VITO PIERGIOVANNI

Norme, scienza e pratica giuridica tra Genova e l'Occidente medievale e moderno





Leggi e riforme a Genova tra XVI e XVII secolo

Per la storia giuridica genovese i secoli XVI e XVII sono ricchi di eventi rilevanti e di motivi di riflessione. Volendomi attenere strettamente al tema che mi è stato assegnato, cioè la legislazione in Liguria nei secoli XVI e XVII, è necessario escludere la trattazione di alcun aspetti di dottrina giuridica che, sia nei risvolti politico-istituzionali, sia in campo di diritto commerciale e internazionale, hanno apportato contributi che sono entrati a far parte della storia del diritto e della giurisprudenza europea: penso alle Decisiones de Mercatura della Rota Civile di Genova, al libro di Pietro Battista Borghi sulle caratteristiche del dominio genovese sul Mar Ligure, all'opera sui cambi di Raffaele Della Torre, al Negoziante di Gio Domenico Peri, alle Ponderazioni sopra la contrattazione marittima di Carlo Targa, per finire all'opera del più grande giurista genovese dell'età moderna, Giuseppe Lorenzo Maria Casaregi.

Mi atterrò quindi alla legislazione, ma anche per questo settore è opportuno distinguere spazi ed oggetti. Gli spazi, prima di tutto: è noto, infatti, che, nell'ambito delle singole comunità, esisteva, per gli organi locali, la possibilità di emanare una normativa valida sia per l'organizzazione interna, sia per il diritto civile e criminale. Si tratta di una normativa che comunemente confluisce sotto la denominazione di «Statuti» e la sua migliore conoscenza sarebbe fondamentale per costruire una mappa del particolarismo giuridico esistente nel dominio della repubblica. Gli organi centrali dello stato hanno esercitato, in età moderna, una attenta azione di censura su questi testi, ponendo in essere un processo di tendenziale unificazione: tale controllo, affiancato dall'azione dei giusdicenti genovesi mandati a reggere le comunità, e da una razionalizzazione delle circoscrizioni amministrative, è un aspetto di quella che, con le necessarie cautele, si può chiamare la via genovese verso lo stato moderno. Nella attuale situazione di relativa conoscenza delle fonti statutarie e dell'organizzazione statale, mi rendo conto, però, che usare un'espressione che richiami lo stato moderno più che una ipotesi possa definirsi una provocazione. Di tali testi, comunque, non mi

^{*} Pubbl. in « Studi Genuensi », n.s., 4 (1986), pp. 23-37.

occuperò in questa sede. Allo stesso modo non affronterò oggetti specifici relativi agli istituti di diritto civile e penale, la cui evoluzione si coglie nel più generale ambito del diritto comune italiano, con metodi e parametri dogmatici e cronologici diversi. Il mio discorso sarà quindi limitato alla legislazione costituzionale genovese, che ha ovviamente riflessi sulle forme assunte dall'amministrazione del dominio in uno stato, che già nel Medioevo, ha avuto caratteristiche e dimensioni regionali. Infine, la maggior parte dell'analisi che oggi propongo, è basata sulla legislazione del 1528, che rimane, a mio parere, la chiave di volta per comprendere tutta la storia costituzionale della repubblica in età moderna. Le soluzioni allora adottare, anche se più volte ritoccate, non muteranno la sostanza dei meccanismi tecnicoistituzionali prescelti per reggere la repubblica.

Il punto di partenza del nostro discorso è l'anno 1506, nel quale sono avvenute alcune vicende istituzionali particolarmente significative. La traccia per seguire gli avvenimenti la fornisce l'annalista Agostino Giustiniani, secondo il quale

« L'anno di mille cinquecento sei la città, stata già sette anni fa sotto il governo di francesi, era cresciuta in ricchezze e fatta opulente, e si sperava che tuttavia dovessi migliorare, ma seguita il contrario, perché la città fu in pericolo di esser minata insino a fondamenti per cagione della guerra civile che fu fra nobili e populari ... »

I popolari, in questo frangente, ritengono di cercarsi degli alleati e, sempre seguendo il racconto del Giustiniani, «... fu gridato all'arme da alquanti plebei di vilissima condizione ... e andavano scorrendo la città gridando viva il Re e viva il populo ...». La rivolta, come si comprende, non intende mettere in discussione la dominazione francese ma solo ottenere vantaggi politici per i popolari nei confronti dei nobili. Ed è in questo modo che la interpreta il governatore francese che, sotto la spinta della piazza « fece comandare che tutti i cittadini fussero in palazzo a consiglio; de i nobili ce ne andarono pochi, e fu deliberato in questo consiglio che due terze parti de gli ufficii si dovessero dare a popolari ...».

Mentre « mercadanti e ricchi popolari » si ritengono appagati dalle concessioni ottenute, i loro occasionali alleati, « poverissima gente, artegiani e servitori di artegiani mal vestiti con le calcie di tela e con una stretta cappa, perciò furono nominati cappette ... », passano dall'appoggio delle altrui pretese a più dirette richieste di partecipazione politica.

Questi «infimi e minuti», come li chiama Giustiniani, si riuniscono in Santa Maria di Castello, ed eleggono una magistratura significativamente denominata «Tribuni della plebe». Oltre al recupero colto del nome della nuova magistratura anche il diritto di veto, che essa pretende ed esercita sulle decisioni degli altri organi dello Stato, è esemplato sul modello romano. Al di là dei problemi di concorrenza fra gli organi e di funzionamento della macchina statuale, è l'ingrombante presenza di questi nuovi soggetti politici che fa precipitare la situazione. I nobili ed il governatore francese sono costretti ad abbandonare la città ed i Tribuni

« con admiratione di tutti, fecero Duce della città Paulo da Nove, tintor di seta, quale era capo delle capette. Fu salutato il nuovo Duce e collocato in Palazzo, e come che poco inante si vedessi con le mani imbrattate e conversassi con gli infimi della plebe, fu circondato non dico ornato di porpora e di seta, e ministrava giustizia al populo ».

La situazione così creata è certo destinata a rapida fine. Troppe le suggestioni ed i pericoli in essa insiti perché il re di Francia non intervenga in forze a rimettere ordine: rimane per noi un interessante esempio, da definire quasi di archeologia istituzionale, mentre per i nobili ed i popolari genovesi dell'epoca si pone il problema di pervenire ad una riforma costituzionale che non consenta in avvenire il ripetersi di simili esperienze.

Il dogato di Paolo da Novi assume il significato di un monito, il punto negativo estremo a cui può portare la divisione della classe dirigente: diviene anche un pericolo incombente che bisogna esorcizzare con nuovi progetti di unità. In quest'ottica il punto di partenza nel 1528, per definire i titoli di partecipazione alla nobiltà, sarà costituito dalla partecipazione agli organi di governo negli anni anteriori alla rivolta del 1506-1507.

Il passo successivo è la grande riforma costituzionale del 1528, già avviata e quasi definita durante il governatorato francese, ma resa operante, in termini di maggiore autonomia, con il passaggio nell'area di protettorato spagnolo garantita dalla presenza, istituzionalmente non sempre chiara e definita, dell'ammiraglio Andrea Doria.

È opportuno premettere che, al contrario delle leggi successive del 1576, quelle del 1528 attendono ancora uno studioso che ne ricostruisca l'iter di formazione e ponga in rilievo, con completezza, i motivi politici e le suggestioni culturali che le hanno condizionate. Una lettura basata sugli elementi tecnico-giuridici, quale io stesso avevo tentato più di venti anni fa, non può certo essere soddisfacente, ma non mi pare che migliori risultati siano stati raggiunti da alcuni pretenziosi tentativi di lettura politico-istituzionale apparsi in questi ultimi anni. Restano in concreto, oltre ad al-

cune sintetiche pagine di Claudio Costantini, gli importanti contributi che Edoardo Grendi ha dedicato a questo periodo.

Si ricordava prima come, dopo la rivolta del 1506, ci siano stati fermenti all'interno della vecchia classe dirigente genovese decisa a trovare strumenti atti a raggiungere due obiettivi: l'unione dei maggiorenti all'interno e l'indipendenza dall'esterno. La Francia non preme particolarmente perché si pervenga ad una concreta formalizzazione, in un nuovo testo costituzionale, di questi atteggiamenti politici, per la cui definitiva riuscita si rivelerà fondamentale il passaggio di Andrea Doria e delle sue galere al servizio di Carlo V.

A voler stare ai dati strettamente giuridico-formali la riforma nasce da un atto certamente non consueto se valutato con i canoni della legalità internazionale: è infatti un contratto privato fra il sovrano e il suo ammiraglio che, non diversamente dalle altre clausole economiche, provvede alla sistemazione politica della repubblica. Come ricorda Grendi,

« ... a questo punto il semplice asientista di galera [cioè il Doria] compie un volo che deve essere ascritto all'intuizione politica. Negli articoli del contratto è sancito che la Repubblica di Genova è libera e indipendente sotto la nominale sovranità dell'Imperatore ... Qui si chiarisce appieno il disegno politico del Doria che (offrendo) la libertà alla sua città pone con ciò stesso le premesse della sua signoria di fatto ».

Su tali basi, legalmente abnormi e politicamente ambigue, ha inizio la lunga stagione della repubblica aristocratica: le *Leges* subito approvate, ne disegnano la struttura e le articolazioni fondamentali. Per completare il quadro si può aggiungere che il tentativo operato dai riformatori del 1528 di riservare ad Andrea Doria una perpetua posizione di rilevanza costituzionale, con la nomina vitalizia a Priore della nuova magistratura dei Supremi Sindicatori, si traduce in un'ulteriore ferita alla legalità repubblicana, nel momento in cui si pone in conflitto con uno dei principi cardine della nuova legislazione, cioè la temporaneità e la rotazione delle cariche. Tale eccezione alle regole è spiegabile peraltro con considerazioni politiche, ed ha la durata naturale di un provvedimento strettamente personale.

Per tornare al merito delle riforme del 1528, si deve premettere che non si tratta di una legislazione organica, atta cioè a regolamentare tutti gli aspetti della vita dello stato: secondo una tradizione non nuova per Genova ci si limita a definire le innovazioni, lasciando sopravvivere tutte le articolazioni istituzionali ritenute ancora valide. Se la tecnica legislativa non appare nuova, i mutamenti costituzionali introdotti, finiscono per essere fortemente innovativi.

La riforma del 1528 è sostanzialmente divisa in due parti: la prima intesa a determinare i requisiti di ammissione al patriziato, e la seconda a definire le caratteristiche ed il funzionamento delle nuove magistrature.

Grendi ha parlato giustamente di serrata e di « principio nuovo del monopolio delle cariche pubbliche » che si articola, oltre che nel privilegio delle magistrature ai discendenti di coloro che le avevano esercitate prima del 1506, nella riproposizione, in funzione pubblicistica, dell'« albergo », elevato per l'occasione da « privata associazione consortile a istituto di diritto pubblico ». Nello stesso disegno di razionalizzazione e di pacificazione deve iscriversi la norma che prevede la possibilità di far accedere alla nobiltà dieci persone all'anno. La meccanica trasposizione nell'ordinamento costituzionale dell'istituto dell'albergo, di cui Grendi ha mostrato la natura e le funzioni nel Medioevo, legate al cerimoniale politico, al vicinato e alla mutua assistenza, non riesce ovviamente che a creare aggregazioni solo formali: la conseguenza non può che essere la riproposizione, anche se con nomi diversi, delle tradizionali divisioni.

Se la riforma ha fallito su questo versante (gli alberghi saranno definitivamente aboliti nel 1576), una maggiore validità emerge invece dal complesso del sistema costituzionale allora inaugurato: ci saranno certo adeguamenti, aggiunte e rimaneggiamenti, ma lo schema istituzionale si rivelerà sostanzialmente funzionale al governo della repubblica oligarchica.

Collegato al progetto di unione della nobiltà è il principio base che presiede alla riforma, cioè la partecipazione dei nobili al governo attraverso organi rappresentativi: il Consiglio maggiore, composto di 400 membri, estratti a sorte tra gli iscritti nel libro della nobiltà, è l'organo dal quale saranno tratti gli altri magistrati dello Stato. La competenza è generica: il Maggior Consiglio ha « del tutto piena autorità e possanza di tutta la Repubblica ». Di fatto, almeno fino al 1576, la presenza costituzionale del Maggior Consiglio non appare rilevante né da un punto di vista quantitativo né da quello qualitativo. Mi sembra prevalente, in questo momento storico, la sua funzione di organo di elezione delle altre magistrature, mentre solo in seguito emergerà la sua presenza come gradino indispensabile per la formazione dei provvedimenti legislativi: siamo quindi in un periodo di assestamento e di inserimento nel complesso costituzionale, nel quale un organo rappresentativo di tali dimensioni e, soprattutto di tale autorità, si pone come una novità.

Un discorso sostanzialmente analogo si può fare per il Consiglio minore, istituito, come dice la legge:

« perché sarebbe difficile et quasi impossibile, che quante volte bisognasse consultarsi alcuna cosa nell'occorrenze del pubblico, si adunasse tutta questa moltitudine de' quattrocento, e bene spesso avverrebbe che quando alcuna cosa dovesse deliberarsi, il Consiglio per l'assenza di molti restasse impedito ».

Esso nasce con limitate funzioni di affiancamento dei Collegi, e solo dopo il 1576 diventerà insostituibile per tutte le deliberazioni di un certo valore politico e finanziario. Anche qui siamo in presenza di un organo nuovo per la tradizione genovese, ed il lungo periodo di rodaggio trova spiegazione nella necessariamente lunga e delicata opera di adattamento di una modellistica, forse troppo precipitosamente calata dall'alto, in un contesto socio-politico che fatica ad adattarla alle proprie esigenze.

Che si tratti di una trasposizione, con i necessari adattamenti, del modello istituzionale veneziano lo si afferma già nella pubblicistica di poco posteriore, e viene da pensare che finalmente si avverano i voti di coloro, che già nel Medioevo, avevano auspicato i vantaggi di tale imitazione. Sono rilevanti, certo, dopo il 1528, atteggiamenti e consuetudini legati al vecchio sistema istituzionale di concentrazione dell'esercizio del potere nei vertici a svantaggio ovviamente dei nuovi organi rappresentativi, ma l'ostacolo fondamentale sono le lacerazioni interne al patriziato, non certo omogeneo come quello veneziano. Per concludere sul Minor Consiglio bisogna aggiungere che i suoi membri sono eletti dal corpo di quello Maggiore: la nuova costituzione prevede quindi, accanto all'estrazione a sorte, il sistema elettivo, e, per le magistrature supreme, come vedremo, i due metodi si combinano. Attraverso questi organi si garantisce quindi la partecipazione dei nobili al governo dello Stato.

Più complesse, come si è detto, sono le procedure di nomina degli organi di governo, per i quali i problemi del necessario ricambio devono coniugarsi con la scelta di persone idonee e con la non interruzione dell'azione statuale. Questi scopi sono raggiunti sia attraverso il sistema della collegialità degli organi di governo sia con la breve durata delle cariche e con la parziale e progressiva sostituzione dei componenti. Quest'ultima operazione viene compiuta attraverso un sistema misto di estrazione a sorte e di elezione.

Al vertice dello stato ci sono tre organi, il Doge, il Collegio dei Governatori ed il Collegio dei Procuratori.

Il doge se ha conservato rispetto al passato, le prerogative esteriori di Capo dello Stato, ha profondamente mutato le proprie caratteristiche di potere: da perpetuo è divenuto biennale, e da monocratico è di fatto collegiale, inserito alla testa del Collegio dei Governatori o Senato, che egli presiede. Egli non può essere rieletto prima di cinque anni.

Una caratteristica di cui probabilmente i riformatori non hanno previsto le conseguenze concrete è quella ribadita nella norma che destina i Dogi usciti di carica a fare parte del Collegio dei Procuratori, come membri perpetui: questa è l'unica eccezione al principio della rotazione delle cariche e finirà per creare situazioni di potere continuativo e di prestigio personale certo al di là delle intenzioni dei riformatori.

Il Senato o Collegio dei Governatori è magistratura collegiale e la sua composizione numerica, fissata dalle leggi del 1528 in otto membri, viene elevata a dodici dalle leggi del 1576.

Sono le stesse norme che pongono in evidenza il rapporto di diretta discendenza di questa magistratura con il Consiglio degli Anziani del periodo dei dogi perpetui quando affermano che «... pro quibus alias ad Ducem et Antianos fuisset habitus recursus, ad Ill. Ducem et Mag. Gubernatores recurratur, quibus haec omnia fuerunt et sunt reservata ... ». I limiti di tale accostamento tra le due magistrature debbono ricercarsi nel diverso assetto costituzionale del 1528, il quale, con la creazione di nuovi organi con funzioni di governo o di controllo ha ridimensionato, oltre al doge, anche il Senato: rimangono, pertanto, il nome, la posizione formale e buona parte della precedente competenza, il tutto inserito, però, in un sistema articolato più rigidamente, con controlli e sindacati più efficaci. Anche il numero dei componenti è mutato, da dodici ad otto, ma per questo aspetto Costantini ha messo in luce una suggestiva testimonianza di Giovanni Salvago il quale ricorda che «... detta forma di governo del Senato la fu inventata da un don Gregorio di Modena, monacho de la religione de Santo Benedetto, conforme al governo de la religione, cioè da uno presidente et otto definitori, li quali hanno cura de govvernarla et si cambiano».

Il Senato è quindi la più alta magistratura dello stato ed è secondo solo all'autorità dei Serenissimi Collegi, di cui peraltro è parte qualificante: la riforma ha infatti ridimensionato l'autorità del doge affiancandogli i due Collegi, quello dei Governatori e quello dei Procuratori, che riuniti insieme formano i Serenissimi Collegi. Quando poi i Collegi agiscono separatamente, il doge viene aggregato ai governatori, mentre i procuratori si trovano su un piano di autorità inferiore.

Anche se formalmente rimane la differenza tra doge e governatori, sostanzialmente la più alta magistratura della repubblica si può considerare collegiale. Infatti nello stesso palazzo ducale viene stabilito che risiedano sempre due governatori, mutati ogni tre mesi, per assistere il doge in tutti i suoi atti, ma soprattutto la loro presenza è indispensabile per l'apertura delle lettere che pervenissero alla repubblica: in caso di vacanza della sede ducale, questa facoltà rimane tuttavia loro attribuita, ciò che prova la posizione di quasi parità col doge stesso.

Quanto ai contenuti della competenza e ai limiti di azione dei governatori un vecchio testo la sintetizza come segue:

« Questa bailia contiene due capi: l'uno è regere precipere et ordinare, che concerne il regimento [cioè la forma costituzionale dello Stato], e questo è limitato servatis ordinibus et regulis [esiste quindi il divieto di stravolgere il regime esistente]; videlicet l'altra è che sint principalis rector et supremus iudex in quibuscumque questionibus quae ex sui natura ad principalem rectorem et supremum iudicem devolvi debent, et in questo non li ha limitato bailia parendogli che basti in ciò a loro il freno della legge e stimulo della coscienza di far giustizia ad ognuno ».

Si tratta evidentemente di una distinzione di carattere politico, tendente a limitare l'attività del Senato salvo che per eventuali mutamenti costituzionali, lasciandogli per il resto, un campo di azione pressoché illimitato: ad esso sono cioè demandati tutti i casi che rivestano una importanza politica e pratica tale da richiedere l'intervento e la garanzia della suprema magistratura dello stato.

Una competenza molto vasta, quindi, che spazia dal campo legislativo, al giurisdizionale e, naturalmente, a quella amministrativo. La terza magistratura suprema oltre al Doge ed al Senato, è il Collegio dei Procuratori, detto anche Eccellentissima Camera: istituita con le leggi del 1528 si compone, oltre che di un numero imprecisato di procuratori perpetui, che sono i dogi usciti di carica, di otto membri, che durano in carica due anni e devono possedere gli stessi requisiti dei governatori. I governatori che abbiano ricevuto un sindacato favorevole entrano di diritto in questo Collegio, restandovi per due anni.

Anche le funzioni del Collegio dei Procuratori possiamo definirle di carattere misto, ma certo quello finanziario è il campo più importante della loro azione. Hanno infatti l'autorità di curare gli introiti pubblici e di controllare le spese di tutti i magistrati; possono poi intervenire nei casi di riscossione a favore dell'erario, come ad esempio, per incamerare le somme delle condanne. Possono richiedere di intervenire nelle decisioni del Senato, qualora lo ritengano importante; hanno poi la facoltà di comminare sanzio-

ni ai componenti dei due Consigli, maggiore e minore, che abbiano propalato segreti, e, più generalmente in campo penale, possono punire con qualsiasi pena fino all'ultimo supplizio, i rei di gravi delitti. Una competenza specifica, per finire, i procuratori hanno nel campo della morale e del costume, la cui tutela viene, dalle leggi del 1528, affidata alla loro vigile cura.

Oltre a svolgere singolarmente l'attività di cui si è detto, la Camera o Collegio dei Procuratori, fa parte, con il Senato ed il Doge, dei così detti Serenissimi Collegi. È questo uno degli aspetti più originali della riforma, perché assistiamo, dal 1528 al 1576, ad una evoluzione importante. Mentre nel '28, infatti, più che l'idea di una magistratura superiore per autorità ai singoli Collegi che la compongono, è l'importanza dei casi concreti ed il timore di accentramenti che fa ritenere necessaria la partecipazione di una pluralità di organi, col tempo si prende atto dell'esistenza, ormai di fatto, di questa magistratura nettamente differenziata dalle unità componenti. Il termine Collegi comincia ad essere usato con significato giuridico sempre più preciso, e le leggi del 1576 lo consacrano definitivamente.

I riformatori tengono a precisare che gli eredi del doge a vita del periodo precedente sono il Doge, i Governatori ed i Procuratori, considerati « unus caput et corpus », unità, cioè, organica ed inscindibile che elimini la possibilità di una dominazione personale.

Il problema che si pone è quello del coordinamento tra le funzioni dei Collegi e quelle delle singole magistrature che li compongono: sembra che siamo di fronte ad un potere discrezionale dei procuratori quasi che la eventuale collegialità delle decisioni debba essere limitata alle questioni che essi ritengono importanti, e solo dietro loro iniziativa. Ma, nel contempo, i riformatori assegnano alcune competenze in materie specifiche (ad esempio la dichiarazione di guerre, la deliberazione di spese, ecc.) ai Collegi, creando di fatto l'obbligo della decisione collegiale. Se limiti esistono, derivano solo da esigenze di pratico funzionamento, a causa della notevole mole di lavoro che un solo organo non avrebbe potuto svolgere e che portava, necessariamente ad una ripartizione di compiti. Ma si pone a questa necessità pratica una valvola di sicurezza: gli eventuali contrasti sorti nei singoli Collegi sono decisi convocando l'altra magistratura e deliberando uniti la questione.

In campo legislativo ai Collegi viene attribuita una autorità particolare, cioè quella di mutare le norme riformatrici con aggiunte, abrogazioni o correzioni. I riformatori giustificano una autorità così vasta per fare fronte alle mutate circostanze: si lascia, cioè la possibilità di adattare le riforme alle

contingenze specifiche, ma evidentemente una formula così vaga concede confini troppo ampi alla valutazione discrezionale dei Collegi, creando pericoli di involuzioni. Ed in realtà fu proprio di questa norma che il Doria ed i suoi seguaci si serviranno per fare emanare la legge restrittiva e discriminatoria detta del « Garibetto » nel 1547.

L'unico limite che i Riformatori inseriscono in questa norma è che i Collegi possono esercitare tale potere senza però accrescere la propria autorità. Le modificazioni apportate possono incidere sull'ordinamento della Repubblica, ma non nel senso che la loro posizione ne esca in qualche modo rafforzata. Norme che avessero statuito in questa direzione potevano costituire una giusta causa d'intervento dei Sindicatori Supremi.

La magistratura che come compito istituzionale ha quello di controllare i più alti organi della repubblica è quella dei Sindacatori Supremi. Troppo importanti e potenzialmente pericolose sono le funzioni che quegli organi esercitano, in un riforma ispirata dal reciproco timore, perché essi restino senza controlli. È molto significativo al riguardo, il passo delle leggi del 1528 che istituisce i Sindacatori, nel quale, dopo aver osservato che dall'opera del Doge, dei Governatori e dei Procuratori può discendere la vita o la morte della repubblica, si afferma che, per questa ragione, è necessario che la loro azione sia controllata con particolare cura « et quasi subtiliori trutina perpendi », sia cioè soppesata con una bilancia più sensibile, e quindi in base a criteri valutativi più profondi e più rigidi.

La legge pone poi una distinzione secondo che il sindacato abbia luogo mentre i magistrati sono ancora in carica o dopo che ne sono usciti. Nel primo caso i Sindacatori hanno solo la funzione di dar inizio alla procedura, provocando l'intervento del Consiglio Minore, cui è affidata la decisione; per quanto riguarda i magistrati usciti di carica, i Sindicatori possono invece giudicarli e condannarli «pro qualitate delictorum», a tutte le pene, anche le più gravi, a loro insindacabile giudizio. I magistrati sono obbligati a sottostare al sindacato; l'esito favorevole è requisito necessario per i governatori usciti di carica per poter essere ammessi nel Collegio dei Procuratori per due anni.

Un lungo discorso, che ovviamente non possiamo che accennare, meriterebbe il sistema giurisdizionale genovese, rivisto nel 1528. Discostandosi in maniera determinante dal modello veneziano, la repubblica di Genova cerca una nuova strada per una migliore definizione del proprio assetto giurisdizionale. È un processo che si compie, con contingenze diverse, tra il

1528 e il 1576, e si incentra sulla introduzione prima di una Rota civile (1528) e poi di una Rota criminale (1576).

La nuova riforma, però, non trovò tutti concordi: i nobili si divisero in due partiti, «vecchi» e «nuovi», denominati anche, rispettivamente, del «portico di S. Luca» e del «portico di S. Pietro», secondo il luogo in cui si riunivano. Contrasti interni esistevano negli stessi «Alberghi», per ragioni di supremazia; ma le pressioni maggiori venivano dagli esclusi, specie i ricchi mercanti che non possedevano i requisiti necessari per aspirare alla iscrizione nell'albo nobiliare. Infine c'erano alcuni aristocratici che non gradivano la posizione di supremazia del Doria e non accettavano la sua politica filospagnola, mentre le loro simpatie andavano alla Francia.

La fazione capeggiata da Gian Luigi Fieschi, organizzò una congiura nel 1546: il suo fallimento portò alla legge restrittiva nel 1547, detta del «Garibetto», che Andrea Doria impose, oltre che per risentimenti personali (era rimasto ucciso suo nipote Giannettino), anche per evitare che Carlo V, intervenendo, togliesse alla repubblica quella libertà che essa era riuscita a conservare. Questa legge, infatti, allontanò dal governo gli avversari del predonomio spagnolo.

Questa riforma trovò il suo appiglio giuridico nel fatto che le leggi del '28 attribuivano ai Collegi la facoltà di mutare ciò che, eventualmente, si fosse dimostrato insufficiente: una commissione presieduta dal Doria studiò e preparò la riforma, che i Collegi fecero propria e promulgarono. I mutamenti consistettero in ciò: dei quattrocento membri del Maggior Consiglio solo trecento sarebbero stati estratti a sorte dall'urna contenente i nomi dei nobili, mentre altri cento sarebbero stati eletti dai Collegi in unione con gli otto Protettori di San Giorgio, i cinque supremi Sindacatori ed i sette membri dell'« Ufficio degli Straordinari». Questi stessi magistrati furono preposti all'elezione del Minor Consiglio, per evitare che in esso entrassero persone poco preparate, mentre al Minor Consiglio spettava di nominare i candidati alle cariche di doge e di governatori da presentare al Maggior Consiglio per l'elezione definitiva. I nobili « vecchi » uscirono rafforzati, essendo ad essi attribuita per consuetudine metà delle magistrature, ciò che permetteva di controllare il numero degli avversari che entravano nei Consigli.

La morte, avvenuta nel 1560, di Andrea Doria, che fino allora si era dimostrato l'unico in grado di mantenere l'equilibrio, spinse i nobili « nuovi » ad agitarsi per ottenere l'abolizione della legge del 1547 ed il ritorno alle designazioni affidate completamente alla sorte, che li avrebbe favoriti, dato il loro maggior numero.

Al termine di un travagliato periodo di lotte, combattute con tutti i mezzi, l'esito è ancora una volta, come nel 1528, abbastanza atipico ed abnorme, se valutato con i canoni usuali del diritto internazionale. Il nuovo assetto costituzionale della repubblica viene stabilito a Casale dai delegati del papa, dal re di Spagna e dall'imperatore, che erano intervenuti preoccupati per le ripercussioni internazionali che improvvide evoluzioni della situazione genovese avrebbero potuto comportare. Come affermato da Savelli, al quale dobbiamo una ricostruzione completa degli elementi di contrasto sociale, di dibattito politico e di soluzioni istituzionali, giunta a colmare una grave lacuna della storiografia genovese, «il nodo fondamentale del conflitti politico restava ... l'organizzazione del governo e le innovazioni che a partire dal 1547 avevano infranto gli equilibri stabiliti nel 1528 ». Ancora Savelli ricorda che

«La prima impressione che si ricava dalla lettura delle *Leges novae* è abbastanza sconcertante: dopo tanto discutere e scontrarsi, dopo il contributo di giuristi e teologi, si ha un testo di leggi in cui è affrontato un numero piuttosto limitato di problemi, in forma a volte disordinata e disorganica. Ma sarebbe errato voler ricercare in esse le caratteristiche di un moderno testo di tipo "costituzionale": in esse invece vengono risolti alcuni problemi politici e istituzionali riguardanti la nobiltà, le forme di organizzazione del potere (nobiliare, s'intende), i rapporti con i ceti non nobili, e la questione della giustizia criminale (cui è dedicata una parte speciale). La soluzione istituzionale escogitata a Casale rinviava di necessità ... ad un equilibrio politico delle forze nobiliari, che, almeno in partenza, era garantito a livello internazionale. Le *Leges novae* assommano in sé le caratteristiche di un accordo politico e di legge fondamentale; questo motivo spiega presenze e assenze di temi, che caratterizzano in modo del tutto originale ed univoco questo testo ».

Con le *Leges novae* si addivenne alla abolizione della legge del «Garibetto» del 1547, alla perdita di importanza politica degli «Alberghi» e all'allargamento delle ascrizioni alla nobiltà, anche se contenute sempre in limiti tali per cui il complesso mantenne l'aspetto di un ordinamento aristocratico.

Un posto di assoluta preminenza nel nuovo ordinamento spettò al Minor Consiglio: esso designava trenta elettori per la nomina dei quattrocento membri del Maggior Consiglio e dei cento che avrebbero rinnovato lo stesso Minor Consiglio. Inoltre venne istituito un «Seminario» di centoventi persone, fornite di determinate qualità, tra cui dovevano essere estratti a sorte i magistrati. Il Seminario veniva eletto dal Minor Consiglio, con l'approvazione del Maggior Consiglio. Il numero dei governatori venne portato a dodici e quello dei procuratori a otto.

Queste riforme diminuirono l'autorità dei Collegi, temperandola con i più estesi poteri del Minor Consiglio. Importante è l'istituzione della « Rota Criminale », che si affianca alla « Rota Civile » già esistente dal 1528.

Proprio la Rota criminale diventa, durante gli anni successivi, un centro di dibattiti e di manovre politiche, tanto che le sue vicende, fino ai primi anni del secolo XVII, possono ritenersi emblematiche per comprendere la strada che porta la classe dirigente genovese, dopo dure lotte, ad una posizione di equilibrio che durerà fino alla fine della repubblica.

Queste vicende sono l'oggetto di un altro studio di Savelli che, prendendo spunto dal ritrovamento di due inchieste inedite del 1586 e del 1594 sull'organizzazione della giustizia criminale, risale al dibattito istitutivo della Rota nel 1575 e ne segue le sorti sino all'istituzione degli Inquisitori di Stato nel 1628. Il sistema precedentemente in vigore consentiva al Senato l'intervento in questa materia tutte le volte che lo ritenesse opportuno per ragioni politiche, con la possibilità, spesso verificatasi, che i giudici fossero, per i legami che li univano agli imputati, anche parti. In queste condizioni una precisa definizione delle prerogative giurisdizionali della magistratura sarebbe già stata un importante mutamento, e nonostante la resistenza di coloro che paventavano un eccessivo potere attribuito a stranieri (la giustizia è essenza della Repubblica e del Principe – affermava Senarega – e non può essere delegata), i riformatori conferirono tutti i poteri giurisdizionali alla Rota, lasciando al Senato solo la facoltà di integrarla nei casi di sedizione e di lesa maestà. Se a questo si aggiunge che nell'autorità della Rota convergono anche tutte le tradizionali competenze delle magistrature corporative, si spiega come le reazioni non si facciano attendere. Bastano due anni per riproporre il controllo del Senato sulla Rota e per richiamare in vita alcune delle magistrature soppresse. Grave rimane poi la situazione della criminalità, soprattutto nobiliare, che l'azione repressiva della Rota, variamente contrastata, non riesce a migliorare.

Timorosi di affidarsi completamente a stranieri, ma anche delle conseguenze che poteva scatenare l'accantonamento della soluzione imposta da un accordo internazionale, i Genovesi cercano altre vie. Vengono promosse due inchieste tra la nobiltà, ed è veramente singolare il tentativo dei supremi organi della Repubblica di coinvolgere tutta la cittadinanza politicamente rilevante nella soluzione di un problema che, dietro un manto di funzionalità tecnica, implicava equilibri di potere interno e possibili suscettibilità internazionali. La risposta della base è perfettamente consona allo stato di incer-

tezza dei governanti: le risposte infatti sono per la maggior parte attinenti alla funzionalità tecnica della Rota, piuttosto che ai rapporti con il Senato. La seconda inchiesta, di otto anni successiva alla prima, voluta ancora dal Senato scontento per l'esito della prima che non era valsa ad accrescere il suo potere giurisdizionale, ribadisce sostanzialmente le indicazioni della prima: in seguito ad essa il Senato riesce a recuperare autorità criminale per pochi e ben determinati casi (possesso di armi, bande di bravi ecc.) e la possibilità di concedere assistenti e braccio regio alla Rota. Non c'è uno spazio maggiore per il Senato e i provvedimenti degli anni successivi stanno a dimostrarlo. Alla fine di questo processo ci sono due soluzioni: da una parte la creazione di una magistratura particolare, gli Inquisitori di Stato, per i delitti politici, e dall'altra la «legge dei biglietti», cioè la possibilità da parte del Minor Consiglio di bandire, a voti segreti, i sospetti di reato. È forse questa la vera soluzione: rileva Savelli, che in tal modo si riaffermava il diritto dell'organo di governo ormai più importante oltre che più rappresentativo, cioè il Minor Consiglio, a punire coloro che, grazie al proprio potere privato, erano riusciti a sfuggire alla giustizia ordinaria. A questo livello non può giungere una magistratura ordinaria formata da giudici forestieri e tendenzialmente al di fuori delle fazioni. La legge dei biglietti compie il processo tendente a riportare certe competenze ai cittadini: il sistema oligarchico ormai chiuso, che vive di diffidenze e di controlli, si fornisce di strumenti di autoregolazione, quali la espulsione, ed evita che la criminalità comune giunga a livello politico; attraverso pubblici processi con garanzie di difesa, occasioni per rinfocolare odii e passioni.

La storia successiva alle riforme del 1575 e a quella della prima metà del Seicento è marcata, oltre che dai contrasti sopra accennati, dal processo di unificazione politica, identificazione ideologica e delimitazione sociale della nobiltà genovese. Sono queste le conclusioni a cui giungono Doria e Savelli in un recente ed importante contributo sui «cittadini di governo». Savelli ha seguito il filo costituito dalla individuazione delle «arti meccaniche», cioè le attività incompatibili con la condizione di nobile, individuato come spia di un ritardo storico e di una progressiva adesione del patriziato genovese ai modelli culturali nobiliari altrove dominanti (si pensi, ad esempio, allo status della confinante nobiltà milanese). Non meno significativa l'analisi di Doria che verifica sul piano delle fortune patrimoniali le soluzioni normative propugnate dalla nobiltà. L'esame di alcuni patrimoni consente di istituire un collegamento tra la minore presenza dei plutocrati nel governo della repubblica col diminuito impegno genovese negli asientos spagnoli. Da un altro punto di

vista la provenienza professionale ed il livello di ricchezza degli aspiranti alla nobiltà rivelano la tendenza a nobilitare, appena dopo il 1576, i borghesi più ricchi e, successivamente, negozianti e uomini di legge mediamente meno ricchi dei nobili. Gli autori concludono affermando che

«... con gli anni Cinquanta del XVII secolo si può dire conchiuso un ciclo della storia genovese ... si afferma e si diffonde forse per la prima volta una cultura nobiliare che riannoda il caso genovese, apparentemente così eccentrico, all'esperienza italiana, pur mantenendo in vita tutte le particolarità dei "cittadini di governo". La mediazione raggiunta a Casale con le *Leges novae* sembra aver operato in profondità. Il patriziato genovese si ritrova così saldamente unificato, ai suoi livelli medio alti, nel governo e nell'amministrazione della Repubblica. Relazioni internazionali, rapporti di forza interni, assetto di potere e ideologie dominanti dislocano la società genovese in una situazione di sostanziale equilibrio ».

Su questi giudizi di Doria e Savelli, che condivido pienamente, vorrei ora innestare alcune ulteriori osservazioni, ricollegandomi anche a spunti ricavati dall'analisi che Costantini ha fatto dello stesso periodo e da una serie di studi che, in questi ultimi anni, tendono a recuperare agli stati italiani dei secoli XVI-XVIII le caratteristiche di una loro modernità, vista in relazione all'evoluzione istituzionale di altre zone d'Europa (segnatamente la Francia).

Costantini riferendosi ad alcune congiure negli anni Venti del XVII secolo osserva che «la coscienza del pericolo ... aveva fatto riscoprire agli aristocratici genovesi la dignità dello Stato», formalizzata nell'istituzione degli Inquisitori di Stato.

Se leggiamo però la storia genovese dal 1575 (se non dal 1528) fino all'istituzione degli Inquisitori di Stato, tenendo come punto di riferimento l'organizzazione statuale, questa magistratura sembra porsi alla fine di un processo e non all'inizio. In questo lungo periodo, infatti, lo stato genovese si arricchisce di una serie di articolazioni istituzionali che, in una prospettiva diversa rispetto al passato, certo più moderna, tende a controllare tutti gli aspetti della vita pubblica. Pensiamo al significato che assumono le due Rote di giuristi forestieri, che, al di là delle vicende contingenti, sono certo l'espressione di una più avanzata e moderna concezione della giustizia statuale che, attraverso lo strumento dell'appello sulle sentenze dei giudici del Dominio, diventa un efficace strumento di unificazione giurisdizionale.

Un altro elemento di razionalizzazione e di controllo in campi fondamentali, come l'approvvigionamento alimentare, è data dall'istituzione del Magistrato dell'Abbondanza e dei Provvisori del vino e dell'olio. Anche l'assistenza e la sanità trovano, in questo stesso periodo, strumenti istituzionali gestiti dallo Stato, ma ove forse questa nuova e diversa ideologia statuale trova i riscontri maggiori è nell'organizzazione periferica.

Nel 1530 è stata istituito il Magistrato di terraferma, con competenza per le controversie tra cittadini e abitanti del dominio, mentre le leggi del 1576 hanno identificato gli uffici maggiori e minori. All'inizio del '600 però il fenomeno del banditismo giustifica la riorganizzazione amministrativa del dominio con l'elevazione a capitanati, riservati ai nobili, di alcune podesterie. Il termine di questo processo è l'erezione nel 1623 del Magistrato delle Comunità, che, dice Costantini,

« volle essere una risposta a questi problemi, in direzione, ancora una volta, della centralizzazione: dotato di larghi poteri giurisdizionali e di controllo, la sua attività fu volta innanzitutto alle operazione d'estimo – le caratate – sulla base delle quali si determinavano i carichi fiscali e la loro distribuzione ».

Costantini conclude con due considerazioni. La prima secondo cui « con ciò l'organizzazione amministrativa del dominio raggiungeva, entro il primo quarto del Seicento, una struttura pressoché definitiva », è senz'altro esatta. Lascia invece qualche perplessità l'altra, secondo cui « una più spinta razionalizzazione avrebbe richiesto un rivoluzionamento complessivo dei rapporti tra Genova e le comunità soggette a l'abbandono, non voluto da alcuno, della caratteristica fisionomia cittadina dello Stato genovese ».

Non credo che con tale affermazione egli voglia condividere un giudizio di valore sull'esperienza statuale genovese, già espressa da Renouard negli anni '50 e ripresa, basandosi su alcuni aspetti di cerimoniale, in maniera un po' rozza, dalla Petracchi, secondo cui la struttura dello stato genovese è anacronisticamente vicina piuttosto alle forme comunali che non al tipo di organizzazione statale moderno europeo.

A me pare che le vicende successive al 1528, politiche, sociali ed istituzionali segnino una notevole differenza, in termini di ampiezza e di articolazione dell'azione statuale, rispetto al periodo precedente e che debbano essere criticamente valutate sulla base di questi elementi soprattutto in comparazione con le esperienze italiane coeve. È fortemente riduttivo, io credo, assumere come unico parametro, assolutizzandolo, il modello di Stato cittadino, senza tenere conto di quanto, nella sostanza, esso si sia evoluto e sia mutato rispetto ai secoli precedenti. È su questi mutamenti, che, molto più opportunamente, deve essere spostata l'attenzione storiografica, per valutare quanto, attraverso essi, lo stato cittadino sia sostanzialmente cambiato.

In questo senso avevo parlato all'inizio, forse un po' provocatoriamente, di via genovese allo stato moderno, e, al di là delle brevi considerazioni appena svolte al riguardo, credo che questo tema avrebbe necessità di ulteriori approfondimenti. È rimasto fuori da questo mio discorso il Banco di San Giorgio e la sua organizzazione, ma per quello che riguarda l'età moderna rimango convinto che si tratti, con le sue peculiarità, di una atipica articolazione dello stesso Stato genovese.

È un altro grande problema ancora aperto della storia genovese che in molti suoi aspetti giuridico-istituzionali richiede ricerche serie e studi approfonditi.

Nota bibliografica

In questa nota si riportano esclusivamente i testi richiamati nel corso della lezione tenuta il 21 marzo 1986 presso la sezione genovese dell'Istituto di Studi Liguri.

Le leggi et riforme della eccelsa Republica di Genova, fatte da dodici prestantissimi Cittadini di quella, l'anno di MDXXVIII, Pavia 1575; Genuensis Reipublicae Leges anni MDLXXVI, cum declarationibus, additionibus, et reformationibus ad eo anno in MDCXVI factis, Genuae 1617; V. PIERGIOVANNI, Il Senato della Repubblica di Genova nella 'riforma' di Andrea Doria, in « Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova », IV (1965), pp. 230-275; E. Grendi, Un esempio di arcaismo politico: le conventicole nobiliari a Genova e la riforma del 1528, in «Rivista storica italiana», LXXVIII (1966), pp. 948-968; ID., Morfologia e dinamica della vita associativa urbana: le confraternite genovesi tra i secoli XVI e XVIII, in « Atti della Società Ligure di Storia Patria », n.s., V/II (1965), pp. 239-311; ID., Capitazioni e nobiltà genovese in età moderna, in « Quaderni storici », IX (1974), pp. 403-404; ID., Profilo storico degli alberghi genovesi, in «Mélanges de l'École française de Rome», LXXXVII (1975), pp. 241-302; ID., Introduzione alla storia moderna della Repubblica di Genova, Genova 1976²; C. COSTANTINI, La Repubblica di Genova nell'età moderna, Torino 1978 (Storia d'Italia diretta da G. GALASSO, IX); R. SAVELLI, Potere e giustizia. Documenti per la storia della Rota criminale a Genova alla fine del '500, in « Materiali per una storia della cultura giuridica », V (1975), pp. 29-172; ID., La Repubblica oligarchica. Legislazione, istituzioni e ceti a Genova nel Cinquecento, Milano 1981; ID., Tra Machiavelli e S. Giorgio. Cultura giurispolitica e dibattito istituzionale a Genova nel Cinque-Seicento, in Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di A. DE MADDALENA - H. KELLENBENZ, Bologna 1984 (Annali dell'Istituto storico italo-germanico. Quaderni, 14), pp. 249-321; ID., La legge dell'"ostracismo" a Genova agli inizi del Seicento, in I ceti dirigenti in Italia in età moderna e contemporanea, Atti del Convegno, Cividale del Friuli, 10-12 settembre 1983, a cura di A. TAGLIAFERRI, Udine 1984 (Serie monografica di storia moderna e contemporanea, 8), pp. 199-215; G. DORIA - R. SAVELLI, "Cittadini di governo" a Genova: ricchezza e potere tra Cinquecento e Seicento, in «Materiali per una storia della cultura giuridica », X (1980), pp. 277-355. A. PETRACCHI, Norma e prassi "costituzionale" nella Serenissima Repubblica di Genova. IV: Fine di un monopolio, in « Nuova Rivista Storica », LXVIII (1984), pp. 297-322.

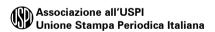
INDICE

Presentazione	pag.	/
Tabula gratulatoria	*	9
Istituzioni locali e statuti: contributi alla storia genovese e alla comparazione giuridica		
Il Senato della Repubblica di Genova nella 'riforma' di Andrea Doria	»	13
Giuseppe Lorenzo Maria Casaregi	*	57
Il sistema europeo e le istituzioni repubblicane di Genova nel Quattrocento	*	65
Il diritto genovese e la Sardegna	»	113
I rapporti giuridici tra Genova e il Dominio	»	123
Leggi e riforme a Genova tra XVI e XVII secolo	*	141
Diritto e potere a Genova alla fine del Trecento: a proposito di tre 'consigli' di Baldo degli Ubaldi	»	159
Dottrina e prassi nella formazione del diritto portuale: il mo- dello genovese	»	171
Statuti e riformagioni	*	193
Gli statuti di Albenga ed il progetto di un "corpus" degli statuti liguri	»	209
Celesterio Di Negro	»	219
Le istituzioni politiche: dalla compagna al podestà	»	225

Una raccolta di sentenze della Rota Civile di Genova nel XVI secolo	pag.	239
Alcuni consigli legali in tema di forestieri a Genova nel Medioevo	»	251
Aspetti giuridici della pesca del corallo in un trattato seicentesco	»	263
La ristampa degli statuti novaresi di Francesco Sforza	»	273
Cultura accademica e società civile alle origini dell'ateneo genovese	»	283
L'organizzazione dell'autonomia cittadina. Gli statuti di Albenga del 1288	»	291
Lo statuto: lo specchio normativo delle identità cittadine	»	317
Gli influssi del diritto genovese sulla Carta de Logu	»	329
La normativa comunale in Italia in età fredericiana	»	341
Sui più antichi statuti del ponente ligure	»	359
Considerazioni storico-giuridiche sul testo degli statuti di Acqui	»	365
Note per la storia degli statuti e delle autonomie locali		375
L'arbitrato. Profili storici dal diritto romano al diritto medievale e moderno	»	381
Giovanni Maurizio (1817-1894): le lezioni di diritto costituzionale	»	395
Tradizioni e modelli alle origini del diritto europeo	*	409
Il diritto del commercio internazionale e la tradizione genovese		417
L'organizzazione di una città portuale: il caso di Genova	*	427
La cultura giuridica in Liguria nel passaggio dall'Alto al Basso Medioevo	»	439

pag.	447
»	453
»	461
»	473
*	477
*	481
»	487
»	495
»	509
»	519
»	547
*	575
»	595
»	605
	» » » » » »

Il Mercante e il Diritto canonico medievale: 'Mercatores in iti- nere dicuntur miserabiles personae'	pag.	617	
The Itinerant Merchant and the Fugitive Merchant in the Middle Ages	»	635	
Tracce della cultura canonistica a Vercelli	*	651	
Il diritto canonico: il Medioevo	*	663	
Il pellegrino nella tradizione canonistica medievale	»	685	
La « bona fides » nel diritto dei mercanti e della Chiesa me- dievale	»	697	
Innocenzo IV legislatore e commentatore. Spunti tra storio- grafia, fonti e istituzioni	*	709	



Direttore responsabile: *Dino Puncuh*, Presidente della Società Editing: *Fausto Amalberti*

ISBN - 978-88-97099-08-6

ISSN - 2037-7134

Autorizzazione del Tribunale di Genova N. 610 in data 19 Luglio 1963 Stamperia Editoria Brigati Tiziana - via Isocorte, 15 - 16164 Genova-Pontedecimo