wise men, counsellors), charged by the people and magistrates (*consules*, consuls) of the Comune to negotiate military aid in case of need; Venice was represented by the doge in the name of the Venetian people, together with counsellors of his own (*nostris sapientes*). It seems natural enough that in the context of an international negotiation some effort was made to use a common language; it is however likely that Venice was indeed already experimenting on its own with the institutional model of the Comune.

The law of 1143 (a *constitutio*, i.e. a preceptive law, not a *promissio*) defines precedences in religious processions. The law is no more than a restatement of former custom; the element of interest is that it was deliberated by the doge together with the *iudices* and *virii sapientes qui preerant consilio, quod in hoc tempore pro honore et utilitate seu et salvatione nostre patrie habebatur, quorum consilio Venetie populus obedire sacramento est astrictus* (the wise men who presided the Council, which at this time was gathered for the honour and prosperity of our homeland, to whose advice the people is bound by oath to abide).

The dual meaning of the word *consilium* (as an assembly, and as an advice) is not random here. It was the first mention of an elective Council, and the first formal step toward a representative democracy.

The transition from *Ducatus* to *Comune*

Another major step came in 1148, when Pietro Polani died and Domenico Morosini was elected: the new doge was required to swear a *promissio ducis* (doge's promise) i.e. an oath of allegiance *cuncto Comuni Venetico populo* (to the whole Venetian people of the Comune). The innovation is double. To begin with, it is the first time that an oath is mentioned, following the procedure for the election and the acknowledgment by the *placitum*: the elected doge was now also required to swear to faithfully perform his office. A second point of interest is that the oath was sworn not to the *placitum* as such, i.e. not to the people actually gathered that day at Rialto, but to "the Comune of the Venetian people".

It is no coincidence that exactly in those years the word *Comune* began to be used more and more often in public documents, instead of the usual words *placitum* or *populus*: the self-image of the government appears to be shifting from *dux et populus* to *dux et Communis*. The change was gradual, and likely involved concepts rather than the actual workings of the government, but once again lexical usage points to something significant: the power to rule was not seen anymore to reside in the hands of individual people (the doge and those who personally took part in the *placitum*), but in an abstract entity, the *Comune*, which represented the wholeness of the State as the sum of the people, the territory, the government.

It often happened throughout its history that imported items were put in Venice to different, original uses. It was the same for the word *Comune* as well as the institutional structures it

entailed. Neither had in Venice the same meaning, nature and function than in the cities of the mainland; in fact, the differences are relevant.

The Comuni of northern Italy enjoyed autonomy within the structure of power of the Empire, and as such were entitled to a self-government limited to the sphere of their specific interests. In today's words, we could call them institutions with particular aims.

Venice instead was an independent entity, both entitled and necessitated to take care on its own account, and by its own means, of the whole of its territory and population, as well as of any set of public interests which occasion would suggest. We could call the *Comunis Veneciarum* a political, or general aims institution. As such, it took equal care in peace and war of the interests of all: of the inhabitants of Rialto and those of the *vici*, of *maiores*, *mediocres* and *minores*, whatever their residence, trade of craft, social standing and wealth. The social and mental distance between the rulers and the ruled, taken as individuals, was never wide as in a feudal setting, where the perceived quality of a man was fatally determined by his lineage, and the lower classes had no right to recognition. One curious witness of the care of the State for the interests of all can be found in the registry of *derobationes* (robberies) endured by Venetian citizens at the hands of armed bands of the Este marquis, highwaymen from Ariano, or other robbers.

There is no sign in medieval Venice of a monopoly acquired by one particular social class or guild of trade on the government of the city, as it sometimes happened in other Comuni. When such a monopoly came into being (the best-known instance being Florence), decisions of general import came to be taken by, and on account of, a ruling class made up of only a small percentage of citizens, whose interests prevailed on those of the general public. In Venice, instead, the Comune as an abstract concept still stood for its real counterpart, the whole people. Together with the peculiar needs due to the fragile environmental balance of the lagoon, this is probably one of the reasons why the Venetian State was early in assuming on itself tasks which elsewhere would be left for much longer to private care: public works on the city and the lagoon, care of public health, State enterprise in key areas like salt production, ship building and ship renting.

Enter the Councils: Maggior Consiglio, Minor Consiglio

The time of Orio Mastropiero (or Malipiero, elected 1178, died 1192) saw the appearance of two elective assemblies at once, *Consilium Maius* (Maggior Consiglio, Major Council) and *Consilium Minus* (Minor Consiglio, Minor Council). While the Council presided by wise men, mentioned in 1143, performed functions delegated by the *placitum*, the two new Councils had powers of their own: the lesser one drew beforehand the agenda for the meetings and formulated proposals (*parti*, sing. *parte*), which were then discussed, possibly amended and finally voted into laws (*decreti*, sing. *decreto*) by the larger Council. Minor Consiglio also performed the functions of the doge during the vacancy of the office, and directed the procedure for election.

A typical character of the Venetian constitution is already manifest in these early Councils: the public bodies were never endowed with reciprocally exclusive powers, but rather they interacted in flexible ways, holding separate as well as joined sessions. Thus, the doge presided over the Minor Consiglio and in turn the Minor Consiglio, complete with the doge, held college presidency over the Maggior Consiglio.

It is unclear which procedure was followed in the early days for the election of the Councils' members; more exhaustive information comes from a reform approved in 1207, at the time of doge Pietro Ziani (elected 1205, died 1229).

The area of the city was by then divided into 35 *trentacie*, each made up of a number of *contrade* (urban districts, whose boundaries generally coincided with those of the parishes; each was overseen by *Capocontrada*, or chief, organising a sort of municipal police); the *trentacie* in their turn formed six *sestieri*. Every year, according to a fixed turnover, three among the *trentacie* elected one elector each; the three electors in their turn elected the members of both Councils and of all magistrates, who were also chosen on a territorial basis. The elections originally took place yearly on September 29, feast of saint Michael, when the trading season was over and whoever wasn't compelled to winter abroad by business, public office or other necessities was already back in Rialto; this allowed the widest choice of

candidates, prevented one faction taking over the procedure, and maximised consensus. As early as 1230, however, it was seen fit to split the renewals in two turns, 29 March and 29 September, likely to ensure more continuity in the management of current affairs by having them explained to the new members by those who had already been in office for six months.

The *promissio* as a form of criminal legislation

The verb *promittere* had already been in use in the early negotiated laws, where the *placitum* promised to the doge in the form of a deed that they would abide by the new law or accept punishment. Now, however, the word acquired a new and separate meaning, as a form of legislation in matters of criminal law: it thus became a vehicle for legislative innovation of a new kind, endowed with a wider scope than the occasional deliberations typical of an earlier age. Longer documents, articulated into chapters, were now the object of ducal oaths. They allowed for the gradual building of a more exhaustive legal system, where key institutes were disciplined in a more certain and effective way, by restating custom into law and adding to it as needed.

The earliest instance is the *promissio maleficiorum* of Orio Mastropiero, sworn in 1181, where judicial custom about the prosecution and punishment of crimes was restated into law.

Criminal justice is obviously one of the most relevant and delicate matters of public policy, an area where, in order to keep consensus, it is of the utmost importance that the citizens are clear about which actions are punished, by which procedure and with which penalties.

It is interesting that Mastropiero's *promissio* demanded for evidence to be evaluated according to conscience, without recourse to fixed parameters as was common in both the Comuni of the mainland and in the feudal courts. This means that in Venice it was not allowed to infer the suspect's guilt from a known element of evidence, without giving convincing proof of a causal connection between the two facts. The Venetian choice is all the more relevant in that it automatically minimised use of ritual evidence (e.g. the judicial duel, the ordeal and the purgatory oath), ubiquitous at the time all over Europe, until in 1215 the fourth Lateran Council forbade the clergy to take part in such trials.

Less satisfactory according to today's standards is the system of penalties, which were quite harsh and could be modified in quality and quantity in some cases, according to opportunity. The next doge, Enrico Dandolo, is known to have updated Mastropiero's *promissio maleficiorum*, but the document is lost.

The *promissio ducis* as constitutional law

Between the second half of the XII century and the early decades of the XIII, the procedure for the ducal election evolved rapidly towards its final form. The aim was to interweave chance and choice, so that the elected gather a high rate of consensus from all factions and represent without prejudice the whole of the Comune. The oath sworn when coming into the office was an added guarantee, and it developed at this time from a generic promise of allegiance into a more detailed statement about the ways and means the powers of government would be performed, as well as their limits.

These oaths are called *promissiones ducis* (promises of the doge; singular *promissio*). They were the due act with which the doge entered his functions and accepted responsibility for their lawful exercise according to the established rules of law and custom pertaining to his office.

The earliest instance preserved is the *promissio ducis* sworn by Enrico Dandolo (elected 1192, died 1205), which includes, among others, the promise to abide by the deliberations of the Council, as well as the order for the different sources of legal rules to be applied. In the first place, recourse should be made to the written law. If the matter was not ruled, the extant judicial customs would be applied; if the case was new, the doge would decide, according to a general consideration of customs guided by conscience.

It seems that the magistrate of the Correttori alla promissione ducale was instituted in 1229, during the ducal vacancy between Pietro Ziani and Jacopo Tiepolo. Their office was temporary, their task updating and extending the text of the *promissio ducis* which the new doge was bound to swear upon, as his *capitolare*, when assuming his office. The *promissio ducis* of Jacopo Tiepolo in 1229 was an ordered, enlarged compilation of earlier texts, and formed the

model for those which would follow. Formally it still appeared as a spontaneous, unilateral declaration of intent on the part of the doge, but appearances were deceiving. The doge could not perform his duties before giving his oath according to the text presented to him, nor was he allowed to refuse the office after election.

A new constitutional institute, disciplined by an added chapter, was introduced since the *promissio* of Marino Morosini (1181-1253, elected in 1249 after the abdication of Jacopo Tiepolo). The chapter disposed that, if all the six members of the Minor Council and the majority of the Major Council so agreed, the doge was bound to relinquish his office and leave the Palace within three days, under penalty of confiscation of all his estates both moveable and immovable. This remedy, which was never employed as such, amounted in fact to a forced abdication and it was one more safety device against seignorial aspirations, such as were beginning to manifest themselves in other Italian Comuni.

It is noteworthy that the reasons for the two Councils to invoke this drastic measure were exclusively political, and could involve a doge who had abided by all the legal duties of his office. Other means to call a doge back to order, or even get rid of him, were already in place in the *promissio ducis*, as well as in general legislation, in case he violated the *promissio* or went so far as committing crimes, as was famously shown in 1355 by the execution for high treason of Marino Falier (1285-1355, elected in 1354).

Exit the *placitum*

The development of the Councils, the limits imposed on the doge's powers and the partial legification of constitutional and criminal custom in the *promissiones ducis* and *maleficiorum* all marked a sharp turn away from direct democracy and toward representative democracy, all the more so as, in fact, the *placitum* now merely assembled in order to be notified of the deliberations taken by the Maggior Consiglio, the acclamation taking place of publicity. The decadence of the *placitum* had begun: after the forced abdication of Jacopo Tiepolo, who had often called on the *placitum* to uphold his own political choices rather than defer to the Councils, a new chapter was added to the *promissio ducis* sworn by his successor Marino Morosini (1181-1253, elected in 1249) forbidding the doge to summon the *arengo* (i.e. *placitum*) unless by deliberation of the two Councils. The chapter remained in the later *promissiones*; the *placitum* was formally abolished in 1423.

It remains to be seen how the people dealt with such concentration of the public affairs in the hands of the Councils. On one hand, there seems to be no trace left of any explicit resistance on the part of the *placitum* to the new Councils stepping in. On the other, however, what's left of the lists of election reveals that, as early as 1261-62, the members of the Major Council had already grown in number from 35 to 430.

It seems likely that a definite pressure was being made by the pre-eminent families of Rialto, in order to have a direct say in the government choices. The result was the establishment of a ruling class made of families whose members traditionally took an interest in the political life of the Comune; as the *placitum* gathered less and less often, the widening of the Major Council allowed them to participate with continuity to the management of public affairs.

Given the decreasing revenues of the old families of landowners, the candidates to Councils and magistrates in the XIII century were most often from merchant families enjoying a relative ease, which allowed them to take time off from tending their personal business to pursue a political career.

The earliest magistrates

In the same turn of time, magistrates began to be created by deliberation of the Councils. Their nature and number reflect the growing array of public interests whose care the State was assuming as its own, as well as the need to keep control on spontaneous social and economical developments and to provide for a city rapidly growing in population and extension.

Among the earliest magistrates can be counted an Avogadore di Comun, whose office at this time was to act as an attorney on behalf of the Comune; a Procuratore di san Marco, who oversaw the works on the Basilica and guarded the treasure accrued as personal patrimony of the saint, through donations and bequests of the people, a sort of gold reserve of the State; two Camerlenghi di Comun, who kept the cash of the Comune and effected payments; and the

Visdomini dei Lombardi, del Mare e di Ternaria, who gathered duties on goods bought, sold or transiting on the Rialto market.

Another area which called for early interventions was that of city maintenance, entrusted since the middle of the XIII century to Provveditori di Comun: they managed public works on canals within the city, bridges, wells, *fondamente* and *salizzate* (paved paths, along the canals or among buildings). Other disparate tasks were in time committed to them; among them fire prevention, surveillance on the glass furnaces, on ferry services, and control on the fitness of ships before allowing them to set sail.

The popes' campaigns for the repression of heresies threatened the primacy of the secular government in matters of criminal repression; an important principle was affirmed with the creation in 1249 of the magistrate of the three Savi all'Eresia, with the office of pursuing the crime of heresy (as a disruption of public order, not as a sin) by secular judges. To prevent duplication of trials, since the admittance of the Roman Inquisition in Venice in 1289 the Savi all'Eresia were enforced as integral part of the panels of judges, at the side of the clerics.

The set of rules that defined and disciplined the office of each magistrate was called its *capitolare* (a document divided into chapters or articles): among the topics included were the number of the magistrates' members, their duration, the procedure for election, any special requisites the candidates should have, and the area of public interests which was entrusted to them. These rules, copied down into vellum books (*registri di capitolari*), began with the Council deliberation which had created the office, and were added to in time with any new deliberation concerning its activity.

The magistrates swore on the *capitolare* as they entered their office, like the doge swore on the *promissio*. Since the *promissio maleficiorum* of Orio Mastropiero in 1181, fines had been levied against those magistrates who refused to enter after election, or who abandoned their office.

A different set of problems were linked to the Venetian government of the main urban centres in the area of the metropolitan Dogado (from the north to the south: Grado, Caorle, Murano, Malamocco, Torcello, Gambiarare, Chioggia, Adria, Loreo, Cavarzere) and on the eastern Adriatic coast. These were solved by a special class of magistrates, the *rettori* (rectors). Their office was individual, not collegial; their duties were listed in a *commissione* (brief of appointment), which showed more variability than a *capitolare* because it took into consideration current local affairs and contingencies.

The Arti

Craftsmen were beginning to gather in guilds, like they had been for a while in the Comuni of the mainland. There, the guilds had institutional authority, the most powerful ones reaching pre-eminence in the cities and slanting political decisions in favour of their particular interests. The Venetian Comune instead maintained the Arti within the boundaries of a purely economical and social relevance, imposing the approbation of their statutes (*capitolari delle Arti*) by the Councils as a condition for their existence, and creating the magistrate of the Giustizieri di Comun to oversee on their activities. It was the early beginning of a careful policy of public measures on matters of economy, with standards being set by laws of the Councils for the quality of production and for terms of contract of apprenticeship and employment.

This early and definite choice tells a great deal about the Venetian style of government, as it would unfold in the following centuries. It is certain that the medieval Venetians did not make a formal study of political concepts, much less in the terms which are familiar nowadays. However, it does seem in retrospect that they were quite aware of the difference between their Comune and those of the mainland, in that they took much care to avoid any individual group to lobby for one set of particular interests. The Comune in Venice was indeed the Comune of all and everybody.

The Comune as entrepreneur: shipyards and salterns

The XII and XIII centuries were eventful times for Europe and the Mediterranean, and the new structures of the Comune were kept busy dealing with them. Apart from their political and religious relevance, the crusades were a promising opportunity for the economy of seafaring cities: Venice and Genoa vied with each other in selling weapons and military supplies and in

renting transport ships to the crusaders, while at the same time using the leverage gained with the military conquests in which they took part to negotiate commercial treaties with the Islamic sultanates. Trading competition would later escalate into wars against Genoa (1255-1270, 1293-1299, and then again the so-called Chioggia war, 1379-1381). Large fortunes were made by Venetian war merchants, old families of landowners decayed.

The Comune also took active part in the military operations during the first three crusades, when the Venetians held important trading harbours in the Latin reign of Jerusalem (1099-1291). When the fourth crusade, for political and economical more than religious reasons, was diverted to Constantinople under Venetian leadership, bringing the Byzantine empire to a temporary end, the aged doge Enrico Dandolo acquired one fourth and a half (three parts out of eight) of the newly formed Latin empire (1204-1261), together with the richest spoils, control of trading on the Bosphorus and a number of fiefs in the Aegean islands.

Under the pressure of such circumstances, a completely new phenomenon began to happen in Venice: the Comune didn't stop at overseeing private enterprise and the activity of the guilds, but became an entrepreneur itself, financing and managing directly the construction, service and rent of both merchant and war ships. These were built to the very best (and secret) technical specifications in the State shipyard, the Arsenale, under supervision of the magistrate of the Patroni all'Arsenale.

The need for a dependable flow of ready cash moved the Comune to intervene also in another key area of economy: the production and trade of salt, an essential commodity at a time when it was almost the only way to preserve perishable food. State salterns were built and managed in the Venetian dominions along the eastern coast of the Adriatic sea, smuggling was repressed, ceiling prices established, and duties levied by the magistrate of Provveditori al Sal.

The Curiae ducis

The increase in foreign trade and the social and economical turnover which marked the rise of Comune meant litigation became more frequent. While a number of disputes were settled by arbitrators, nominated by the parties either after contractual agreements or later compromises, many needed judicial settlement. In order for the sessions of the Councils to be reserved for more urgent political matters, new magistrates (the *Curiae ducis* or *Palatii*, i.e. the Courts of the doge or of the Palace) were created and the *iudices* disappeared.

The first to come into being in the late XII century was a panel of judges called *iudices Comunis* (judges of the Comune), who decided disputes between the Comune and private citizens with regard to the rights of the State on public land. This magistrate came to be called Giudici or Curia del Proprio (Court of estate) when a second panel, Giudici or Curia del Forestier (Court for aliens), was created to decide litigation arisen in Venice between foreigners or between Venetians and foreigners; this court decided by taking into primary consideration the *forma pactorum*, i.e. the agreements between the parties.

In 1204 appears the Curia dell'Esaminador (Court for examination), which offered voluntary jurisdiction: the judges heard the witnesses to deeds involving estate rights, and the sentence provided archival proof of the nature and date of transmission of the negotiated rights.

In 1244 the Curia di Petizion (Court of petition) was created; it performed a function reserved until then to the Minor Consiglio, i.e. it decided on those litigations which could not find an equitable solution in the rules of law applied by the other specialised Courts.

The Curia di Petizion instead proceeded *per iustitiam, laudum et arbitrium* (by equity, deliberation and free judgment). This means that the members of the collegial body of judges would discuss the matter in order to find the best possible solution; such a solution would not necessarily give all reason to one of the parties and all tort to the other, but rather aim at balancing the respective interests so as to maximise advantages and minimise sacrifices for both. In the highly symbolical medieval imagery of judicial power, the Curia di Petizion would have been seen to wield justice in the form of the scales, weighing the interests of the parties against each other and saving the contents of both plates, rather than wielding the sword, which falls at the boundary between tort and reason, saving the latter and destroying the former.

In practice, whatever its contents (*arbitrium*), the proposal which reached the majority of votes among the judges (*laudum*) was enforced in order to make justice (*iustitiam*). The

decisions of the Curia di Petizion had thus the same immediate effect of new legislation: and no surprise, because --like all magistrates as well as the Councils-- the Curia was fully entitled to each of the functions of government. At least five more centuries would elapse before the principle of non-retroactivity of the law was formulated.

The last two Courts to be established were the Curia del Procurator around 1250 (for litigation as well as voluntary jurisdiction on matters of personal status, wardships and commissarie) and the Curia del Mobile, created in support of the Proprio and Petizion and judging on disputes of lesser value.

A unique character of the medieval Venetian *Curiae* is the presence of public attorneys (*Advocatores Curiae*) who upheld the interests of the parties. It is yet another instance of the consideration the Comune gave to public interests in the widest sense of the term: justice is indeed served better, if more laboriously, when every demand and every piece of evidence is carefully and exhaustively examined and discussed, rather than when a decision is hastily imposed in order to quickly restore the public quiet.

Enduring characters of the Venetian magistrates

It at this time that some long-standing characters of the Venetian magistrates were established. They were elected and were held responsible of their activities; their office was short-termed; they received slight fixed salaries (*rogae*, sing. *roga*), and some reimbursement of expenses, but no share in public income. Most offices (exception made for the doge and the rettori) were held by collegial bodies, and functioned much as the Councils themselves: every act (*terminazione*) was taken by proposal, discussion and vote. Their faculties were not defined with the precision customary in contemporary States, and could extend to cover other, functionally connected areas as the need arose, or be formally added to by deliberation of the Councils.

It is important to note that none of the political entities in the middle and modern ages in Europe had a constitution in the contemporary sense. The very idea of a constitutional code was unknown; the fragmentation of the powers of government among different bodies, according to the concept of the separation of powers introduced by Montesquieu in the early XVIII century, was incompatible with the medieval and modern idea of *iurisdictio* as a unified concept.

Therefore each Council as well as each magistrate was fully entitled to perform legislative functions as much as executive/administrative and judicial ones with regard to their area of activity. Such area was unlimited for the two Councils, the Maggior and Minor Consiglio, while it was specified for each magistrate.

As a result, there was a significant measure of division of labour between the Councils and the magistrates, the former mostly taking care of political decisions, general legislation, and trials for the gravest crimes, while the magistrates took charge of executive legislation, administration, most civil litigation and lesser offences; however, this does not alter the fact that each person entitled to a public office as a member of a Council or of a magistrate was fully entitled to perform, within the boundaries set in its capitolare, each of the functions of government.

Early signs of legal studies

At some point around 1140, an attorney called Warnerius (or Innerius) established in Bologna a school of higher legal education, where he taught for a fee Justinian's compilation to a few select students. His enterprise met with immediate and widespread success and was perpetuated by Innerius' disciples; students began flocking to Bologna from every part of Italy, and later from all Europe. They formed an association (*universitas personarum*, i.e. "a whole group of people") in order to negotiate prices, calendars and hours with the masters and to care for their shared interests as foreigners temporarily resident in the Comune of Bologna. It was the first university.

What made Justinian's compilation, long since obsolete and replaced by later legislation in the Byzantine empire, such an attractive topic for study in western Europe? One root cause was the nature itself of the Comuni of the mainland as autonomous entities with particular interests. As such, their statutes could not solve the problems posed by situations where the

interests in play went further than the one single city contemplated. On one hand, the legislation of individual Comuni could never be exhaustive, because their legislative authority within the Empire was limited; on the other, the different legal systems ruling different entities (cities, guilds, fiefs, monasteries...) lacked a common term of reference which could discipline relationships among them.

The answer to this legislative void was found by Irnerius in Justinian's compilation: a vast, if ancient, body of well-tested rules which also provided a conceptual frame of reference fit to deal with non-Roman legal systems. Irnerius' brilliant idea was to use such a body of rules both as an integration for the silence of the statutes and as a means of coordination among institutions. His technical solution received a prompt and easy political justification when the emperor Frederick I expressly declared that the emperor's law was the Roman law. The vicissitudes of the wars against the Comuni precluded him the chance to impose Justinian's compilation as first among the sources of law, but the terms of the *pax Constantiae* established it solidly at the bottom as the closure of every legal system and the last resort for any legal problem within the Empire.

What about Venice? The Venetians were not subjects of the western Empire; their Comune was an entity with political, i.e. general, aims; they did in fact perform since early times a lively legislative activity in disparate areas, which would very soon branch out in new and better forms; their customs were kept effective and up-to-date by their international trade and contacts; and especially difficult disputes were solved *per laudum et arbitrium* by Curia di Petizion. Therefore not only the Venetians weren't bound to apply Roman law: they didn't even need it.

As a result, while the rest of Italy hastened to master as best it was possible the new/old Roman law, and legal studies flourished, in Venice such knowledge, as well as specialised legal learning in general, were still disregarded a full half century after the rise of the university in Bologna. In fact, only two meagre legal works remain from the early XIII century, both anonymous, both written by privates. One is known as *Iudicia a probis iudicibus promulgata*: it is a collection of practical rules and suggestions about judicial process, based on custom and past sentences. The other is called *Ratio de lege Romana*, a title which would seem to show a measure of interest in the scientific developments on the mainland; however it is no more than an elementary handbook, recognisably based not on Bolognese teachings, but on those scarce notions of Roman law which had been already circulating in the early middle ages through epitomes and abridgements.

The Quarantia

It was perhaps the gravity and sheer number of current affairs after the fourth crusade that gave rise to new Councils. What is certain is that the first half of the XIII century was a time of lively institutional experimentation. At some point in the early century, a new Council appears which was not mentioned in the electoral law of 1207: the *Consilium de XL*, or Quarantia, composed of forty members elected yearly by the Maggior Consiglio. The Council was presided by three Capi elected among the forty; the Capi were aggregated to the Minor Council (presided in its turn by the doge) as members *ipso jure*, forming an assembly of ten people called Signoria.

A formal act of creation has not been preserved; the archives only go back as far as the first half of the XIV century. The earliest mention of the XL can be found in an otherwise uninteresting deliberation of November 13, 1223, where *XL ordinatos pro proficuo et utilitate Comunis* (forty councillors gathered for the good and best interests of the Comune) are mentioned as participants together with the Minore and Maggior Consiglio, the *Capita contratarum* (chiefs of the urban districts) and the magistrate of *Iusticiarii* (Justiciars) involved with the subject matter of the deliberation: a ban on trade in timber from Cadore.

While in this first appearance it seems to act within a wider, composite session, it seems certain from numerous chronicles and official mentions that the Quarantia was not a mere addition or a committee within the two older Councils, but that it performed functions of its own. In the beginnings, its interests were many and varied. It deliberated laws by delegation of the Maggior Consiglio; it performed a preliminary appraisal and gathered information for the

Signoria to prepare the sessions of the Maggior Consiglio; it received foreign ambassadors and performed administrative duties on matters of economy and finance.

Its main area of activity, however, was jurisdiction. The Quarantia is a remarkably early instance of a court of appeal: while all over Europe, until the rise of modern States with their central Courts, most trials were final, in Venice instead there was recourse to the Quarantia against the sentences emanated by the Curie di Palazzo in civil disputes, and by any magistrate in criminal matters.

In view of this area of activities, one possible explanation for its coming into being may have been the need for separate discussion of matters which, although problematic enough not to be left to this or that magistrate, were not deemed to require the attention of the Maggior Consiglio, whose time budget was probably tight enough already. In fact, the XL were presided by their own three Capi, leaving the Minor Consiglio with the doge free for other tasks. The separation of the judicial functions must have been of immediate relief to the Major Council.

The Pregàdi

The fourth and last-but-one in order of creation of the Venetian Councils was the Pregàdi, in Latin *Rogati* ("requested"), also called later, with a nod to classical antiquity, Senato. The name of Rogati is not unique to Venice, and is instead found in a number of other cities: Genua, Florence and Ragusa among the rest.

At its beginnings, it counted sixty members elected yearly by the Maggior Consiglio, and was presided over by the Signoria. No deliberation concerning its institution has survived, the extant archives begin in the late XIII century, and there are doubts about the earliest document of its activity, but it's safe to hold that it appeared at some point in the second quarter of the century. In fact, the *promissio ducis* sworn in 1229 by the doge Jacopo Tiepolo (elected 1229, died 1249) makes no mention of it, while the *promissio ducis* of Ranieri Zeno (elected 1253, died 1268) sworn in 1253 does.

The name of *Rogati* seems to imply that its early functions were occasional, perhaps for specific matters requiring exclusive focus. The Maggior Consiglio was quickly becoming overcrowded, and in-depth discussion of matters more and more impractical; it makes sense that a smaller, but not too small, assembly was seen as better able to deal timely and effectively with the most delicate matters, while at the same time ensuring diverse contributions and a good base of consensus.

It is certain, however, that the Pregadi gave immediate proof of efficiency, because its importance would only grow in time and extend to a role of major relevance in directing the Venetian politics.

Since its origins it had functions of its own in matters of trade, navigation, and trial of crimes of embezzlement of public money or violation of capitolari by magistrates. To these were added further activities, delegated case by case by the Maggior Consiglio in matters of politics, the military and the navy, relationships with the Court of Rome, to name but a few. In time, many among the delegations came to be interpreted as permanent.

The measure of sharing: *giustizia distributiva*

The blossoming of Councils and magistrates during the time when Venice built itself as a Comune is an early instance of application of a leading concept, which would inform all later developments: that of *giustizia distributiva* (distributional justice).

When Paolo Morosini used the term in the XV century in his political essay *De rebus ac forma reipublicae Venetae* (Of the affairs and constitution of the Venetian republic), it already denoted an established idea in the Venetian political speech. While *giustizia commutativa* (commutative justice) was realised by an equitable distribution of wealth, together with judicial remedies against torts and crimes, *giustizia distributiva* was realised through an efficient division of tasks among different public bodies. Separation of powers was unknown in Venice, but not so division of labour in the management of public affairs: *distributiva* was the policy leading to the creation of new Councils and magistrates, as well as the reason for endowing them with functions of their own and with delegated attributions; it was also the standard by which conflicts of power were resolved.

Distributiva did not only concern the allotment of separate functions to the Councils and magistrates; it also ruled their collaboration. *Distributiva* was behind the practice of aggregations: affairs touching on the expertise and attributions of more than one public body were discussed in joint sessions, so that each of the Councils and/or magistrates involved could contribute in the most timely and effective way, and conflicts of attributions were prevented. Some aggregations soon became permanent. To begin with, the Major Council formed from the very origins a functional unit with the Signoria which held its collegial presidency. Moreover, during the time of the Comune the magistrates in office were *de iure* part of the Major Council, which they were bound to leave when their term expired. The Quarantia and the Pregadi were also aggregated to the Major Council, and were integral part of the sessions.

Quarantia and Pregadi in turn gathered together whenever the matter required their joint consideration; within a century or so from their creation, such joint sessions were already the custom, and the Quarantia gathered without the Pregadi only for the purely judiciary sessions. Other aggregations to the Pregadi or Quarantia were occasional, most often involving the magistrates with attributions relevant to the matters in discussion.

Just as in Venice *giustizia commutativa* was meant more as equity for the individual case, than strict application of a pre-established rule of law, in the same way *giustizia distributiva* was a situational concept: every innovation was adopted experimentally, for short terms and with ample reserve of retiring it or amending it according to the results. The long experiment of the *iudices* during the Ducatus prepared the rise of the Courts and the Quarantia; the *sapientes Consilii* were the antecedents of the Councils in the era of the Comune. In matters of government, the Venetians always and from the beginning remained jealous of their right to change their mind.

A new form of legislation: the *Statuti*

As Venice shaped its constitution on the model of the Comune, it also experimented with the legislative form of the *statuti* (sing. *statuto*).

In the cities of the mainland, statutory legislation restated ancient customs in the form of rules of law, and added to them whatever new regulations may be deemed necessary in view of the development of the urban economy, society and institutions. The result were long documents divided into parts and chapters, covering the most important and/or most controversial aspects of civic life. They disciplined the composition and attributions of the public bodies to begin with, then crime repression, private law, and the relationship of the citizens with the Comune. Those statutes had been endowed with cogency within the Empire by the *pax Constantiae* issued in 1183 by the emperor Frederick I Barbarossa Hohenstaufen after his defeat by the Comuni. They were the primary, although not the exclusive source of law within the territory of each city: they were meant to be supplemented by the "imperial" law, i.e. by the Roman law as taught in the universities.

As we already know, things were different in Venice, where legislation had been practiced by deliberation of the *placitum* since very early times, and where the "imperial" law was not into force. With the shift to the Comune, elective Councils succeeded the *placitum* as legislators. The most obvious character which distinguishes the Venetian statutes from those of the cities of the mainland is indeed to be found on a constitutional level. While in the Comuni of the mainland the statutes were first and foremost a legal document about the nature and powers of the public bodies, their duties and their offices, in Venice those matters were ruled in separate documents of slightly longer tradition, the *promissiones ducis* and the capitolari of the Courts and magistrates. Elsewhere the rules about private and criminal law came second to the legification of a political order; in Venice instead politics remained in a fluid state, was a matter discussed and re-arranged in the Councils, while the statutes aimed immediately at giving rules for the daily life of the citizens.

But why did the Venetians feel the need for statutory compilations at all, as distinguished from the everyday deliberations of the Councils? What distinguishes the Venetian statutes from the individual laws deliberated by the *placitum* in the age of the Ducatus, as well as from the deliberations of the Councils of the Comune, and from the *promissiones maleficiorum* by which the individual doges promised to punish crimes?

One answer can be found in considerations of form and procedure: the Venetian statutes were drafted by committees elected by the Major Council on the basis of extant customs, then they were discussed and deliberated by the Council itself), and finally they were submitted to the *placitum* for approbation, This was not only a means of publicity, but a condition of effectiveness. Such a painstaking procedure made the statutes different from the ordinary deliberations of the Councils, most of which were not referred to the *placitum* anymore; it also made them different from the *promissiones maleficiorum*, which were indeed addressed to the *placitum*, but were personal declarations of individual dogi, and had to be sworn by each successor.

Another order of considerations pertains to the discipline introduced by the statutory compilations. The early Venetian legislation, issued by the *placitum* on proposals by the doge (with the eventual collaboration of *iudices* and *sapientes*), had been occasional and touching on particular matters; the same could be said for the everyday deliberations of the Councils. The statutes instead appear as articulated bodies of rules of law, aiming at pre-emptively settling matters of frequent contention or controversial interpretation; there seems to be the intention behind them to give rules designed to last.

This impression is not contradicted by a number of rules which are visibly a reaction to some undesirable practice; it is in fact possible that their inclusion was the result of compromise among the members of the drafting committee, each conceding and in turn scoring points on matters of political contingency. It is not a coincidence that the Venetian medieval statutes remained formally cogent, and were indeed reprinted together with later additions, until the very end of the Republic.

The early layers of the Statuti

The XIII century, and especially the first half, was a time of extravagant growth of legislation. Statutes concerning private law, maritime statutes, *promissiones maleficiorum* in criminal matters, as well as the backbone of the Venetian constitution, *promissiones ducales* and *capitolari* of the Courts and magistrates, were busily drafted, deliberated, approved, supplemented and restated, at the same time as the procedure for the election of the doge reached its final articulation. The Comune was building itself as a multi-center, flexible structure of power, while at the same time providing limits to each public body, and in so doing ensuring balance.

The topics touched upon in the laws emanated as statutes, or which would later be restated in statutory compilations, are revealing of the matters which at the time most needed an unambiguous discipline. The earliest document preserved with a statutory contents, at least in part, is the *Codex Marcianus Latinus* cl. V, CXXX in the Biblioteca Nazionale Marciana, titled *Incipiunt usus Venetorum; similiter et leges constitunt* (i.e. "Here begin the customs of the Venetians; and also here stand the laws"). The first seventy-four chapters appear to be restatements in law form of customs in matters of judicial procedure, guarantees, deeds and their value as evidence, successions, *commissarie*, contracts, dowries, transfer of land, *clamores* (third-party oppositions to acts, sing. *clamor*) and *induciae* (delays in performance, *plurale tantum*).

These chapters are followed by a number of new ones added in 1204, while the aged doge Enrico Dandolo was leading the fourth crusade in Constantinople, and his son and substitute Ranieri Dandolo promoted the enactment of *Novae constitutiones sive leges* (i.e. "New decrees or laws"). These touch on the procedure of the newly established Curia dell'Esaminador and on matters of private law.

The ms. also documents the further developments which took place during the office of doge Pietro Ziani (1205-1229). With regard to private law and procedure, in 1214 (*m.v.* 1213: the month was February) rules were given in order to expedite trials; in 1223, a significant innovation was brought to the discipline of dowry, stating that the gifts received by the wife during the marriage did not aggregate to her dowry, and fell instead in the property of the husband; in 1226 a new procedure of publicity for land transfer was introduced, the *venditiones ad usum novum* (i.e. "sales according to new usage"), a remarkable instance of a completely new legal institute introduced by a medieval legislator in matters of land property. The institute was reprised with no modifications in the later statutory compilations.

Between 1227 and 1229 the early layers of the maritime statutes came into being, introducing both technical and legal rules about the construction, equipment and management of merchant ships.

Jacopo Tiepolo and the core compilations of the Statutes

Pietro Ziani died in 1229, and the new doge was elected in the person of Jacopo Tiepolo (1229-1249), who immediately after entering his office began updating and consolidating existing legislation as well as furthering the legification of customs.

On July 3, 1229, Tiepolo brought forth 28 chapters of *Novae leges* (i.e. "New laws"), followed on November 19, 1231 by a single chapter about *Quilibet Venetus de debito librarum XXV possit suam consequi rationem coram iudicibus forinsecorum* (i.e. "Any Venetian can be done justice about a debt of 25 pounds in front of the Curia del Forestier"); finally 7 more chapters were added on May 6, 1233 about various judicial matters.

In 1232 Tiepolo swore an updated *promissio maleficiorum*, which would be used as a template for later versions.

In 1233 Tiepolo promoted the compilation of a *Statuto marittimo* (i.e. "Maritime statute"), which included the rules emanated under Ziani as well as widening its scope to include legification of customs about contracts between shipowners, captains and mariners, discipline on board, sharing of damages and losses.

The tumultuous growth of the statutes required at this point some sorting and reordering. It was again Jacopo Tiepolo who in early 1242 appointed a committee with the task of compiling the extant statutory rules in a single, updated text. The committee was made of Pantaleone Giustinian, parson of the church of san Polo (i.e. Paolo), Tomaso Centrànico, Giovanni Michiel and Stefano Badoer. The draft they prepared was approved on September 25, 1242 in the due forms, that is by deliberation of the Councils and public acknowledgment by the *placitum*.

The so-called *Statutum Novum* was ordered in five books. The first begins with the formalities to be followed in alienating estates belonging to the Church or to monasteries, and goes on to touch upon civil trials; the second disciplines guardianships, the third contracts, the fourth successions, the fifth includes disparate matters, including the extra-contractual obligations arising from theft and interpretation of the law. A table of comparison with the earlier statutes shows how this compilation collected and improved on already tested statutory rules.

The *Statutum Novum* was never repealed or modified; however, it was occasionally added to (*Correzioni*, "corrections") until the XVII century.

The first of these additions came as early as 1244, when under Tiepolo himself the Statuti della Curia di Petizion (i.e. "Statutes of the Curia di Petizion", recently instituted) were deliberated: the power of *laudum at arbitrium* of the Curia needed close and careful coordination with the body of the statutory rules.

A second, major addition came under Andrea Dandolo (1306-1354, elected in 1343), who added a *Liber Sextus* (i.e. "Sixth Book"), a compilation of statutes emanated under Tiepolo's successors until Dandolo himself.

The sources of rules of law and legal culture at the time of Jacopo Tiepolo

Interpretation was indeed a very present concern in front of a now lengthy and rather complex body of statutory laws, which moreover was supposed to interact daily with custom and with the practice of the Courts and magistrates; instructions were therefore expressly provided in the *Statutum novum* about the order of the sources of rules of law.

In the first place, the applicable rules were to be looked up in the Statute itself. Questions not expressly contemplated should be addressed by analogy on the basis of the Statute; the principle that no-one can be punished unless for violation of a previous rule of law was not in force at the time, therefore analogical application was allowed also for the *promissiones maleficiorum*.

If the matter was completely foreign to the discipline of the Statute, it was ruled by custom, which however needed to be reasonable as well as proven; this means that whoever wanted to enforce a right based on a custom, must give evidence of the customary rule and of its being in force.

If the question was completely new and therefore unregulated in both Statute and custom, the judges were allowed to decide according to *laudum at arbitrium*. The final and ultimate source of rules of law with which to settle controversies was not the Roman law of Justinian, but the Venetian legislator itself as it was incarnated time after time in the office-holders of Councils and magistrates.

This peculiarity of Venice was noted with some chagrin by the jurists of the mainland, who chafed at the disruption of their ideal of an universal legal order; around the middle of the XIII century, the glossator Odofredo complained that [*Veneti*] *non servant legem, sed solummodo vivunt eorum consuetudine*, i.e. the Venetians do not follow the law (meaning the only "true" law, Justinian's compilation) but live according to their own custom (including their statutes and legislation, which in Odofredo's view didn't deserve the title of law).

Despite such contempt from learned jurists, the *Statutum novum* was soon furnished with exhaustive glosses, compiled by more than one anonymous commentators. This was customary at the time with legal texts of some complexity, but here we meet with a relevant difference: while the glosses to the statutes of cities of the mainland were written by Roman law experts and mainly concerned how to co-ordinate the statutes themselves with Justinian's compilation, the Venetian glosses were written with little regard for Roman concepts and terminology, and looking instead to the practice of the Venetian Courts. At least one of the glossators was aware of the Bolognese developments, and his glosses painstakingly compare the Roman and Venetian discipline, but no effort was made to insinuate the Roman law as applicable next to the Statutes.

The sources of rules of law at the time of Ranieri Zeno

The election, after the brief office of Marino Morosini (1249-1253), of his successor Ranieri Zeno (1253-1268), brought a significant addition to the order of the rules of law as it had been set in the *Statutum novum*. The *promissio ducis* Zeno swore in 1253 expressly mentions the *promissio ducis* itself, together with the *promissiones maleficiorum*, as primary sources at the side of the *Statutum*.

In 1255, Zeno also updated the maritime statute and added to it some chapters of *Statuta tarretarum* (statutes for the taride, a type of smaller merchant ship).

The law system appeared by now carefully and efficiently articulated. The core structure of the constitution was written in the *promissiones ducis*, which stated the relationships between the doge and each of the public bodies; they were strictly binding for each doge and endowed with the most cogent force, but also subject to any opportune update and addition whenever a new doge was elected. The same choice of temporary rigidity, giving way to updates after each turn at the ducal office, was made for the *promissiones maleficiorum*, which could thus keep pace with the variable necessities of public order. On the side of private and maritime law, instead, a policy of stability was pursued: the statutes remained in force independently of an act of will of the doge in office, and could be added to with prudent continuity.

The system was completed by the further constitutional rules found in the *capitolari* of the magistrates, and modulated through the deliberations of the Councils and magistrates as well as by the practice of the Courts, which enforced customs as needed and closed the system by *laudum at arbitrium*.

Indeed, Venice had no reason to avail itself of the Justinian compilation.

The Chancery

What Venice needed in the age of the Comune was not the Roman law, but the expertise of the jurists, and this not in order to fill any blanks in the legal system, but rather to build and organise an efficient Chancery.

In the age of the *Ducatus*, the deliberations of the *placitum* had been written in the form of deeds by notaries. These were clerics, who performed the functions of notaries *ad instrumenta* ("for private deeds") for the general public and wrote for them contracts, last wills, commissaries, etc. They were also members of the *placitum* at the time, and stepped in as notaries *ad acta* ("for acts of government") to provide written memory of the deliberations. Since the late XI and early XII century, those functions were often performed by the clerics of the ducal chapel (the Basilica).

During the first half of the XIII century, however, two considerations brought the need for a change. On one hand, clerics had been absent from the *placitum* since a few decades, and the *placitum* itself was not anymore the seat of deliberations; on the other, the growing number of the Councils and magistrates required the constitution of an ordered archive, updated with continuity, for the preservation of the acts of government.

In the cities of the mainland, the chanceries were held by jurists well-versed in the Roman law. Their legal culture reflected on the form of the acts and the structure of the archives. It was from these specialists that the Venetians plucked the experts they needed, offering them attractive fees, the citizenship and other benefits in exchange for their know-how. Care was taken, however, to keep these professionals isolated from their social and cultural milieu of origin: the risk was to import not only the expertise of individual jurists, but also their guild system, which was growing in power and influence on the mainland and affecting politics.

The plan succeeded, and the co-opted professionals, although acquiring structural importance for the daily performance of government duties in Venice, were excluded from being members of Councils and magistrates, and so they were kept apart from political choices.

There is mention of a chancellor in the *promissio ducis* of Jacopo Tiepolo in 1229. He was entrusted with the seal of the doge and appended it to official documents; the sealed deeds took the place of the approbation by the *placitum* as proof of the veracity of the act. The *promissio* of Marino Morosini in 1249 therefore specifies that the choice of the chancellor must be approved by the *placitum* as a sign of its trust in the chosen chancellor. Moreover, the doge must at his own expenses hire a notary, elected by the majority of the Maggior Consiglio, at the permanent service of the Comune.

In the next two decades, the number of such notaries grew, and requisites and limitations were introduced. A separation ensues between the profession of notary *ad instrumenta*, and civic service in the Chancery as notary *ad acta*. Clerics would be numerous among the notaries *ad instrumenta* for a couple of centuries longer, while the notaries *ad acta* would be increasingly chosen among secular jurists. To them is due the accrued wealth of documents preserved in the State Archive in Venice.

In 1268, the Major Council created the permanent post of Cancellier grande (Great chancellor), who was responsible for the seal and the archives. These were divided into two sections. Cancelleria superiore (Upper archive, situated on the upper floor of the Palace) held the acts of government (*acta*).

While in the early years the records were often kept according to idiosyncratic methods, by the end of the century an ordered system was in place. The *acta* were drafted immediately after the sessions of the Councils and magistrates on loose sheets, later sewn up in *filze*, and transcribed in fair copy on vellum registers. Cancelleria inferiore (Lower archive, located on the ground floor) held the archives of the notaries *ad instrumenta* who were dead, or had ceased from the profession, or were temporarily absent from Venice. This was a remarkable innovation for the times, similar in function of a registry office: the Comune assumed as a task of public interest the long-term conservation of deeds (*instrumenta*), so that copies could be drawn as necessary and rights could be easily ascertained, thus limiting litigation.

The early structure of the Chancery and the requisites for civic service therein would be expanded and detailed in the next century, developing into an efficient technical support for the functions of government performed by Councils and magistrates.

3. L'età del Comune (1143-1297)

Dalla democrazia diretta alla democrazia rappresentativa

La diarchia di governo era proseguita a lungo, e nonostante la sua inevitabile instabilità aveva consentito la crescita di Venezia fino a diventare una solida potenza di primo piano nel Mediterraneo. Fu appunto il coinvolgimento di Venezia negli sviluppi politici ed economici di ampio respiro europei e mediterranei che provocò la transizione da una democrazia diretta a

una democrazia rappresentativa, governata da Consigli e magistrature elettivi invece che dal doge e da un *placitum* plenario.

Guardando indietro, sembra infatti verosimile che la necessità per il controllo più stretto assicurato da Consigli elettivi sugli affari pubblici, in confronto alla mancanza di continuità nella partecipazione del popolo al *placitum*, sia sorta per tutelare gli interessi di Venezia come parte attiva in alcuni dei principali eventi del XII e XIII secolo: la lotta delle città della terraferma per l'autonomia dal Sacro romano impero, le crociate e le guerre con Genova per il controllo dei traffici mercantili nel Mediterraneo.

Venezia e la terraferma: un rapporto in evoluzione

I contatti erano stati sempre vivaci da entrambi i lati dei confini fissati dai *pacta Veneta*: una delle ragioni era che l'area del *Ducatus* disponeva di magre risorse per sostenere una popolazione in crescita. Spezie, canapa, prodotti chimici, articoli di lusso e altre merci di valore arrivavano via mare dall'oriente, ma la maggior parte delle necessità quotidiane dovevano essere soddisfatte con prodotti importati dalla terraferma: legname, mattoni e pietra da costruzione, legna da ardere, carni, cereali e perfino acqua quando i pozzi non bastavano, erano troppo ingombranti, pesanti o deperibili per poter essere trasportati su lunghe distanze. La situazione cominciò a mutare al tempo della lenta crisi dell'anno 1000. I grandi movimenti di popoli che avevano attraversato il continente per secoli erano stati arrestati dall'Atlantico; i quattro cavalieri, la peste, la guerra, la carestia e la morte, sembravano placati. Nel momento in cui alcuni si aspettavano l'apocalisse, si apriva una nuova era.

La popolazione era calata in Europa da 70 milioni di persone nel I secolo d.C. a 30 milioni nel IX; attraverso l'XI, XII e XIII esplose nuovamente fino a 120 milioni. Ampie aree che si erano coperte di foreste o erano state lasciate incolte per mezzo millennio vennero disboscate e riportate a coltura per produrre cibo con sufficiente continuità; un'economia di pura sussistenza autarchica lasciò spazio a un vivace mercato di prodotti di qualità; le antiche città romane tornarono ad essere popolosi centri di scambio, cultura e potere.

Dato che il sistema feudale era intrinsecamente inadatto a governare con efficacia aree urbane, le città svilupparono (specialmente in Italia) forme di autogoverno tramite assemblee e magistrature elettive, e affermarono la propria autonomia nell'ambito dell'Impero occidentale. Nella seconda metà del XII secolo, l'imperatore Federico I "Barbarossa" Hohenstaufen (1122-1190, re di Germania e Italia dal 1152, imperatore dal 1155) rivendicò con argomenti legali così come con campagne militari la sua supremazia sulle città ribelli, riunite dal 1167 nella Lega lombarda.

In linea di diritto, Venezia non avrebbe dovuto avere nulla a che fare con il conflitto: il territorio del *Ducatus* era un ordinamento indipendente, non una parte (più o meno autonoma) del Sacro romano impero, e di conseguenza nessuna delle pretese di Federico poteva legittimamente applicarsi al suo autogoverno, ai suoi diritti quesiti e ai suoi interessi costituiti. Tuttavia, era noto che Federico nutriva ambizioni di espansione sul mare; inoltre, un possibile blocco dalla parte di terraferma avrebbe potuto avere conseguenze disastrose sull'economia della città e sulla sua stessa sopravvivenza. Per di più, l'occasione di guadagno con la vendita di armi ai Comuni della Lega era troppo attraente per non sfruttarla. Venezia entrò nella Lega, e dopo la vittoria del 1176 fu il doge Sebastiano Ziani (ca. 1102-1178, doge dal 1172) a fungere da mediatore nei negoziati di pace conclusi a Venezia nel 1177.

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

I sapientes electi

Un così stretto coinvolgimento negli eventi che si sviluppavano nelle città della terraferma non poteva mancare di esercitare la sua influenza sugli affari interni di Venezia. Quelle istituzioni che erano rimaste quasi immutate per più di tre secoli cominciarono a evolvere rapidamente, seguendo l'esempio dei Comuni della Lega. Tuttavia è interessante notare che i Veneziani unirono l'apertura verso novità promettenti, quale che fosse la loro origine, con la prudenza nell'adottarle, spesso in forme modificate. Non ci sono rivoluzioni nella storia veneziana, solo

cambiamenti graduali, che conducono ad assestamenti espliciti solo dopo che la nuova situazione si è stabilizzata in modo soddisfacente. Così accadde con il modello di democrazia rappresentativa elaborato nelle città dell'Italia settentrionale, che per lungo tempo fu oggetto a Venezia di osservazione e di cauti esperimenti per poi venire implementato per gradi.

Un segno precoce del cambiamento in atto si può riconoscere nell'evoluzione del *placitum*. Il clero non viene più menzionato tra i presenti dopo circa il 1130; sembra inoltre che la giurisdizione fosse sempre più spesso esercitata dal solo doge con gli *iudices* e non più di qualche astante a conferma del tenore delle sentenze, mentre la partecipazione popolare rimaneva stabile per le delibere legislative.

Nette e significative innovazioni lessicali ci sono giunte dai tempi del dogado di Pietro Polani (eletto nel 1130, morì nel 1148) in un trattato con il Comune di Fano, stipulato nel 1141, e in una legge del 1143.

Secondo il documento che reca il testo del trattato, Fano era rappresentata da *sapientes* (saggi, consiglieri) incaricati dal popolo e dai magistrati (*consules*, consoli) del Comune di negoziare aiuti militari in caso di necessità; Venezia era rappresentata dal doge a nome del popolo veneziano, insieme ai suoi consiglieri (*nostris sapientes*). Appare più che naturale che nel contesto di un negoziato internazionale ci si adoperasse per usare un linguaggio comune a entrambe le parti; ma è probabile che Venezia stesse davvero già sperimentando il modello istituzionale del Comune.

La legge del 1143 (una *constitutio*, cioè una legge precettiva, non una *promissio*) definisce le precedenze nelle processioni religiose. La norma non è altro che una legificazione di consuetudini più antiche; l'elemento di interesse è che fu deliberata dal doge con gli *iudices* e i *viri sapientes qui preerant consilio, quod in hoc tempore pro honore et utilitate seu et salvatione nostre patrie habebatur, quorum consilio Venetie populus obedire sacramento est astrictus* (i saggi che presiedono il Consiglio, che era stato riunito in quella circostanza per l'onore e la prosperità della nostra patria, e il cui consiglio il popolo è vincolato da giuramento a seguire). Il duplice significato della parola *consilium* (assemblea e suggerimento) non è certo casuale. Si tratta della prima menzione di un Consiglio elettivo, e del primo passo formale verso la democrazia rappresentativa.

La transizione da Ducatus a Comune

Un altro passo importante venne nel 1148, quando Pietro Polani morì e fu eletto Domenico Morosini: al nuovo doge fu richiesto di pronunciare una promissione ducale (*promissio ducis*), cioè un giuramento di fedeltà *cuncto Comuni Venetico populo* (all'intero popolo del Comune di Venezia). L'innovazione è duplice. Anzitutto è la prima volta che si trova menzionato un giuramento a seguito della procedura di elezione e della conferma del *placitum*: al doge eletto ora si richiedeva di giurare di adempiere fedelmente al suo ufficio. Un secondo elemento di interesse è che il giuramento non era pronunciato nei confronti del *placitum* in quanto tale, cioè non verso le persone effettivamente riunite quel giorno a Rialto, ma nei confronti del "Comune di Venezia".

Non è un caso se proprio in quegli anni il termine Comune prese ad essere usato sempre più spesso nei documenti pubblici, al posto dei vocaboli usuali *placitum* o *populus*: l'immagine che il governo aveva di sé andava modificandosi da *dux et populus* a *dux et Communis*. Il cambiamento fu graduale, e verosimilmente riguardò più il concetto che l'effettiva attività del governo, ma anche questa volta l'uso lessicale è significativo: il potere di governo non era più visto risiedere nelle mani di singoli individui (il doge e chi prendeva parte personalmente al *placitum*), ma in un'istituzione astratta, il Comune, che rappresentava la totalità dello Stato inteso come popolo, territorio e governo.

Accadde spesso nella storia di Venezia che elementi di importazione fossero utilizzati per finalità diverse e originali. Fu così anche per la parola Comune e per le strutture istituzionali che essa comportava. Nè l'una nè le altre ebbero a Venezia lo stesso significato, la stessa natura e le stesse funzioni che nelle città della terraferma; anzi, le differenze furono rilevanti. I Comuni dell'Italia settentrionale godevano di autonomia all'interno della struttura di potere dell'Impero, e come tali erano titolari di autogoverno limitatamente alla sfera dei loro interessi specifici. In termini odierni, li definiremmo istituzioni a fini particolari.

Venezia invece era un ordinamento indipendente, che aveva sia titolo che necessità di prendersi cura a nome e con mezzi propri della totalità del territorio e della popolazione, come pure di ogni questione che toccasse il pubblico interesse. Potremmo definire il *Comunis Veneciarum* come un'istituzione politica, o a fini generali. In quanto tale, si occupava egualmente in pace e in guerra degli interessi di tutti: degli abitanti di Rialto come di quelli dei *vici*, dei *maiores*, *mediocres* e *minores*, quali che fossero la loro residenza, il loro commercio o arte, la posizione sociale e il patrimonio. La distanza sociale e mentale tra i governanti e i governati, intesi come individui, non fu mai così drastica come nel contesto feudale, dove la qualità di ognuno era percepita come fatalmente determinata dal suo lignaggio, e le classi inferiori non ricevevano considerazione. Una curiosa testimonianza dell'attenzione dello Stato per gli interessi di tutti si può trovare nel registro di *derobationes* (ruberie) subite da cittadini veneziani da parte di bande armate dai marchesi d'Este o dai loro corsari di Ariano. Non c'è traccia nella Venezia medievale di un monopolio acquisito sul governo della città da parte di una specifica classe sociale o corporazione mercantile o artigiana, come accadde talvolta in altri Comuni. Dove si verificò tale monopolio (l'esempio più noto è quello di Firenze), le decisioni di rilevanza generale venivano prese da una classe di governo costituita da una ristretta percentuale della cittadinanza, i cui interessi particolari prevalevano su quelli del pubblico. A Venezia invece il Comune come concetto astratto rimase strettamente connesso alla sua controparte reale, la totalità del popolo. Insieme alle peculiari esigenze dovute al fragile equilibrio ambientale della laguna, questa è probabilmente una delle ragioni per le quali lo Stato veneziano cominciò molto presto ad assumersi compiti che altrove sarebbero rimasti affidati molto più a lungo all'iniziativa privata: i lavori pubblici in città e in laguna, la salute pubblica, l'iniziativa economica di Stato in ambiti chiave quali la produzione del sale o la cantieristica e l'armamento navali.

La comparsa del Maggior Consiglio e del Minor Consiglio

Il dogado di Orio Mastropiero (o Malipiero, eletto nel 1178, morì nel 1192) vide la comparsa contemporanea di due assemblee elettive, il *Consilium Maius* (Maggior Consiglio) e il *Consilium Minus* (Minor Consiglio). Mentre il Consiglio presieduto da savi, menzionato nel 1143, sembra espletasse funzioni delegate dal *placitum*, i due nuovi Consigli invece avevano poteri propri: il Minore redigeva l'ordine del giorno delle sedute e formulava proposte (*parti*, sing. *parte*), che poi venivano discusse dal Maggior Consiglio, eventualmente emendate e infine approvate con votazione per l'emanazione come leggi. Il Minor Consiglio inoltre faceva le funzioni del doge durante la vacanza dell'ufficio e dirigeva la procedura elettorale.

In questi primi Consigli è già evidente una caratteristica tipica dell'ordinamento veneziano: i soggetti pubblici non erano mai dotati di poteri reciprocamente esclusivi, ma invece interagivano con modalità flessibili, tenendo sedute separate e sedute congiunte. Così il doge presiedeva il Minor Consiglio e a sua volta il Minor Consiglio con il doge presiedeva il Maggior Consiglio.

Non è chiaro quale procedura si seguisse in origine per l'elezione dei componenti dei Consigli; informazioni più esaurienti vengono da una riforma approvata nel 1207, al tempo del doge Pietro Ziani (eletto nel 1205, morì nel 1229).

Il territorio urbano era a quel tempo diviso in 35 *trentacie*, ciascuna composta da un certo numero di *contrade* (distretti urbani, i cui confini generalmente coincidevano con quelli delle parrocchie; a ciascuna sovrintendeva un Capocontrada, che organizzava una sorta di polizia municipale); le trentacie a loro volta formavano sei *sestieri*. Ogni anno, secondo un turno prefissato, tre fra le trentacie eleggevano ciascuna un elettore; i tre elettori a loro volta eleggevano i componenti di entrambi i Consigli e di tutte le magistrature, anch'essi scelti su base territoriale.

Le elezioni avevano luogo originariamente il 29 settembre di ogni anno, festa di san Michele, quando la stagione dei traffici era conclusa e chiunque non fosse trattenuto a svernare all'estero dagli affari, da pubblici incarichi o da altre necessità era ormai tornato a Rialto; ciò assicurava la più ampia scelta di candidati, impediva che una tra le fazioni predominasse nella procedura, e massimizzava il consenso ai risultati. Già nel 1230, tuttavia, sembrò opportuno suddividere i rinnovi in due turni, il 29 marzo e il 29 settembre, verosimilmente per garantire

maggiore continuità nella gestione degli affari correnti la cui situazione veniva riferita ai nuovi membri da quelli che erano già in carica da sei mesi.

La *promissio ducis* come legge costituzionale

Tra la seconda metà del XII secolo e i primi decenni del XIII, la procedura per l'elezione dogale subì una rapida evoluzione verso la sua forma definitiva. Lo scopo era quello di mescolare caso e scelta, in modo che l'eletto riscuotesse un elevato grado di consenso da parte di tutte le fazioni e rappresentasse in modo imparziale il Comune nella sua interezza.

Il giuramento prestato all'entrata in carica era una garanzia in più, e si sviluppò nel tempo da una generica promessa di fedeltà in una più articolata dichiarazione a proposito delle modalità con cui i poteri di governo sarebbero stati esercitati, come pure dei loro limiti.

Questi giuramenti sono chiamati *promissiones ducis* (promesse del doge; singolare *promissio*). Il verbo *promittere* era già in uso nelle prime leggi negoziate, nelle quali il *placitum* prometteva al doge in forma di atto notarile che avrebbe obbedito alla nuova legge o accettato la pena prevista. Ora, tuttavia, la parola assumeva un nuovo e distinto significato, quale atto dovuto con cui il doge assumeva le sue funzioni e accettava la responsabilità del loro legittimo esercizio secondo le leggi e le consuetudini che le regolavano.

La più antica tra esse che ci sia pervenuta è la *promissio ducis* giurata da Enrico Dandolo (eletto nel 1192, morì nel 1205); questa include tra l'altro la promessa di attenersi alle deliberazioni dei Consigli, come pure l'ordine in cui fare ricorso alle diverse fonti di diritto. Se la questione non era regolata da una norma scritta, si sarebbe applicata la consuetudine in vigore; se il caso era nuovo, il doge l'avrebbe deciso in base a un'interpretazione complessiva del sistema consuetudinario e con la guida della propria coscienza.

Sembra che la magistratura dei Correttori alla *promissione* ducale sia stata istituita nel 1229, durante l'interregno fra Pietro Ziani e Jacopo Tiepolo. Il loro compito era quello di aggiornare e ampliare il testo della *promissio ducis* che il nuovo doge era tenuto a giurare, in quanto suo *capitolare*, all'assunzione della carica. La *promissio ducis* of Jacopo Tiepolo in 1229 era un'ordinata e dettagliata compilazione dei testi precedenti, e costituì il modello per le successive. Formalmente appariva ancora come una dichiarazione unilaterale e spontanea da parte del doge, ma le apparenze erano ingannevoli. Il doge non poteva esercitare i suoi compiti prima di aver giurato sul testo sottopostogli, nè poteva rifiutare l'ufficio dopo l'elezione.

Un nuovo istituto giuridico costituzionale, disciplinato in un ulteriore capitolo, fu introdotto a partire dalla *promissio* di Marino Morosini (1181-1253, eletto nel 1249). Il capitolo stabiliva che, se tutti e sei i componenti del Minor Consiglio e la maggioranza del Maggior Consiglio concordavano, il doge era obbligato ad abbandonare la carica e a lasciare il Palazzo entro tre giorni, sotto pena della confisca di tutti i suoi beni mobili e immobili. L'istituto, al quale peraltro non fu mai fatto ricorso, costituiva una vera e propria abdicazione forzata ed era un'ulteriore garanzia contro aspirazioni signorili, quali cominciarono a manifestarsi in altri Comuni italiani. È interessante notare che le ragioni per le quali i due Consigli potevano invocare un così drastico rimedio erano esclusivamente politiche, e potevano applicarsi anche a un doge che si attenesse scrupolosamente a tutti i doveri giuridici del suo ufficio. Altri mezzi già esistevano nella *promissio ducis* e nella legislazione in generale per richiamare all'ordine, o addirittura togliere di mezzo, un doge che violasse la *promissio* o si spingesse a commettere crimini, come fu evidente nel 1355 con l'esecuzione per alto tradimento di Marino Falier (1285-1355, eletto nel 1354).

La forma della *promissio* nella legislazione criminale

Lo schema della *promissio* iniziò ad essere sperimentato in contesto propriamente legislativo anche in materia criminale, indipendentemente dalle formalità dell'elezione ducale: divenne così un nuovo mezzo di innovazione legislativa, dotato di finalità più ampie di quelle delle occasionali delibere di tempi più antichi. Documenti più lunghi, articolati in capitoli, furono allora oggetto di giuramento da parte dei dogi. Ciò consentì la graduale costituzione di un sistema normativo più esauriente, in cui gli istituti giuridici venivano disciplinati in modo più certo ed efficace tramite la legificazione delle consuetudini con le integrazioni che si rivelassero necessarie.

L'esempio più risalente è la *promissio maleficiorum* di Orio Mastropiero, giurata nel 1181, in cui gli usi giudiziari riguardo al perseguimento e alla punizione dei delitti vengono riformulati in forma legislativa. La giustizia criminale è naturalmente uno dei punti più importanti e delicati della politica di governo, una materia in cui, per mantenere il consenso, è indispensabile che sia chiaro ai cittadini quali azioni saranno punite, con quale procedura e con quali pene. E' interessante come la *promissio* di Mastropiero imponesse che le prove fossero valutate secondo coscienza, senza fare ricorso a parametri prefissati come accadeva usualmente sia nei Comuni di terraferma che nelle corti feudali. Ciò comporta che a Venezia non era ammissibile desumere la colpevolezza di un reo da un elemento probatorio noto, senza fornire una prova convincente della connessione causale tra i due fatti. La scelta veneziana è tanto più significativa in quanto minimizzava di conseguenza l'uso delle prove rituali (per esempio il duello giudiziale, l'ordàlia e il giuramento purgatorio), diffuse ovunque nell'Europa di quel tempo, finché nel 1215 il quarto Concilio laterano vietò ai chierici di prender parte a tali procedure.

Meno soddisfacente secondo i valori odierni era il sistema delle pene, che erano assai severe e modificabili in alcuni casi in qualità e quantità, secondo quanto paresse opportuno.

Il doge successivo, Enrico Dandolo, aggiornò la *promissio maleficiorum* di Mastropiero, ma il documento è andato perduto.

Obsolescenza del *placitum*

L'istituzione dei Consigli, i limiti imposti al doge e la parziale legificazione della consuetudine costituzionale e criminale nelle *promissiones ducis* e *maleficiorum* costituirono una svolta decisa che si allontanava dalla democrazia diretta e si avvicinava a una democrazia rappresentativa, tanto più che, di fatto, il *placitum* ormai veniva convocato soltanto per prendere atto delle delibere assunte dal Maggior Consiglio: la loro acclamazione aveva funzione di pubblicazione.

La decadenza del *placitum* si aggravò dopo la forzata abdicazione di Jacopo Tiepolo, che aveva fatto frequente ricorso al *placitum* per sostenere le proprie scelte politiche anziché rimettersi ai Consigli, alla *promissio ducis* giurata dal suo successore Marino Morosini (1181-1253, eletto nel 1249) fu aggiunto un nuovo capitolo che vietava al doge di convocare l'*arengo* (cioè il *placitum*) se non per deliberazione dei Consigli stessi. Il capitolo rimase nelle *promissiones* successive; il *placitum* venne formalmente abolito nel 1423.

Resta da chiedersi come la popolazione abbia reagito a questa concentrazione dei pubblici affari nelle mani dei Consigli. Da un lato, sembra non sia rimasta traccia di una resistenza esplicita all'avvento dei Consigli da parte del *placitum*. Dall'altra, tuttavia, quanto ci è pervenuto delle liste degli eletti rivela che, già nel 1261-62, i membri del Maggior Consiglio erano aumentati da 35 a 430.

Sembra probabile che una decisa pressione fosse in atto da parte delle famiglie eminenti di Rialto per avere voce in capitolo nelle scelte di governo. Il risultato fu la formazione di un ceto politico composto di famiglie i cui membri tradizionalmente si interessavano della cosa pubblica nell'ambito del Comune; con un *placitum* che si riuniva sempre più di rado, l'allargamento del Maggior Consiglio consentiva loro di prendere parte con continuità agli affari pubblici.

Dato lo svanire delle rendite delle vecchie famiglie di ricchezza fondiaria, i candidati ai Consigli e alle magistrature nel XIII secolo venivano molto spesso da famiglie mercantili relativamente agiate, il che permetteva di sottrarre tempo alla cura dei propri affari per perseguire una carriera politica.

Le prime magistrature

Nello stesso periodo, i Consigli cominciarono a istituire le prime magistrature. La loro natura e il loro numero riflettono la crescente varietà di interessi la cui cura lo Stato andava assumendosi, come pure la necessità di tenere sotto controllo gli spontanei sviluppi sociali ed economici e di provvedere a una città in rapida espansione sia sotto il profilo demografico che sotto quello territoriale.

Una tra le più antiche magistrature è quella dell'Avogadore di Comun, che in origine svolgeva funzioni di avvocato del Comune; un Procuratore di san Marco, che sovrintendeva ai lavori sulla Basilica e custodiva il tesoro accumulato come patrimonio personale del santo attraverso

donazioni e lasciti, e che costituiva una sorta di riserva aurea dello Stato; due Camerlenghi di Comun, che tenevano la cassa del Comune ed effettuavano pagamenti; e i Visdomini dei Lombardi, del Mare e di Ternaria, che esigevano i dazi sulle merci comprate, vendute e in transito sul mercato di Rialto.

Un altro settore che richiese interventi precoci fu quello della manutenzione urbana, curata dalla metà del XIII secolo dai Provveditori di Comun: questi organizzavano lavori sui rii urbani, su ponti, pozzi, *fondamente* e *salizzate* (vie selciate lungo i rii o tra gli edifici). Altri compiti disparati furono loro affidati in seguito, tra cui la prevenzione degli incendi, la sorveglianza sulle fornaci da vetro, sui traghetti, e la verifica dell'adeguatezza delle navi in procinto di salpare. Le campagne dei papi per la repressione delle eresie minacciavano la supremazia del governo secolare in materia di repressione criminale; un importante principio venne affermato con l'istituzione nel 1249 della magistratura dei tre Savi all'Eresia, con il compito di perseguire l'eresia in quanto reato (cioè come turbativa all'ordine pubblico, e non in quanto peccato) da parte di giudici secolari. Per evitare una duplicazione di giudizi, da quando l'Inquisizione romana fu accolta a Venezia nel 1289 i Savi all'Eresia furono imposti come parte integrante del collegio giudicante, a fianco dei giudici ecclesiastici.

L'insieme delle norme che disciplinavano l'ufficio di ogni magistratura era chiamato *capitolare* (un documento diviso in capitoli o articoli): tra gli argomenti trattati c'erano il numero dei componenti la magistratura, la loro durata in carica, la procedura di elezione, eventuali requisiti particolari, e il settore dei pubblici interessi loro affidato. Queste norme, trascritte in registri di pergamena (*registri di capitolari*), iniziavano con la delibera del Consiglio che aveva istituito la magistratura, e venivano integrate nel tempo con ulteriori delibere riguardanti la sua attività.

I magistrati giuravano sul capitolare all'assunzione delle loro funzioni come il doge giurava sulla *promissio*. Sin dai tempi della *promissio maleficiorum* di Orio Mastropiero del 1181, erano previste multe per quei magistrati che rifiutassero l'ufficio dopo l'elezione o che successivamente lo abbandonassero.

Problemi diversi erano legati al governo dei principali centri urbani nell'area del Dogado metropolitano (da nord a sud: Grado, Caorle, Murano, Malamocco, Torcello, Gambiarare, Chioggia, Adria, Loreo, Cavarzere) e sulla costa orientale dell'Adriatico. Questi furono risolti tramite una speciale categoria di magistrati, i rettori. La loro carica era individuale, non collegiale; i loro compiti erano elencati in una commissione, il cui tenore era più variabile di quello di un capitolare perchè teneva conto degli affari correnti e della situazione del momento.

Le Arti

Gli artigiani iniziavano a organizzarsi in corporazioni, come era accaduto già da qualche tempo nei Comuni della terraferma. Lì le corporazioni si erano configurate come istituzioni autonome; le più potenti avevano acquisito la preminenza nell'ambito cittadino e influenzavano le decisioni politiche per favorire i propri interessi particolari. Il Comune veneziano invece manteneva le Arti entro i limiti di una rilevanza esclusivamente economica e sociale, imponendo l'approvazione di loro statuti (*capitolari delle Arti*) da parte dei Consigli come condizione per la loro stessa esistenza, e istituendo la magistratura dei Giustizieri di Comun per sovrintendere alle loro attività. Era l'esordio di un'attenta politica di interventi in materia di economia, che avrebbero fissato tramite leggi dei Consigli i parametri di qualità dei prodotti e i termini dei contratti di lavoro e di apprendistato.

Questa scelta precisa e precoce rivela molto dello stile di governo veneziano, come si sarebbe sviluppato nei secoli successivi. Di certo i Veneziani medievali non si dedicarono allo studio della teoria politica, men che meno nei termini in cui ci è familiare oggi; sembra tuttavia a uno sguardo retrospettivo che fossero ben consapevoli delle differenze tra il loro Comune e quelli della terraferma, dato che evitarono sempre con attenzione di consentire a centri di interessi particolari di esercitare pressioni politiche a proprio favore. Il Comune di Venezia era davvero il Comune di tutti e di ciascuno.

Il Comune come imprenditore: cantieri navali e saline

Il XII e XIII furono secoli intensi per l'Europa e il Mediterraneo, impegnando a fondo le nuove istituzioni del Comune. Anche a prescindere dalla loro rilevanza religiosa e politica, le crociate

furono un'opportunità allettante per l'economia delle città marinare: Venezia e Genova erano in competizione l'una con l'altra nel vendere armi e forniture militari e nel noleggiare navi da trasporto ai crociati, approfittando al tempo stesso dell'influenza guadagnata con le conquiste militari cui avevano preso parte per negoziare trattati commerciali con i sultanati islamici. La concorrenza commerciale avrebbe lasciato il posto a una serie di guerre contro Genova (nel 1255-1270, nel 1293-1299, e di nuovo col la c.d. guerra di Chioggia nel 1379-1381). Cospicue fortune vennero accumulate dai mercanti veneziani di materiale bellico, mentre vecchie famiglie terriere decadevano.

Il Comune prese inoltre parte attiva alle operazioni militari durante le prime tre crociate, e i Veneziani controllarono importanti scali mercantili nel regno latino di Gerusalemme (1099-1291). Quando la quarta crociata, per ragioni politiche ed economiche più che religiose, fu deviata verso Costantinopoli sotto il comando veneziano, provocando la temporanea fine dell'Impero bizantino, l'anziano doge Enrico Dandolo acquisì la quarta parte e mezzo (i tre ottavi) del nuovo Impero latino (1204-1261), insieme al più ricco dei bottini, al controllo dei traffici sul Bosforo e ad alcuni feudi nelle isole dell'Egeo.

Sotto la pressione delle circostanze, si verificò a Venezia un fenomeno del tutto nuovo: il Comune non si limitò a sovrintendere l'iniziativa privata e l'attività delle arti, ma si fece esso stesso imprenditore, finanziando e gestendo direttamente la costruzione, l'armamento e il noleggio di navi sia mercantili che da guerra. Queste erano costruite secondo le più avanzate (e segrete) specifiche tecniche nel cantiere di Stato, l'Arsenale, sotto la direzione della magistratura dei Patroni all'Arsenale.

La necessità di un affidabile flusso di denaro in entrata spinse inoltre il Comune a intervenire in un altro settore chiave dell'economia: la produzione e la distribuzione del sale, una merce essenziale in tempi in cui era quasi il solo modo di conservare derrate deperibili. Saline di Stato furono costruite e amministrare nei domini veneziani lungo la costa orientale dell'Adriatico, il contrabbando fu represso, si stabilirono calmieri, e si imposero dazi tramite la magistratura dei Provveditori al Sal.

Le Curiae ducis

L'incremento dei traffici con l'estero e i cambiamenti sociali ed economici che segnarono l'ascesa del Comune aumentarono la frequenza delle controversie. Un certo numero di esse venivano risolte da arbitri, nominati dalle parti in base a preventivi accordi contrattuali o compromessi successivi, ma molte richiedevano una soluzione giudiziale. Per riservare le sedute dei Consigli alle questioni politiche più urgenti, vennero istituite nuove magistrature (le *Curiae ducis* o *Palatii*, cioè le Corti ducali o di Palazzo) e gli *iudices* scomparvero.

Primo a comparire nel tardo XII secolo fu un collegio di giudici chiamati *iudices Comunis* (giudici del Comune), che risolvevano controversie tra il Comune e i privati cittadini riguardo ai diritti dello Stato sui fondi demaniali. Questa magistratura assunse il nome di Curia del Proprio quando un secondo collegio, i Giudici o Curia del Forestier, fu istituito per trattare liti tra stranieri o tra Veneziani e stranieri; questa curia decideva assumendo a fonte primaria la *forma pactorum*, cioè gli accordi tra le parti.

Nel 1204 apparve la Curia dell'Esaminador, che esercitava volontaria giurisdizione: i giudici raccoglievano le testimonianze relative agli atti di costituzione o trasferimento di diritti fondiari, e le sentenze costituivano un archivio probatorio relativamente alla natura e alla data di conferimento dei diritti oggetto degli atti privati.

Nel 1244 fu istituita la Curia di Petizion; essa svolgeva funzioni riservate fino a quel momento al Minor Consiglio, cioè decideva quelle controversie che non potevano trovare un'equa soluzione nelle norme di diritto applicate dalle altre Curie.

La Curia di Petizion procedeva invece *per iustitiam, laudum et arbitrium* (applicando l'equità, la procedura di deliberazione e il libero convincimento). Ciò comporta che i membri del collegio giudicante discutevano la questione fino a definire la migliore soluzione possibile; questa non avrebbe necessariamente attribuito tutta la ragione a una delle parti e tutto il torto all'altra, ma avrebbe mirato piuttosto a equilibrare i rispettivi interessi in modo da massimizzare i vantaggi e minimizzare i sacrifici per entrambe. Nell'immagine medievale, altamente simbolica, del potere giudiziale, la Curia di Petizion sarebbe apparsa con la giustizia in forma di bilancia a due piatti nelle mani, in atto di pesare gli interessi contrapposti delle parti, anziché con la

spada brandita per calarla sul confine tra torto e ragione, distruggendo il primo per salvare la seconda.

In concreto, qualsiasi fosse il suo contenuto (*arbitrium*), la proposta che raccoglieva la maggioranza dei voti dei giudici (*laudum*) era coattivamente imposta come equa (*iustitiam*). Le decisioni della Curia di Petizion avevano così la stessa efficacia immediata della legislazione: il che non deve sorprendere, dato che --come tutte le magistrature e come i Consigli-- la Curia aveva pieno titolo all'esercizio di tutte le funzioni di governo. Altri cinque secoli almeno sarebbero trascorsi prima che venisse formulato il principio di irretroattività della legge. Le ultime due Curie a essere istituite furono la Curia del Procurator attornò al 1250 (con attribuzioni sia contenziose sia di volontaria giurisdizione in materia di *status* personale, tutele e commissarie) e la Curia del Mobile, creata a supporto di quelle del Proprio e di Petizion per controversie di valore limitato.

Un carattere unico delle Curie veneziane medievali è la presenza di avvocati pubblici (*Advocatores Curiae*) che difendevano gli interessi delle parti. È un altro esempio della considerazione che il Comune attribuiva agli interessi del pubblico nel senso più ampio: in verità la giustizia è servita meglio, se pure più laboriosamente, quando ogni istanza e ogni elemento di prova è esaminato e discusso attentamente ed esaurientemente, piuttosto che da una decisione imposta frettolosamente per ristabilire al più presto l'ordine pubblico.

Elementi distintivi delle magistrature veneziane

È in questo periodo che si consolidarono alcune caratteristiche permanenti delle magistrature veneziane: Erano elettive e responsabili dell'esercizio del loro ufficio; le cariche erano di breve durata; ricevevano tenui retribuzioni (*rogae*, sing. *roga*) e parziali rimborsi spese, ma non percentuali sulle entrate pubbliche. La maggior parte delle cariche (ad eccezione del doge e dei rettori) era collegiale, e agiva secondo gli stessi criteri dei Consigli: ogni atto (*terminazione*) veniva assunto tramite proposta, discussione e voto. Le loro attribuzioni non erano definite con la precisione adottata negli Stati contemporanei, e potevano essere estese a coprire altri settori funzionalmente connessi a seconda delle necessità, oppure espressamente integrate per deliberazione dei Consigli.

È importante notare che nessuno degli ordinamenti medievali e moderni in Europa era dotato di una costituzione nel senso odierno. La stessa idea di un codice costituzionale era ignota; la suddivisione dei poteri di governo tra soggetti pubblici distinti, secondo il concetto di separazione dei poteri introdotto da Montesquieu all'inizio del XVIII secolo, era incompatibile con l'idea medievale e moderna di *iurisdictio* come concetto unitario.

Pertanto ogni Consiglio e ogni magistratura aveva pieno titolo a esercitare funzioni legislative tanto quanto funzioni esecutive/amministrative e funzioni giudiziarie in relazione al proprio settore di intervento. Questo era illimitato per i due Consigli, il Maggiore e il Minore, mentre era specifico per ciascuna magistratura.

Di conseguenza, esisteva senz'altro una divisione del lavoro tra i Consigli da un lato e le magistrature dall'altro, con i primi che dirigevano le scelte politiche, emanavano la legislazione di portata generale, e giudicavano i crimini più gravi, mentre i magistrati si curavano dell'emanazione di norme attuative, dell'amministrazione, della maggior parte della giurisdizione civile e dei reati minori; tuttavia rimane il fatto che ciascun eletto a una carica pubblica in quanto membro di un Consiglio o di una magistratura aveva pieno titolo ad esercitare, nei limiti indicati dal capitolare, ciascuna delle funzioni di governo.

Prime testimonianze di una cultura giuridica

Attorno al 1140, un patrocinatore di nome Warnerio (o Irnerio) fondò a Bologna una scuola di studi giuridici superiori, dove insegnava a pagamento la compilazione giustiniana a pochi studenti scelti. L'iniziativa ebbe un immediato e ampio successo e fu proseguita dai discepoli di Irnerio; gli studenti accorsero a Bologna da ogni parte d'Italia, e più tardi d'Europa. Formarono un'associazione (*universitas personarum*, letteralmente "un intero gruppo di persone") allo scopo di negoziare con i docenti le retribuzioni, i calendari e gli orari di lezione e per prendersi cura dei propri comuni interessi quali forestieri temporaneamente residenti a Bologna. Fu la prima università.

Che cosa fece della compilazione giustiniana, da lungo tempo obsoleta e sostituita nell'Impero bizantino da legislazione successiva, una materia di studio così attraente nell'Europa occidentale? Una ragione fondamentale fu la natura stessa dei Comuni della terraferma quali ordinamenti autonomi a fini particolari. Come tali, i loro statuti non potevano risolvere i problemi che sorgevano in situazioni in cui gli interessi in gioco andavano oltre quelli di una sola città. Da un lato, la legislazione di ciascun Comune non poteva mai essere esaustiva, perchè il loro potere normativo entro l'ordinamento imperiale era limitato; dall'altro, ai diversi sistemi giuridici che reggevano i diversi ordinamenti (città, corporazioni, feudi, monasteri...) mancava un riferimento comune che potesse disciplinare le loro reciproche relazioni.

La risposta a questo vuoto normativo fu trovata da Irnerio nella compilazione giustiniana: un corpo vasto, se pure antico, di norme ben collaudate che fornivano inoltre uno schema concettuale di riferimento adattabile anche a sistemi normativi non romani. La brillante idea di Irnerio fu quella di utilizzarlo sia per integrare gli statuti dove questi non provvedessero, sia come elemento di coordinamento tra diverse istituzioni. Questa soluzione tecnica ebbe una pronta e facile giustificazione politica quando l'imperatore Federico I dichiarò espressamente che il diritto imperiale era quello romano. Le vicende delle guerre contro i Comuni gli impedirono di imporre la compilazione giustiniana al primo posto tra le fonti di diritto, ma i termini della *pax Constantiae* la stabilirono solidamente quale fonte di chiusura di qualsiasi sistema normativo e ultima risorsa per qualsiasi problema giuridico all'interno dell'Impero. E Venezia? I Veneziani non erano sudditi dell'Impero occidentale; il loro Comune era un ordinamento a fini politici, cioè generali; e in effetti svilupparono precocemente una vivace legislazione in diversi settori, che presto si sarebbe diversificata in forme nuove e più efficienti; le loro consuetudini erano mantenute vive e aggiornate attraverso il commercio e i contatti internazionali; e le questioni più difficili erano risolte *per laudum et arbitrium* dalla Curia di Petizion. Quindi non solo i Veneziani non erano tenuti ad applicare il diritto romano: non ne avevano neppure bisogno.

Di conseguenza, mentre il resto d'Italia si affrettava a padroneggiare al meglio il vecchio/nuovo diritto romano, e gli studi giuridici fiorivano, questi rimanevano trascurati a Venezia --come del resto qualsiasi forma di cultura giuridica specialistica-- ancora mezzo secolo dopo il sorgere dell'università a Bologna. Di fatto, ci sono pervenute solo due esili opere giuridiche dell'inizio del XIII secolo, entrambe anonime e redatte da privati. Una è nota come *Iudicia a probis iudicibus promulgata*: si tratta di una raccolta di consigli e suggerimenti pratici in materia processuale, basati sulle consuetudini e su sentenze rese in passato. L'altra è la *Ratio de lege Romana*, un titolo che sembrerebbe dimostrare un certo interesse per gli sviluppi scientifici in corso in terraferma; tuttavia non è altro che un manualetto elementare, riconoscibilmente basato non sugli insegnamenti bolognesi, ma sulle succinte nozioni di diritto romano che erano circolate già nell'alto medioevo in forma di epitomi e compendi.

La Quarantia

Fu forse il moltiplicarsi degli affari correnti dopo la quarta crociata a dare origine a nuovi Consigli. E' certo però che la prima metà del XIII secolo fu un periodo di vivace sperimentazione istituzionale. A un qualche punto all'inizio del secolo apparve un nuovo Consiglio che non era menzionato nella legge elettorale del 1207: il *Consilium de XL*, o Quarantia, composto da quaranta membri eletti annualmente dal Maggior Consiglio. Il Consiglio era presieduto da tre Capi eletti tra i quaranta; i Capi furono aggregati quali membri *ipso iure* al Minor Consiglio (presieduto a sua volta dal doge), formando un'assemblea di dieci persone chiamata Signoria.

Un atto formale di istituzione non ci è pervenuto; gli archivi risalgono solo fino alla prima metà del XIV secolo. La prima menzione dei XL si trova in una delibera del 13 novembre 1223, per altri versi di scarso interesse, di cui si scrive che *XL ordinatos pro proficuo et utilitate Communis* (quaranta consiglieri riuniti per il bene e negli interessi del Comune) vi parteciparono insieme al Minore e Maggior Consiglio, ai *Capita contratarum* (Capi dei distretti urbani) e al magistrato degli *Iusticiarii* (Giustizieri) interessati all'argomento della delibera stessa: un divieto di commercio di legname dal Cadore.

Per quanto in questa prima testimonianza appaia agire entro un'assemblea più ampia e composita, sembra certo da numerose cronache e menzioni ufficiali che la Quarantia non era

una semplice aggiunta o commissione interna ai due Consigli più antichi, ma che svolgeva funzioni proprie. Da principio, le sue attribuzioni furono numerose e svariate. Deliberava leggi per delega del Maggior Consiglio; riceveva gli ambasciatori stranieri e svolgeva compiti amministrativi in materia di economia e finanza.

La principale area di intervento, tuttavia, era la giurisdizione. La Quarantia è un esempio notevolmente precoce di corte di appello: mentre in tutta Europa, fino all'ascesa degli Stati moderni e delle loro Corti centrali, la maggior parte dei giudizi si svolgeva in grado unico, a Venezia esisteva invece la possibilità di un'impugnazione presso la Quarantia contro le sentenze emanate dalle Corti di Palazzo nelle controversie civili, e contro quelle di qualsiasi magistratura in materia penale.

Tenendo conto di questo ambito di attività, una possibile spiegazione per la sua istituzione può essere stata la necessità di discutere in separata sede questioni che, per quanto abbastanza problematiche da non poter essere demandate a questa o quella magistratura, non erano ritenute tanto gravi da richiedere l'attenzione del Maggior Consiglio, la cui agenda era probabilmente anche troppo intensa. Non per caso i XL erano presieduti dai loro tre Capi, lasciando il Minor Consiglio con il doge liberi per altri compiti. Lo scorporo delle funzioni giurisdizionali deve essere stato per il Maggior Consiglio un immediato sollievo.

I Pregàdi

Il quarto e penultimo in ordine di istituzione tra i Consigli veneziani fu il Pregàdi, in latino *Rogati* ("richiesti, pregati"), chiamato in seguito anche Senato a imitazione del Senato romano dell'antichità. Il nome di Rogati non è unico a Venezia, e si trova anzi in alcune altre città, tra cui Genova, Firenze e Ragusa.

Alle origini, contava sessanta membri eletti annualmente dal Maggior Consiglio, ed era presieduto dalla Signoria. Non è sopravvissuta alcuna delibera relativa alla sua istituzione, gli archivi superstiti iniziano con la fine del XIII secolo, e ci sono dubbi sulle prime testimonianze della sua attività, ma si può ritenere con certezza che sia apparso a qualche punto nel secondo quarto del secolo. In effetti la *promissio ducis* giurata nel 1229 dal doge Jacopo Tiepolo (eletto nel 1229, morì nel 1249) non lo nomina, mentre compare nella *promissio ducis* di Ranieri Zeno (eletto nel 1253, morì nel 1268) giurata nel 1253.

Il nome di Rogati sembra implicare che le sue funzioni da principio fossero occasionali, forse per particolari questioni che richiedevano specifica attenzione. Il Maggior Consiglio stava rapidamente diventando sovraffollato, e una discussione approfondita degli affari sempre meno agevole; sembra ragionevole che un'assemblea più ristretta, ma non troppo, apparisse meglio in grado di gestire tempestivamente ed efficacemente le faccende più delicate, mantenendo allo stesso tempo l'apertura ad apporti diversificati e una sufficiente base di consenso.

E' sicuro che il Pregadi diede subito prova della propria efficacia, perchè la sua importanza sarebbe cresciuta nel tempo e gli avrebbe attribuito un ruolo di rilevanza primaria nella direzione della politica veneziana.

Fin dalle origini ebbe attribuzioni proprie in materia di commercio, navigazione e giurisdizione penale sui reati di appropriazione di denaro pubblico o violazione dei capitolari da parte dei magistrati. A queste se ne aggiunsero altre, delegate volta per volta dal Maggior Consiglio, ad esempio in materia di politica, difesa terrestre e marittima e relazioni con la Corte di Roma. Col tempo, molte tra le delegazioni furono interpretate come permanenti.

Il criterio della condivisione: la *giustizia distributiva*

La fioritura di Consigli e magistrature nel periodo in cui Venezia costruiva se stessa quale Comune è un esempio precoce di applicazione di un concetto chiave, che avrebbe dato forma a tutti gli sviluppi successivi: quello di *giustizia distributiva*.

Quando Paolo Morosini nel XV secolo usava il termine del suo saggio politico *De rebus ac forma reipublicae Venetae* (Degli affari e della costituzione della repubblica di Venezia), esso denotava già un'idea ben solida nel discorso politico veneziano. Mentre la *giustizia commutativa* si realizzava attraverso l'equa distribuzione della ricchezza, unita a rimedi giudiziari contro gli illeciti e i reati, la *giustizia distributiva* si realizzava tramite un'efficiente divisione dei compiti tra i diversi soggetti di governo. La separazione dei poteri, si è detto, era sconosciuta a Venezia, ma così non era per la divisione del lavoro nella gestione dei pubblici

affari: la *distributiva* era la prassi politica che portava all'istituzione di nuovi Consigli e magistrature, come pure la ragione per dotarli di funzioni proprie e delegate; era anche il criterio in base al quale venivano risolti i conflitti di attribuzioni.

La *distributiva* non riguardava solo l'attribuzione di funzioni distinte ai Consigli e alle magistrature: toccava anche la loro collaborazione. La *distributiva* era alla base della prassi delle aggregazioni: le questioni che attivassero le attribuzioni di più di uno dei soggetti di governo venivano discusse in sedute congiunte, in modo che ciascuno dei Consigli e/o delle magistrature coinvolte potesse dare il proprio contributo con tempestività ed efficacia, e si evitassero conflitti di attribuzioni.

Alcune delle aggregazioni divennero presto permanenti. Anzitutto, il Maggior Consiglio formò sin da principio un'unità funzionale con la Signoria, che fungeva da collegio di presidenza. Inoltre, al tempo del Comune i magistrati in carica facevano parte *de iure* del Maggior Consiglio, che erano tenuti a lasciare quando ne scadevano. La Quarantia e il Pregadi erano pure aggregati al Maggior Consiglio come parte integrante delle sedute.

La Quarantia e il Pregadi a loro volta si riunivano insieme qualora la questione richiedesse una considerazione congiunta; un secolo dopo la loro istituzione, tali sessioni congiunte erano ormai usuali, e la Quarantia sedeva senza il Pregadi soltanto per le funzioni puramente giurisdizionali. Altre aggregazioni ai Pregadi o alla Quarantia erano occasionali, e solitamente riguardavano i magistrati dotati di attribuzioni legate all'argomento in discussione.

Come a Venezia la *giustizia commutativa* era considerata più come equità del caso concreto che applicazione rigida di norme precostituite, così anche la *giustizia distributiva* era un concetto situazionale: ogni novità veniva adottata a titolo sperimentale, per brevi periodi e con ampia riserva di abolirla o emendarla in base ai risultati. Il lungo esperimento degli *iudices* durante l'età del *Ducatus* aveva preparato l'ascesa delle Corti e della Quarantia; i *sapientes Consilii* erano stati gli antecedenti dei Consigli dell'età del Comune. In materia di governo, i Veneziani rimasero sempre fin da principio gelosi del loro diritto di cambiare idea.

Una nuova forma di legislazione: gli Statuti

Allo stesso tempo in cui formava la propria costituzione sul modello comunale, Venezia sperimentò anche la forma legislativa degli statuti.

Nelle città della terraferma, la normativa statutaria legificava antiche consuetudini e le integrava con le nuove norme necessarie per lo sviluppo dell'economia, della società e delle istituzioni cittadine. Ne risultarono lunghi documenti divisi in parti e articoli, che trattavano gli aspetti più importanti e/o più controversi della vita civile. Disciplinavano anzitutto la composizione e le attribuzioni dei soggetti di governo, poi la repressione penale, il diritto privato e i rapporti dei cittadini con il Comune. Questi statuti erano stati dotati di vigenza all'interno dell'Impero dalla *pax Constantiae* emanata nel 1183 dall'imperatore Federico I Barbarossa Hohenstaufen dopo la sua sconfitta da parte dei Comuni. Erano la fonte di diritto primaria, per quanto non esaustiva, nel territorio di ciascuna città: si intendevano integrati dal diritto "imperiale", cioè dal diritto romano insegnato nelle università.

Le cose, già lo sappiamo, erano diverse a Venezia, dove la legislazione per delibera del *placitum* era stata praticata fin da tempi molto antichi e dove il diritto "imperiale" non era vigente. Con il passaggio al Comune, furono i Consigli a succedere al *placitum* come legislatori. Il carattere più evidente che distingue gli statuti veneziani da quelli delle città della terraferma si situa in effetti a livello costituzionale. Mentre nei Comuni di terraferma gli statuti erano anzitutto una attestazione giuridica della natura e dei poteri dei soggetti di governo, dei loro doveri e dei loro compiti, a Venezia queste materie erano normate in documenti separati di tradizione leggermente più risalente, le *promissiones ducis* e i capitolari delle Curie e delle magistrature. Altrove le norme di diritto privato e penale avevano il secondo posto dopo la legificazione dell'ordine politico; a Venezia invece la costituzione rimaneva in uno stato fluido, era una questione discussa e concordata nei Consigli, mentre gli statuti miravano con immediatezza a dare norme per la vita quotidiana dei cittadini.

Ma perchè i Veneziani sentirono il bisogno di compilazioni statutarie, come se non fossero sufficienti le delibere assunte giorno per giorno dai Consigli? Cosa distingue gli statuti veneziani dalle singole delibere del *placitum* nell'età del *Ducatus*, come pure dalle delibere dei

Consigli del Comune e dalle *promissiones maleficiorum* nelle quali i singoli dogi promettevano di punire i reati?

Una possibile risposta si trova in considerazioni di forma e procedura: gli statuti veneziani venivano redatti da commissioni elette dal Maggior Consiglio sulla base delle consuetudini applicate, poi erano discussi e deliberati dal Consiglio stesso (con aggregazioni), e infine erano sottoposti al *placitum* per l'approvazione. Questa non era soltanto una forma di pubblicazione, ma di una condizione di efficacia. Una procedura così complessa distingueva gli statuti dalle ordinarie deliberazioni dei Consigli, la maggior parte delle quali non veniva neppure più sottoposta al *placitum*; li rendeva differenti anche dalle *promissiones maleficiorum*, che erano sì dirette al *placitum*, ma rimanevano dichiarazioni personali del singolo doge, e dovevano essere ripetute (con le opportune integrazioni) dal successivo.

Un altro ordine di considerazioni riguarda la disciplina introdotta dalle compilazioni statutarie. L'antica legislazione veneziana emanata dal *placitum* su proposta del doge (eventualmente con la collaborazione di *iudices* e *sapientes*) era stata occasionale e limitata a specifiche questioni; altrettanto si può dire per le deliberazioni quotidiane dei Consigli. Gli statuti invece si presentano come articolati testi normativi miranti a dare una disciplina preventiva a istituti frequentemente controversi o di incerta interpretazione; sembra di potervi riconoscere l'intenzione di fissare norme destinate a durare.

Tale impressione non è contraddetta da quelle norme che sono visibilmente una reazione a prassi indesiderabili; è possibile che la loro inclusione sia il risultato di un compromesso tra i membri della commissione di redazione, ciascuno dei quali cedeva o resisteva su questo o quel punto di politica contingente. Non è un caso se gli statuti veneziani medievali rimasero formalmente vigenti, e furono in effetti ristampati insieme alle novelle successive, sino alla fine della Repubblica.

Le prime stesure statutarie

Il XIII secolo, e specialmente la prima metà, fu un periodo di rapida crescita del sistema normativo. Statuti in materia privatistica, statuti marittimi, *promissiones maleficiorum* in ambito penale, come pure l'ossatura essenziale della costituzione Veneziana, le *promissiones ducales* e i *capitolari* delle magistrature, subirono un intenso processo di redazione, approvazione, integrazione e riscrittura, mentre la procedura per l'elezione del doge raggiungeva la sua forma definitiva. Il Comune costruiva se stesso come un'istituzione policentrica e flessibile, provvedendo al tempo stesso a definire i limiti di ciascuno dei soggetti pubblici, e in questo modo assicurava l'equilibrio.

Le materie trattate nella legislazione statutaria rivelano i settori che a quel tempo più necessitavano di una disciplina non ambigua. Il documento più antico che ci sia pervenuto con un contenuto almeno parzialmente statutario è il *Codex Marcianus Latinus* cl. V, CXXX nella Biblioteca Nazionale Marciana, intitolato *Incipiunt usus Venetorum; similiter et leges constitunt* (cioè "Iniziano le consuetudini veneziane; e anche si presentano le leggi"). I primi settantaquattro articoli sembrano essere la legificazione di usi giudiziari in materia di procedura, garanzie, atti notarili e loro valore probatorio, successioni, *commissarie*, contratti, doti, trasferimenti di diritti immobiliari, *clamores* (opposizioni di terzi ad atti giuridici, sing. *clamor*) e *induciae* (ritardi nell'adempimento; *plurale tantum*). A questi capitoli ne fanno seguito altri aggiunti nel 1204, mentre l'anziano doge Enrico Dandolo guidava la quarta crociata a Costantinopoli suo figlio, in qualità di reggente, promosse l'emanazione di *Novae constitutiones sive leges* (Nuovi decreti ossia leggi). Queste hanno ad oggetto la procedura della Curia dell'Esaminador, recentemente istituita, e istituti di diritto privato.

Il ms. documenta anche gli ulteriori sviluppi che ebbero luogo durante la carica del doge Pietro Ziani (1205-1229). Quanto al diritto e alla procedura civile, nel 1214 (*m.v.* 1213: era il mese di febbraio) furono emanate norme per sveltire i processi; nel 1223 si apportò una significativa innovazione in materia di dote, secondo la quale i doni ricevuti dalla moglie durante il matrimonio non andavano a far parte della sua dote, e ricadevano invece in proprietà del marito; nel 1226 si introdusse una nuova procedura per la pubblicità dei trasferimenti immobiliari, le *venditiones ad usum novum* ("vendite secondo l'uso nuovo"), notevole esempio di istituto giuridico del tutto nuovo introdotto da un legislatore medievale in materia di proprietà immobiliare. L'istituto fu poi ripreso tal quale nelle redazioni statutarie successive.

Tra il 1227 e il 1229 vennero in essere le prime redazioni di statuti marittimi, che introdussero norme sia tecniche sia giuridiche sulla costruzione, l'equipaggiamento e l'esercizio delle navi mercantili.

Jacopo Tiepolo e il nucleo fondamentale degli Statuti

Pietro Ziani morì nel 1229, e il nuovo doge fu eletto in persona di Jacopo Tiepolo (1229-1249). Sembra che durante la vacanza ducale sia stata eletta per la prima volta la magistratura dei Correttori alla promissione ducale. Si trattava di una carica temporanea, che aggiornava e integrava il testo della *promissio ducis* che il nuovo doge era tenuto a giurare, come suo capitolare, al momento di assumere i suoi poteri. La *promissio ducis* del 1229 era una ordinata e ampliata compilazione di testi precedenti, e fu il modello seguito per le successive. Formalmente appariva ancora come una dichiarazione di intenti unilaterale e spontanea da parte del doge, ma le apparenze ingannavano. Il doge non poteva esercitare le sue funzioni prima di aver prestato giuramento sul testo sottopostogli, né poteva rifiutare la carica dopo l'elezione.

Il 3 luglio 1229, Tiepolo produsse 28 capitoli di *Novae leges*, seguite il 19 novembre 1231 da un unico capitolo intitolato *Quilibet Venetus de debito librarum XXV possit suam consequi rationem coram iudicibus Forinsecorum* (cioè "Ogni Veneziano può essere soddisfatto del suo credito fino a XXV libbre presso la Curia del Forestier"); infine 7 capitoli furono aggiunti il 6 maggio 1233 su diverse questioni procedurali.

Nel 1232 giurò una aggiornata *promissio maleficiorum*, che sarebbe stata assunta a modello per le successive.

Nel 1233 Tiepolo promosse la compilazione di uno Statuto marittimo, che includeva le norme emanate durante il dogado di Ziani e ampliava il proprio ambito a comprendere la legificazione di consuetudini sui contratti tra gli armatori, i capitani e i marinai, la disciplina di bordo, la ripartizione delle avaree e delle perdite di carico.

La crescita tumultuosa degli statuti richiese a questo punto un censimento e una risistemazione. Fu ancora Jacopo Tiepolo che all'inizio del 1242 incaricò una commissione di compilare le norme statutarie vigenti in un testo unico e aggiornato. La commissione era composta da Pantaleone Giustiniani, pievano di san Polo (cioè Paolo), Tomaso Centrànico, Giovanni Michel e Stefano Badoer. La bozza che approntarono fu approvata il 25 settembre 1242 secondo le forme prescritte, cioè per delibera dei Consigli e pubblica presa d'atto da parte del *placitum*.

Il cosiddetto *Statutum novum* fu ordinato in cinque libri. Il primo inizia con le formalità da seguire nelle alienazioni di beni ecclesiastici e prosegue con norme sui giudizi civili; il secondo disciplinava le tutele, il terzo i contratti, il quarto le successioni, il quinto materie disparate tra cui la responsabilità extracontrattuale per furto e l'interpretazione delle norme.

Una tabella comparativa rispetto ai primi statuti mostra come la compilazione abbia riordinato e perfezionato norme statutarie già collaudate.

Lo *Statutum Novum* non fu mai abrogato o modificato; tuttavia ricevette occasionali aggiunte (Correzioni) fino al XVII secolo.

La prima di queste aggiunte venne già nel 1244, quando lo stesso Tiepolo promosse l'emanazione degli Statuti della Curia di Petizion: il potere di *laudum et arbitrium* della Curia richiedeva uno stretto e attento coordinamento con il corpo normativo statuario.

Una seconda rilevante correzione venne sotto il dogado di Andrea Dandolo (1306-1354, eletto nel 1343), che aggiunse un *Liber Sextus*, una compilazione di norme statutarie emanate sotto i successori di Tiepolo fino a Dandolo stesso.

Le fonti di diritto e il pensiero giuridico al tempo di Jacopo Tiepolo

L'interpretazione era in effetti una questione delicata a fronte di una compilazione ormai lunga e complessa di norme statutarie, che per di più dovevano coordinarsi quotidianamente con le consuetudini e la prassi delle Curie e delle magistrature; pertanto si provvide a dare nello *Statutum novum* espresse istruzioni in merito all'ordine delle fonti di diritto.

In primo luogo le norme da applicare dovevano essere ricercate nello Statuto stesso. Le questioni non disciplinate espressamente dovevano essere risolte in via analogica sulla base dello Statuto; il principio che nessuno può essere punito se non in forza di una legge

previgente non era applicato all'epoca, quindi l'applicazione analogica era ammessa anche per le *promissiones maleficiorum*.

Se il caso era completamente estraneo alla normativa statutaria, veniva regolato in base alle consuetudini, che tuttavia dovevano essere ragionevoli e provate; ciò significa che chiunque volesse affermare un diritto che trovasse titolo in una consuetudine, avrebbe dovuto dare prova del tenore della norma e del suo perdurante vigore.

Se il problema risultava del tutto nuovo e quindi non regolato né dallo Statuto né dalla consuetudine, i giudici erano liberi di decidere secondo *laudum at arbitrium*. L'ultima e definitiva fonte di diritto con cui risolvere le controversie non era il diritto romano di Giustiniano, ma lo stesso legislatore veneziano, incarnato nei titolari *pro tempore* dei Consigli e delle magistrature.

Questa peculiarità veneziana fu rilevata con disappunto dai giuristi della terraferma, che non accettavano volentieri questa irregolarità rispetto al loro ideale di un ordine giuridico universale; attorno alla metà del XIII secolo, il glossatore Odofredo si lamentava che *[Veneti] non servant legem, sed solummodo vivunt eorum consuetudine*, cioè i Veneziani non seguono la legge (intendendo la sola "vera" legge, cioè la compilazione giustiniana) ma vivono secondo le loro consuetudini (compresi i loro statuti e la legislazione non statutaria, nulla di cui secondo Odofredo meritava il titolo di legge).

Nonostante il disprezzo dei giuristi colti, lo *Statutum novum* fu presto corredato da esaurienti glosse, redatte da più di una mano. Ciò era usuale all'epoca per i testi legali di una certa complessità, ma in questo caso esiste una significativa differenza: mentre le glosse agli statuti delle città di terraferma erano redatte da esperti di diritto romano e riguardavano prevalentemente il coordinamento degli statuti stessi con la compilazione giustiniana, le glosse veneziane furono compilate con scarso riguardo per i concetti e la terminologia romanistici, e guardando invece alla prassi delle Curie veneziane. Almeno uno dei glossatori era al corrente degli sviluppi bolognesi, e le sue glosse operano una dettagliata comparazione tra la disciplina romana e quella veneziana, ma non si fa cenno che il diritto romano fosse da considerare come applicabile accanto agli Statuti.

Le fonti di diritto al tempo di Ranieri Zeno

L'elezione, dopo il breve ducato di Marino Morosini (1249-1253), del suo successore Ranieri Zeno (1253-1268), portò una rilevante integrazione all'ordine delle fonti di diritto come era stato fissato nello *Statutum novum*. La *promissio ducis* che Zeno giurò nel 1253 menziona espressamente la stessa *promissio ducis* insieme alle *promissiones maleficiorum*, come fonti primarie al fianco dello *Statutum*.

Nel 1255, Zeno inoltre aggiornò lo statuto marittimo e vi aggiunse alcuni capitoli di *Statuta tarretarum* (statuti per le taride, un tipo di nave per il trasporto militare).

Il sistema normativo appariva a questo punto attentamente ed efficientemente articolato. Il nucleo centrale della costituzione era delineato nelle *promissiones ducis*, che stabilivano le relazioni tra il doge e ciascuno dei soggetti pubblici; erano strettamente vincolanti per ciascun doge e applicate con il massimo rigore, ma erano anche soggette a ogni opportuna integrazione o aggiornamento quando veniva eletto il nuovo doge. La stessa scelta di rigidità temporanea, periodicamente riveduta ad ogni nuova elezione ducale, valeva per le *promissiones maleficiorum*, che in questo modo potevano tenere il passo con le mutevoli esigenze dell'ordine pubblico. Nel settore del diritto privato e marittimo, invece, si seguiva una politica di stabilità: gli statuti restavano in vigore a prescindere da una dichiarazione di volontà del doge in carica, e potevano essere ampliati con prudente continuità.

Il sistema era completato dalle ulteriori norme costituzionali contenute nei capitoli delle magistrature, e modulato attraverso le delibere dei Consigli e delle magistrature come pure dalla prassi delle Curie, che applicavano le consuetudini dove necessario e chiudevano il sistema con il *laudum et arbitrium*.

In effetti, Venezia non aveva motivi per avvalersi della compilazione giustiniana.

La Cancelleria

Ciò di cui Venezia sentiva il bisogno nell'età del Comune non era il diritto romano, ma le conoscenze tecniche dei giuristi, e non per colmare lacune nel sistema normativo, bensì per costruire e organizzare una Cancelleria efficiente.

Nell'età del *Ducatus*, le deliberazioni del *placitum* erano redatte per iscritto da notai. Questi erano chierici, che svolgevano funzioni di notai *ad instrumenta* (atti negoziali) per i privati, cioè redigevano contratti, testamenti, commissarie, ecc. A quel tempo, erano anche membri del *placitum*, e assumevano funzioni di notai *ad acta* (atti di governo) per confezionare la documentazione scritta delle delibere assunte. Tra la fine dell'XI secolo e l'inizio del XII, tali funzioni erano esercitate prevalentemente dai chierici della cappella ducale (la Basilica). Durante la prima metà del XIII secolo, tuttavia, due considerazioni resero necessario un cambiamento. Da un lato, i chierici erano ormai assenti dal *placitum* da qualche decennio, e il *placitum* stesso non era più la sede decisionale; dall'altro, il numero crescente dei Consigli e delle magistrature richiedeva la costituzione di un archivio ordinato, aggiornato con continuità, per la conservazione degli atti di governo.

Nelle città della terraferma, le cancellerie erano tenute da giuristi acculturati al diritto romano. La loro preparazione giuridica si rifletteva sulla forma degli atti e la struttura degli archivi. Tra questi specialisti che i Veneziani scelsero gli esperti di cui avevano bisogno, offrendo loro stipendi elevati, la cittadinanza e altri benefici in cambio del loro know-how. Si prese però cura di mantenere isolati questi professionisti dal loro ambiente sociale e culturale di origine: il rischio era quello di importare non solo le competenze di singoli giuristi, ma anche la loro organizzazione corporativa, il cui potere e prestigio in terraferma influenzava la politica. Il progetto ebbe successo, e i professionisti così cooptati, pur se acquisirono un ruolo strutturale importante per lo svolgimento quotidiano delle attività di governo a Venezia, rimasero esclusi dal prendere parte ai Consigli e alle magistrature, e così vennero mantenuti estranei alle scelte politiche.

Si trova menzione di un cancelliere nella *promissio ducis* di Jacopo Tiepolo del 1229: gli era affidato il sigillo ducale ed era lui ad apporlo ai documenti ufficiali; i documenti così corredati sostituirono l'approvazione del *placitum* quale prova della veracità del testo. La *promissio* di Marino Morosini del 1249 precisa dunque che la scelta del cancelliere doveva essere approvata dal *placitum* in segno di fiducia nel cancelliere prescelto. Inoltre il doge doveva assumere a sue spese un notaio, eletto a maggioranza dal Maggior Consiglio, perchè si trovasse al servizio permanente del Comune.

Nei due decenni successivi il numero di questi notai crebbe, e si introdussero requisiti e limitazioni. Ne seguì la separazione tra la professione di notaio *ad instrumenta* e la carriera burocratica in Cancelleria come notaio *ad acta*. I chierici rimasero numerosi tra i professionisti ancora per un paio di secoli, mentre gli impiegati sarebbero stati scelti sempre più spesso tra giuristi secolari. Sono loro ad aver accumulato la ricchezza documentaria conservata nell'Archivio di Stato di Venezia.

Nel 1268, il Maggior Consiglio istituì l'ufficio permanente del Cancellier grande, responsabile del sigillo e della tenuta degli archivi. Questi erano divisi in due sezioni. La Cancelleria superiore (collocata al piano più alto del Palazzo) conservava gli atti di governo (*acta*).

Se nei primi tempi le registrazioni erano talvolta tenute secondo metodi poco sistematici, già dalla fine del secolo si riscontra in uso una prassi ordinata. Le minute degli atti erano redatte subito dopo le sedute dei Consigli e delle magistrature su fogli sciolti, che sarebbero successivamente stati cuciti in *filze*, e venivano trascritte in bella copia su registri di pergamena. La Cancelleria inferiore (situata al pianterreno) conservava gli archivi dei notai *ad instrumenta* che avessero cessato o interrotto l'esercizio per morte, età avanzata o assenza temporanea da Venezia. Si tratta di una rilevante innovazione per quei tempi, simile per funzione a un Ufficio del registro: il Comune si assunse come compito di pubblico interesse la conservazione a lungo termine dei documenti negoziali (*instrumenta*), in modo che fosse possibile trarne copia se necessario e in questo modo accertare facilmente le situazioni giuridiche, riducendo il contenzioso.

La struttura originaria della Cancelleria e i requisiti per l'impiego pubblico al suo interno sarebbero stati integrati e dettagliati nel secolo successivo, sviluppandosi come efficace supporto tecnico alle funzioni di governo svolte dai Consigli e dalle magistrature.