

## **I rettori veneziani e l'amministrazione della giustizia in Terraferma**

di Claudia Passarella

A seguito della conquista della Terraferma da parte della Serenissima Repubblica nella prima età moderna, Venezia diventa un potente Stato territoriale.

Terminati gli eventi militari, occorre organizzare il governo delle terre da poco conquistate: la città lagunare deve ora amministrare un territorio quanto mai variegato per cultura, mentalità, istituzioni, diritto e consuetudini.

Il governo veneziano decide quindi di inviare nelle più importanti città della Terraferma due rappresentanti dell'organo sovrano con le funzioni rispettivamente di podestà e capitano. Gli incarichi e le mansioni assegnate ai rettori al momento dell'elezione sono indicate nelle cosiddette commissioni, ovvero mandati che la Serenissima Signoria rilascia, su delibera del Maggior Consiglio, a ciascuno di loro prima di partire da Venezia, e su cui essi prestano il loro giuramento quali magistrati prima di andare ad assumere la carica.

Generalmente i rettori sono tenuti a svolgere molteplici attività partecipando alla vita amministrativa e giudiziaria della comunità: devono presiedere gli organi collegiali locali, mantenere l'ordine pubblico, sorvegliare le finanze, vigilare sull'esecuzione delle opere pubbliche e soprattutto rendere giustizia.

In particolare al podestà spettano funzioni preminentemente civili e giudiziarie, mentre il capitano è responsabile dell'ordinamento militare urbano ed è chiamato a vigilare sulle opere di difesa e garantire l'addestramento delle milizie.

Nei centri di minore importanza, come Treviso, Belluno, Rovigo e Conegliano, queste funzioni sono riunite in un'unico magistrato che contemporaneamente esercita competenze di natura civile, giurisdizionale e militare.

Tra le molteplici mansioni assegnate ai rettori, l'amministrazione della giustizia e la tutela della legge e dell'ordine pubblico assumono senza dubbio un ruolo di primo piano.

Prima dell'occupazione veneziana, l'attività giudiziaria in ciascun centro urbano era regolata dalle norme contenute negli statuti ed esercitata da organismi burocratico-giudiziari, come ad esempio gli antichi Uffici del Maleficio.

A seguito della conquista della Terraferma, la responsabilità per l'amministrazione della giustizia civile e penale nelle città del Dominio spetta ai rettori veneziani. In realtà le antiche strutture giudiziarie non vengono cancellate, ma le loro funzioni vengono gradualmente e progressivamente ridimensionate.

I rettori, chiamati a rendere giustizia nelle città del Dominio, sono coadiuvati da un numero variabile di assessori, detti anche giudici. A Padova e a Verona, ad esempio, il podestà è affiancato da quattro assessori; tre invece a Vicenza, Brescia e Bergamo; due a Treviso e a Udine; un solo assessore, infine, nei centri più piccoli come Feltre e Belluno. Gli assessori sono sudditi della Repubblica, ma non necessariamente veneziani; devono essere laureati in legge e possedere una grande esperienza in campo giuridico.

L'interazione tra i rettori e gli assessori può variare in base ai patti di dedizione tra la Repubblica e le singole località. In linea di massima, tra gli assessori, la prima carica è il vicario pretorio, che ha giurisdizione in ambito civile come vicario del podestà. Fondamentale inoltre la figura del giudice al Maleficio, che esercita numerosi compiti in materia criminale dalla formazione del processo sino alla pronuncia della sentenza.

Podestà e assessori insieme formano la corte pretoria ed esercitano l'attività giudiziaria nella città e nei territori che il rettore veneziano è chiamato ad amministrare.

Anche le regole procedurali in realtà variano a seconda dei casi e dei luoghi; tuttavia è possibile individuare alcuni elementi comuni, sia in ambito civile che in ambito criminale.

In materia civile, la giurisdizione è ripartita tra il podestà, i suoi assessori e le magistrature cittadine. Questa regola tuttavia patisce delle eccezioni, perché alcune materie sono di competenza esclusiva degli uni o delle altre.

Accanto alle cause ordinarie, poi, vi sono le cosiddette cause sommarie. Statuti locali e commissioni infatti stabiliscono le materie e le questioni che devono essere trattate succintamente. A Padova ad esempio si procede in via sommaria quando si tratta di cause che non eccedono il valore di 100 lire.

Infine, per quanto riguarda il sistema delle impugnazioni civili, si osserva che il rettore veneziano è organo di appello quando vengono impugnate le sentenze pronunciate dai vari giudici della città. Le decisioni rese dal podestà in prima o in seconda istanza possono a loro volta essere impugnate di fronte ai superiori tribunali veneziani. La causa quindi può passare in terza istanza a Venezia, ma ciò accade solo se la seconda sentenza non è conforme alla prima, perché in caso contrario la lite cessa e non è ammesso un ulteriore grado di giudizio.

Per quanto concerne la giurisdizione penale, essa si suddivide in ordinaria e straordinaria.

L'autorità ordinaria è quella naturale ad ogni reggimento: in questi casi infatti la procedura è disciplinata dagli statuti cittadini ed il processo viene formato nell'Ufficio del Maleficio.

Alcune cause tuttavia richiedono poteri decisionali più ampi in virtù della gravità del delitto commesso o per i risvolti politici implicati nella vicenda. Riscontrati nella fattispecie i caratteri della straordinarietà, la questione viene segnalata dal rettore alla Signoria.

La Dominante a questo punto può scegliere se avocare a sé il procedimento, restituirlo alla giurisdizione locale affinché si proceda in via ordinaria, oppure delegare la causa al rettore. Nel caso di sopravvenuta delegazione, il rettore e la sua corte sono investiti di autorità straordinaria e si verifica il passaggio del processo dal Maleficio alla Cancelleria pretoria.

Le delegazioni sono provviste di clausole diverse a seconda dei casi. Il Consiglio dei Dieci ad esempio può delegare con la clausola *servatis servandis*, cioè con obbligo di procedere secondo il rito ordinario di natura prevalentemente accusatoria, oppure con il proprio rito inquisitorio.

Anche quando la delegazione avviene con la clausola *servatis servandis* il giudice tuttavia ha la facoltà di applicare sanzioni più severe di quelle normalmente comminate. Se invece viene concesso il rito inquisitorio, il rettore gode di poteri eccezionali sia in relazione alla procedura criminale, sia nella comminazione delle pene.

Il celebre *rito* del Consiglio dei Dieci presenta principalmente due caratteristiche: la segretezza e la rapidità decisionale. In particolare la segretezza è considerata uno strumento indispensabile per scovare i colpevoli dei delitti: i testimoni infatti possono parlare liberamente senza paura di possibili ritorsioni e soprusi, visto che ai rei non viene data la copia del processo. Altri caratteri peculiari del celebre rito sono la carcerazione preventiva senza possibilità di rilascio su cauzione, l'interrogatorio particolarmente duro al quale viene sottoposto l'imputato, il principio di autodifesa che costringe il reo a difendersi da solo senza l'ausilio di un avvocato e l'inappellabilità della sentenza finale.

In un primo momento l'attività di delega si dimostra alquanto incerta e prudente, successivamente però la concessione del rito inquisitorio cresce in misura esponenziale. Questo strumento infatti si rivela assai utile per combattere la criminalità dilagante nei territori del Dominio veneziano nell'età moderna. I rettori, ai quali è affidato il compito di assicurare la stabilità del governo e di garantire la tutela della legge e dell'ordine pubblico, richiedono con insistenza la delegazione col rito che permette loro di amministrare la giustizia in modo rapido ed efficace.

È evidente che il sistema delle impugnazioni, la prassi delle avocazioni e delle delegazioni e la concessione del rito inquisitorio comportano una progressiva ingerenza della Dominante nell'amministrazione della giustizia in Terraferma. Per comprendere pienamente i rapporti intercorrenti tra la città lagunare e il suo Stato territoriale, occorre infine analizzare il sistema delle fonti giuridiche per capire quali norme devono essere applicate dal giudice nella risoluzione di un caso.

Le fonti dottrinali insegnano che in primo luogo devono trovare applicazione le norme contenute negli statuti delle città; tuttavia la legislazione veneziana applicabile alle singole località, specie se in materie di ordine pubblico, prevale sugli statuti locali.

Nei casi di lacuna, si deve far ricorso al diritto romano; se anche il diritto romano si dovesse rivelare manchevole, subentrerebbero la comune opinione dei dottori, la consuetudine giudiziaria e infine la coscienza del giudice. Il sistema delle fonti applicabili in Terraferma, insomma, coincide e si connette con quello della Dominante nel primo grado (la legislazione veneziana) e nell'ultimo (il potere pubblico dei magistrati veneziani quale fonte di chiusura dell'ordinamento).

Ne consegue che la legislazione veneziana riveste un ruolo di primo piano nella gerarchia delle fonti. In particolare occorre sottolineare l'alto numero di interventi legislativi in ambito criminale, soprattutto a partire dal XVI secolo, quando nei territori del Dominio si registra un aumento della violenza e della criminalità. In questo periodo, infatti, dilaga la piaga del

banditismo, la criminalità si organizza in bande armate e le armi da fuoco sono sempre più diffuse.

In secondo luogo si osserva che, nonostante il dominio veneziano, la cultura giuridica locale fondata sul diritto comune non viene meno: il diritto romano infatti continua ad essere applicato in mancanza di norme statutarie e di leggi veneziane.

Infine non bisogna dimenticare che ai rettori, soprattutto a quelli dei centri minori, è concesso l'esercizio dell'*arbitrium*, che consente al giudice di attuare la *iustitia* facendo ricorso a criteri non formalistici.

Da queste brevi riflessioni in tema di amministrazione della giustizia civile e penale nello Stato territoriale veneto in età moderna emerge uno scenario composito ed articolato. In questo contesto, il ruolo svolto dai rappresentanti veneziani è essenziale: i rettori infatti, chiamati a svolgere un'importante funzione di collegamento tra centro e periferia, rappresentano un autorevole punto di contatto tra Venezia e il suo territorio.

## **The Venetian rectors and jurisdiction in the Terraferma**

by Claudia Passarella

With the conquest of the mainland (the so-called *Terraferma*) in the early modern age, Venice becomes a powerful territorial State.

Once the military upheavals were settled, organising government of the recently acquired possession became a pressing concern: the Republic now ruled over a territory where traditions, worldviews, institutions, law and custom were considerably diverse.

The Venetian government thus chose to send in the larger cities of the Terraferma two representatives or *rettori*, charged respectively with the offices of *podestà* and *capitano*.

The duties and attributions entrusted to the elected rectors were detailed in the so-called *commissioni*, that is the appointments given them by the Signoria on deliberation of the Major Council, and on which they swore their oath as magistrates before leaving Venice and assuming their office.

The rectors' duties were numerous and involved taking part in the administrative and judiciary life of the communities: they were chairmen of the local councils, kept the peace, oversaw finances, supervised public works, and last but not least they administered justice.

The *podestà* in particular had eminently civil and judiciary attributions, while the *capitano* was responsible for the local military garrison, works of defense, and training of the military.

In the minor centres, like Treviso, Belluno, Rovigo or Conegliano, both offices were performed by a single magistrate who gathered in his own hands civil, judicial and military attributions.

Among the various duties of the rectors, jurisdiction, law enforcement and the keeping of the peace were certainly of primary importance.

Before the Venetian rule, jurisdiction in each city was disciplined by rules found in the local statutes and performed by administrative and judiciary organs like the traditional *Uffici del Maleficio*.

After the conquest, civil and criminal jurisdiction passed under the surveillance of the Venetian rectors. In fact, the ancient local judges were not abolished, but their attributions were slowly and progressively limited.

The rectors, appointed with power of jurisdiction in the cities of the *Dominio*, were assisted by a variable number of *assessori*, also called judges. In Padova and Verona, the *podestà* worked side by side with four assessors; three in Vicenza, Brescia and Bergamo; two in Treviso and Udine; only one in the minor centres like Feltre and Belluno. The assessors must be citizens of the Republic, but not necessarily Venetians; they must be doctors of law and have legal experience.

The ways and means of cooperation between the rectors and assessors varied according to the pacts of dedition between the city and the Republic. As a rule, the primary office among their assessors was that of the *Vicario pretorio* [= deputy for the *podestà*], who held jurisdiction on civil matters as a substitute for the *podestà* or *pretore*. Another important office was the

*Giudice del Maleficio* [= judge in criminal], who performed acts in criminal processes, from the preliminary phase down to the decision.

The podestà and the assessors together formed the *Corte pretoria* and performed jurisdiction in the city and its territory, entrusted to the Venetian rectors.

As for procedure, it also varied according to the places and times; however some common elements can be discerned, both in civil and criminal trials.

In civil matters, jurisdiction was shared by the podestà, his assessors and the local magistrates. The rule however suffered exceptions, because specific matters came under the exclusive attributions of the ones or the others.

Beside ordinary litigation, there were the so-called summary trials. The local statutes and the *commissioni* listed the matters and questions to be decided summarily: for instance, in Padua the trial was summary for litigation whose value didn't exceed 100 pounds.

As for the appeals in civil matters, the Venetian rectors were judges of appeal for the sentences given by the local magistrates. The sentences given by the podestà, in the first as well as second level of jurisdiction, could in turn be appealed in front of the Venetian judges in the capital. The trial may thus be moved to a third level in Venice, but only if the second sentence was not compliant with the first: otherwise, the trial stopped and a further level of jurisdiction was not allowed.

Criminal jurisdiction was ordinary or extraordinary. The former was performed locally according to the statutes in force: the preliminary phase took place in the *Ufficio del Maleficio*. Some crimes however required ample powers of decision because of the seriousness of the offence or the political implications of the case. Once extraordinary elements were acknowledged, the rector informed of the question the *Signoria*.

The *Dominante* at this point chose whether to avocate the trial, or send it back to the rector in order for it to be decided in the ordinary way, or finally delegate the decision to the rector. In case of delegation, the rector and his court were invested with extraordinary authority and the case file was transferred from *Maleficio* to the rector's Chancery.

Delegations were given with different clauses according to circumstances. The Council of Ten for instance could delegate with the clause *servatis servandis*, that is with the provision that the trial proceed according to the usual, mainly accusatorial rules, or could allow the rector to follow the Council's own inquisitorial rules ("*il rito*"). However, even if the delegation was *servatis servandis*, the rector could impose penalties more severe than those ordinarily prescribed. If the delegation included *il rito*, the rector wielded exceptional powers both with regard to procedure and penalties.

The notorious *rito* of the Council of Ten was secret and expeditious. Secret in particular was seen as a necessary tool in order to catch the culprits: those under investigation were not given a copy of the files, so the witnesses could freely give their declarations, fearing no reprisals.

Other characters of the *rito* were preventive detention without bail, severe interrogations of the suspects, sentences without appeal, and only self-defence was allowed with no assistance from an attorney.

In the early times, delegations were uncommon and far between, but delegations *col rito* later grew exponentially. The tool was indeed employed to fight the flood of criminality which hit the Venetian Dominion in the modern age. The rectors, entrusted with government stability, law enforcement and public order, urgently demanded such delegations *col rito*, allowing them to give out fast, effective justice.

It is obvious that the system of appeals, the practice of avocations and the delegation of the inquisitorial *rito* meant a growing interference by the *Dominante* in judicial matters pertaining to the *Terraferma*. In order to fully understand the relationship between the capital and its territorial State, it is indeed necessary to analyse the system of legal sources, and survey which rules must be enforced by the judge in deciding a case.

Doctrinal sources show that in the first place the local statutes must be applied; however, Venetian legislation applicable in the individual cities, if any, and especially in matters of public order, would prevail on the local statutes.

In the reverse case of regulatory gap, recourse must be made to Roman law; if even that should be found lacking, the judge would turn to the common opinion of the doctrine, to judiciary practices, and finally to his own conscience. In conclusion, the system of the applicable sources for the *Terraferma* overlapped with the system for the *Dominante* in the

first level (Venetian legislation, if any) as well as the last (the powers of government of the Venetian magistrates as a closure source for the whole system).

Therefore, Venetian legislation performed a primary function among the legal sources. The number and incisiveness of criminal laws was a key element, especially since the XVI century, when violence and criminality exploded in the Dominio. It was a time of bandits, when criminal activities were in the hands of wide organisations and fire arms became more and more common.

It must also be stressed that a legal culture based on Roman law never faded in the Terraferma under Venetian rule: Roman law was still applied when central legislation or statutory rules were lacking.

Finally it must be noted that rectors, particularly in the minor centres, were expected to employ *arbitrium*, which allowed them to bestow *iustitia* according to informal principles.

These short notes about civil and criminal jurisdiction in the Venetian territorial State in the modern age paint a composite, diverse landscape. The role of the Venetian rectors was pivotal: they maintained contact between the centre and the outskirts, and their authority of government linked them into a whole.

## Sources / Fonti

ZEFFIRINO GIANBATTISTA GRECCHI, *Le Formalità del processo criminale nel Dominio veneto raccolte dal dottore ed avvocato Zeffirino Giambatista Grecchi di Codogno nella Lombardia austriaca premesso a ciascuna un saggio elementare delle teorie più analoghe ad una pratica istruzione*, 2 volumi, Padova: Stamperia del Seminario presso Tommaso Bettinelli, 1790-91.

MARC'ANTONIO TIRABOSCO, *Ristretto di pratica criminale che serve per la formatione de' processi ad offesa, aggiuntavi l'istruzione sopra processi di falsità in via mista del celebre assessore Giovanni Guidozi*, Vicenza: per Antonio Veronese, 1777.

BARTOLOMEO MELCHIORI, *Miscellanea di materie criminali, volgari, e latine, composta secondo le leggi civili, e venete da Bartolommeo Melchiori assessore*, Venezia: nella stamperia Bragadina presso Pietro Bassaglia in Merceria al Segno della Salamandra, 1741.

GASPARE MORARI, *Pratica dei reggimenti di Terraferma*, Padova: appresso Giuseppe Corona, 1708.

## Essential bibliography / Bibliografia essenziale

MICHELE SIMONETTO, *La giustizia criminale in uno Stato repubblicano di antico regime: Venezia*, in AA.VV., *La giustizia criminale nell'Italia moderna (XVI-XVIII sec.)*, a cura di Marco Cavina, Bologna: Patron Editore, 2012, pagg. 201-211; scheda bibliografica pagg. 397-403.

GIOVANNI CHIODI, *Il giardino dei sentieri che s'incontrano. Processo penale e forme di giustizia nella Terraferma veneta (secoli XVI-XVIII)*, in AA.VV., *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, Milano: Giuffrè, 2009, pagg. 85-166.

AA.VV., *Venezia e lo stato di Terraferma tra storia e mito. Atti della giornata di studi di Riese Pio X, 12 maggio 2007*, a cura di Luca Rossetto, Treviso: Stamperia della provincia, 2008.

CLAUDIO POVOLO, *Processo e difesa penale in età moderna. Venezia e il suo stato territoriale, con Del modo di difendere li rei di Nicolò Ottelio*, Bologna: Il Mulino, 2007.

*L'amministrazione della giustizia penale nella Repubblica di Venezia (secoli XVI-XVIII)*, vol. 2, *Retoriche, stereotipi, prassi*, a cura di Giovanni Chiodi e Claudio Povolo, Sommacampagna (VR), Cierre, 2004.