

da: SILVIA GASPARINI, *Le procedure amministrative e giudiziarie, contributo al convegno Il governo delle acque*, Venezia: Istituto Veneto di Scienze, Lettere e Arti, 8-10 novembre 2001

(omissis)

*The Book of Water*. This is a waterproof-covered book which has lost its colour by much contact with water. It is full of investigative drawings and exploratory text written on many different thicknesses of paper. There are drawings of every conceivable watery association - seas, tempests, rain, snow, clouds, lakes, waterfalls, streams, canals, water-mills, shipwrecks, floods and tears. As the pages are turned, the watery elements are often animated. There are rippling waves and slanting storms. Rivers and cataracts flow and bubble. Plans of hydraulic machinery and maps of weather-forecasting flicker with arrows, symbols and agitated diagrams...

PETER GREENAWAY, *Prospero's Books*. A film of Shakespeare's *The Tempest*, London 1991, pag. 17

### 1. La memoria del quotidiano

Le procedure amministrative e giudiziarie del Magistrato alle Acque ci rendono spettatori di come in pratica si svolgano le attività dirette a realizzarne i fini istituzionali, per il tramite delle attribuzioni delineatesi nel tempo. Permettono insomma di uscire dalla solennità delle enunciazioni di funzioni elencate nei *capitolari* e di raccogliere la testimonianza delle scelte quotidiane, degli espedienti, e verrebbe da dire dell'economia o dell'ecologia dell'organismo vivente che è il Magistrato, alle prese con le difficoltà a volte imprevedibili che si frappongono tra l'astratta volontà politica e la concreta realizzazione di una gestione efficace. Da qualche parte appunto tra i poli della massima efficienza e di una sufficiente adeguatezza si collocano le centinaia di *filze* dell'archivio, che con grafie di perfetta eleganza o con scarabocchi neglienti, con inchiostri lucidamente densi o esangui di diluizione, documentano su carta e pergamena il lavoro di ogni giorno<sup>1</sup>.

Sono carte riempite in massima parte dagli impiegati del Magistrato, ed ecco che immediatamente se ne rivela la natura di soggetto composito sul piano del funzionamento se non su quello dell'investitura politica. Lo conferma il Rompiasio<sup>2</sup>, che dedica la *Parte Prima* della sua compilazione-raccolta<sup>3</sup> congiuntamente al *Collegio, e Magistrato Eccellentissimo alle Acque*<sup>4</sup>, e *Persone subordinate*<sup>5</sup>.

---

NOTA: Nella compilazione dei riferimenti bibliografici si è tenuto conto delle norme e delle indicazioni contenute negli *standard ISO 690:1987 (E)* e *ISO 690-2:1997 (E)*.

<sup>1</sup> Il fondo dei Savi ed Esecutori alle Acque è descritto in ANDREA DA MOSTO, *L'Archivio di Stato di Venezia*, 1, *Archivi dell'Amministrazione centrale della Repubblica veneta a archivi notarili*, Venezia 1937, pagg. 155-157, e più recentemente in *Archivio di Stato di Venezia*, a cura di Maria Francesca Tiepolo, in *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, 4, S-Z, Roma 1994, pagg. 857-1148 (in seguito: *Guida*), a pagg. 958-961.

<sup>2</sup> GIULIO ROMPIASIO, *Metodo in pratica di Sommario o sia Compilazione delle Leggi, Terminazioni & Ordini appartenenti agli' Illustrissimi & Eccellentissimi Collegio e Magistrato alle Acque (...)* in Venezia MDCCXXXIII, riedizione critica a cura di Giovanni Caniato, Venezia 1988.

<sup>3</sup> La definizione, elaborata da ADRIANO CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, 1, Milano 1979, pagg. 254-257 sulla base dello schema introdotto da MARIO VIORA, *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, Torino 1967<sup>3</sup>, individua le consolidazioni-raccolta nelle "collezioni del materiale legislativo o giurisprudenziale esistente, che viene raccolto e ordinato secondo i criteri del repertorio (...) a meri intenti di conservazione e di documentazione (...) al fine di facilitare la pratica" (CAVANNA, *Storia*, pag. 254).

<sup>4</sup> Il Magistrato alle Acque si identifica antonomasticamente con il Collegio Solenne alle Acque, istituito in 15 senatori nel 1505 e successivamente esteso fino a riunire dal 1578 il doge (che lo convoca) con il Pien Collegio, composto dal Minor Consiglio, dai Savi del Consiglio dei Rogati, dai Savi agli Ordini e dai Savi di Terraferma; partecipano poi gli Avogadori di Comun e i tre Capi di Quaranta al Criminal, oltre naturalmente ai tre Savi alle Acque e ai tre Esecutori, per 75 membri in totale, cui si aggiungono al bisogno le commissioni permanenti del Senato eventualmente interessate agli argomenti all'ordine del giorno. Le riunioni settimanali finiscono per ridursi in via di prassi nel Settecento ai soli casi di particolare rilevanza, mentre gli affari correnti restano nelle mani dei Savi (istituiti dai Dieci nel 1501, eletti dal Senato dal 1551) ed Esecutori (uno in origine, tre dal 1530, eletti dal Maggior Consiglio dal 1582) nonchè

Si constata qui ancora una volta come la Repubblica sappia attuare soluzioni originali ricombinando elementi già collaudati. Indispensabile complemento della *distributiva*<sup>6</sup> – e tanto più in età moderna quando i compiti assunti dallo Stato si moltiplicano e il territorio su cui adempierli si allarga in misura esponenziale – è la predisposizione di una struttura stabile di supporto tecnico, in grado di mantenere in capo alle singole magistrature la continuità di gestione che il mutare dei titolari nobili non può consentire, e di coordinarla con quella degli altri soggetti pubblici cointeressati allo stesso ambito di funzioni. A Venezia viene dunque precocemente costituita, ai livelli che oggi si direbbero esecutivo e di concetto, una pubblica amministrazione in senso soggettivo, il *ministero*<sup>7</sup>.

---

dell'Inquisitore alle Acque, istituito nel 1678 per istruire i processi di giurisdizione delegata dal Senato o dai Dieci, identificato con uno dei Savi dal 1709 e reistituito come carica separata nel 1745. Si vedano per tutte la dettagliata trattazione di VETTOR SANDI, *Principj di storia civile della repubblica di Venezia dalla sua fondazione sino all'anno di N.S. 1700, Parte Terza che contiene i tempi dal 1500 al 1700*, 1, Dall'anno 1500 sino al 1530, Venezia 1756, pagg. 69-89 e soprattutto 69-72, e la scheda contenuta nella *Pratica del foro veneto che contiene le materie soggette a ciaschedun Magistrato, il numero de' Giudici, la loro durata, l'ordine, che suole tenersi nel contestare le cause, e le formule degli atti più usati* (anonima, ma attribuita a Francesco Argelati), ristampa anastatica con introduzione di Claudio Schwarzenberg, Camerino 1967, pagg. 73-74. La storiografia contemporanea specificamente dedicata al Magistrato è a tutt'oggi scarna e consiste essenzialmente nei vecchi saggi di ANTONIO FAVARO, *Notizie storiche sul Magistrato veneto alle acque*, «Nuovo Archivio veneto», n.s. 9, 1905, pagg. 179-199, di GIOVANNI ORLANDINI, *Il veneto Magistrato alle acque*, «Ateneo veneto», 29, 1, 1906, pagg. 200-241, 257-309, di UGO MOZZI, *I Magistrati veneti alle acque e alle bonifiche. L'antico veneto Magistrato alle Acque. L'attuale Magistrato alle Acque per le provincie venete e di Mantova*, Bologna 1927, e nei più recenti contributi di SERGIO ESCOBAR, *Il controllo delle acque: problemi tecnici e interessi economici. Il controllo delle acque a Venezia nel Cinquecento: tra progetto tecnico e progetto politico*, in *Storia d'Italia. Annali*, 3, *Scienza e tecnica nella cultura e nella società dal Rinascimento a oggi*, a cura di Gianni Micheli, Torino 1980, pagg. 85-153; di PIETRO CANGIANO, *Dal Magistrato del proprio al Magistrato alle acque. Giurisdizione e competenza*, Venezia 1983; e di GIOVANNI CANIATO, *Introduzione*, in ROMPIASIO, *Metodo*, pagg. 15-52, e ID., *Il controllo delle acque*, in *Storia di Venezia*, 7, *La Venezia barocca*, a cura di Gino Benzoni e Gaetano Cozzi, Roma 1997, pagg. 479-508. Mi sia permesso anche menzionare SILVIA GASPARINI, *La disciplina giuridica dei lavori pubblici a Venezia nell'età moderna. I fondi archivistici del Magistrato alle Acque e dei Provveditori di Comun: ricerche e ipotesi*, Padova 1993. Una bibliografia aggiornata in tempo reale può rinvenirsi nel database bibliografico sistematico di storiografia veneziana *Cicogna*, pubblicato a mia cura su spazi web dell'Università degli Studi di Padova all'indirizzo <http://www.giuri.unipd.it/Dipartimenti/StoriaEFilosofia/IndexC.htm>, in specie alle voci 15.01. *Spazio urbano* e 15.02. *Evoluzione e governo del territorio*. Nel seguito del presente contributo il termine di Magistrato indica per brevità i soli Savi, Esecutori e Inquisitore alle Acque

<sup>5</sup> L'elenco descrittivo dei *ministri primarii per gli Atti occorrenti (segretario, fiscale e nodaro)*, dei *secondarii in ordine per le Rendite, ed Imposizioni (esattori, stimadore, scontro, quadernier, contador, scrivani)* e di quelli per le opere di grado superiore (*pubblico matematico, protti, viceprotti e aiutanti*) e inferiore (*soprastanti, custodi, masser, fante, comandador, spendidor, capitano*) insieme ai registi delle norme loro applicabili si trova in ROMPIASIO, *Metodo, Sistema della Prima Parte*, pagg. 2-3, e *Parte Prima*, pagg. 7-18 e 39-90. Si veda anche la compilazione, di cui si dirà poco oltre, di GIOVANNI ANTONIO PEDRINELLI PISSINA, *Compendio dei decreti e terminationi più essenziali circa gl'affari del Magistrato Eccellentissimo delle Acque*, Venezia 1706, pagg. 123-126 e 226-230.

<sup>6</sup> «...sta nella distribuzione degli onori, degli utili e de' carichi, secondo i meriti e le facultà di ciascuno». GIULIO REZASCO, *Dizionario del linguaggio italiano storico e amministrativo*, Firenze 1881 (ristampa anastatica Bologna 1982), voce *Giustizia*, sub VII.

<sup>7</sup> La bibliografia in merito al *ministero* in età moderna è fitta e crescente. Oltre a numerosi contributi di impostazione biografica, si segnalano tra i principali i saggi di GIUSEPPE TREBBI, *La cancelleria veneta nei secoli XVI e XVII*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 14, 1980, pagg. 65-125 e più recentemente ID., *Il segretario veneziano*, in *La mediazione (Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, 1., 3., §5.)*, Firenze 1992; di ADELIN CHARLES FIORATO, *Grandeur et servitude du secrétaire: du savoir rhétorique à la collaboration politique*, in *Culture et professions en Italie (fin XVe-début XVIIIe siècles)*, a cura dello stesso, Paris 1989, pagg. 133-184; di ANDREA ZANNINI, *Un ceto di funzionari amministrativi: i cittadini originari veneziani, 1569-1730*, «Studi veneziani», n.s., 23, 1992, pagg. 131-145, e ID., *Burocrazia e burocrati a Venezia in età moderna: i cittadini originari (sec. XVI-XVIII)*, Venezia 1993; e infine di MARCO POZZA, *La cancelleria*, in *Storia di Venezia. Dalle origini alla caduta della Serenissima*, 3, *La formazione dello Stato patrizio*, a cura di Girolamo Arnaldi, Giorgio Cracco e Alberto Tenenti, Roma 1997, pagg. 365-387. Si osservi che questa pubblica amministrazione in senso soggettivo viene costituita a Venezia su una base sociale inedita e quasi paradossale. La concezione stessa veneziana del potere pubblico –gestito dalla classe aristocratica, che ne è monopolista, in modo assembleare e magistratuale ad esclusione di ogni aspetto personalistico e patrimoniale– mette al riparo la Repubblica dalla guerriglia che sobbolle in tanti Stati moderni europei tra un sovrano padre e padrone e le

Tuttavia va anche rilevato che i magistrati nobili, ben lungi dal limitarsi ad avallare una gestione condotta essenzialmente dai *ministeriali*, mostrano viceversa di coinvolgersi in prima persona, direttamente e approfonditamente negli affari correnti, e appaiono in effetti e in verità nell'atto di esercitare poteri di iniziativa tutt'altro che astratti o banali anche sul piano tecnico<sup>8</sup>.

Sono loro a porre le domande, cui i *ministeriali* rispondono sulla base delle risultanze d'archivio, dei rilievi tecnici e del loro specifico *know-how*. Sono loro, ancora, a recarsi sul luogo ogni volta che si verificano eventi di una qualche importanza, ad assumere i provvedimenti urgenti e a curare il mantenimento dell'ordine pubblico nel senso più lato, usando dei poteri di cui solo loro, e non i *ministeriali*, sono titolari in proprio<sup>9</sup>.

A prescindere poi dalla discussa questione se esista oppure no nell'Europa di *Ancien Régime* un ambito propriamente definibile come attività amministrativa<sup>10</sup>, è pacifica nella Venezia moderna la distinzione fenomenologica tra gli aspetti normativi, esecutivi e giudiziari dell'azione di un medesimo soggetto pubblico qual è il Magistrato alle Acque. Per incontrare un deliberato sforzo definitorio e classificatorio, propedeutico alla creazione di un linguaggio tecnico-giuridico non ambiguo e riqualificato rispetto alla pura descrittività ancora riscontrabile fino al Seicento<sup>11</sup>, occorre però giungere alle compilazioni dei due Pissina e del già citato Rompiasio, nelle quali

---

aristocrazie di spada e di toga, eredità del medioevo: il corpo sociale che costituisce la pubblica amministrazione è privo a Venezia di diritti politici e di poteri pubblici autonomi, ed è senza controversia subordinato in tutto al corpo politico aristocratico. Non per questo tuttavia si giunge a Venezia ad anticipare la soluzione innovativa (e socialmente rivoluzionaria) elaborata nel tardo Settecento in Prussia e in Austria: una selezione dei pubblici impiegati tramite veri e propri concorsi, secondo criteri di imparzialità disciplinati per legge. La Repubblica mantiene un criterio attuale per la legittimazione all'accesso agli impieghi pubblici; non si tratta però di ceti privilegiati in nome di antiche prerogative, bensì dei *cittadini originari*, pallida versione dell'aristocrazia di funzioni che regge lo Stato e parimenti individuata dall'iscrizione in registri ufficiali. Introduce anche un criterio severamente meritocratico nella verifica dei requisiti degli impiegati, ma lo affida alla *prudente valutazione* dei magistrati nobili titolari dell'ufficio e non a procedure concorsuali effettivamente basate su pari opportunità dei candidati (si veda un esempio di "bando" in ARCHIVIO DI STATO DI VENEZIA, d'ora in avanti A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, b. 553, *Proclami*, c.s.n., 13 agosto 1721; si veda anche NELLI-ELENA VANZAN MARCHINI, *Venezia da laguna a città*, Venezia 1985, pag. 41). Ne risulta che, al pari dei consigli e delle altre magistrature, nelle sue funzioni così delicate sotto il profilo tecnico-esecutivo il Magistrato alle Acque può contare su uno *staff* scelto elemento per elemento in vista della massima competenza ed efficienza. L'esame della sua prassi amministrativa e giudiziaria rivela con evidenza l'interazione tra la direzione politica dei titolari nobili e le funzioni istruttorie, propositive ed esecutive dei *ministeriali*, che configurano in concreto una forma di partecipazione alle attività di governo, sia pure in via strettamente subordinata, da parte di esponenti di un ceto privo di diritti politici.<sup>8</sup> E' anche verosimile che un esame più esteso e comparato delle tracce lasciate dall'attività delle varie magistrature finisca per rivelare più somiglianze nella logica della prassi che differenze in ragione del diverso ambito di attribuzioni. Quale che sia l'argomento la cui cura è demandata a questo o quel magistrato, la concatenazione di fasi istruttorie, decisorie e attuative è riconoscibile sia nelle attività normative che in quelle amministrative e giudiziarie. Un simile schema, applicabile in minore o maggior misura a tutte le magistrature, permette al singolo membro della classe di governo, pur nel passaggio assai rapido da un incarico all'altro in settori anche ben diversi, di formarsi e accumulare nel tempo una sua propria competenza ben più concreta di quanto farebbe pensare il concetto generico di "direzione politica".

<sup>9</sup> Sul piano terminologico, non è possibile nei sistemi istituzionali di età moderna distinguere tra *giurisdizione* e *competenza* nel senso odierno. Si parla dunque nel seguito genericamente di *attribuzioni* (sia quanto a funzione normativa che esecutiva e giudiziaria) per non ricorrere all'ingombrante, anche se più preciso, termine di *iurisdictio*.

<sup>10</sup> Lo stato della questione è riassunto –incidentalmente– da Giorgio Berti nell'elegante aforisma secondo il quale con il passaggio all'età contemporanea "la sovranità eminente è attribuita al popolo, quella utile rimane prerogativa della persona statale". GIORGIO BERTI, *La parabola della persona-Stato (e dei suoi organi)*, «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 11/12, 1982-1983, t. 2, pagg. 1001-1033, pag. 1021. Per le posizioni della storiografia giuridica italiana, a fronte della tendenza francese a retrodatare il concetto e di quella tedesca a postdatarlo all'età contemporanea, sia permesso per brevità di rinviare a GASPARINI, *La disciplina*, pagg. 16-17.

<sup>11</sup> Puramente descrittivo è ad esempio il vocabolario impiegato nelle delibere del Collegio alle Acque relative alle campagne di scavi contro gli interrimenti della laguna, condotte negli anni 1531-1535 (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 343, *Capitolare 2*, 1530-1538, cc. 6v.-7r., 18r., 19r., 28r., 35r., 40v.-41r.), mentre appare già connotato di un uso tecnico –se non di una definizione esplicita– il senso del termine *mandato* nella *terminazione* dell'Inquisitore Basadonna 20 giugno 1664, di cui si riparerà più oltre (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 350, *Capitolare 9*, 1657-1664, c. 181v.) ed in quella dei Savi ed Esecutori alle Acque 18 maggio 1699 (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 355, *Capitolare 14*, 1698-1709, c. 16).

l'elaborazione di definizioni normative per i principali oggetti e concetti del discorso si fa strumento indispensabile per la ricapitolazione della disciplina applicabile all'attività del Magistrato<sup>12</sup>.

Appunto il Rompiasio rappresenta, oggi come allora, un'utilissima guida alla logica interna dell'attività del Magistrato, grazie alla quale si rende evidente il senso della prassi documentata dall'archivio. *Archivio – segretari – consolidazione-raccolta – magistrati – atti normativi, esecutivi, giudiziari – archivi*: il cerchio si chiude e le procedure, viste sotto il profilo astratto della disciplina cui devono conformarsi o sotto quello fisico e cartaceo dei verbali, delle relazioni, dei moduli prestampati in cui si sostanzia la loro consistenza concreta, appaiono come l'alfa e l'omega dell'ufficio, cui gli esseri umani sono indispensabili ma accessori. La magistratura è parte della Repubblica, è cosa di tutti e non proprietà di alcuno, e assume così quasi una soggettività distinta e sostanzialmente indipendente da quella di chi la sostiene in un dato momento. L'ufficio è il suo archivio, nel senso che è la memoria di ciò che l'ufficio ha compiuto e ancora compie, con coerenza di esercizio pur nel variare dei titolari e dei subordinati; e l'archivio di carta a sua volta è contropartita dell'archivio di pietre e di legni, di argini e di canali, di chiuse e di scavi, da cui ancora oggi è illustrato il territorio che fu della Repubblica<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> ANTONIO PISSINA, *Pratica universale del Magistrato Ecc.mo delle Acque divisa in tre libri, ne quali si tratta della Laguna, et sue parti, de lidi, et fiumare, et gl'ordini, et regole, principiando dalla creatione del Magistrato*, manoscritto completato nel 1649, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, b. 974; e il già citato GIOVANNI ANTONIO PEDRINELLI PISSINA, *Compendio dei decreti e terminationi più essenziali circa gl'affari del Magistrato Eccellentissimo delle Acque*, Venezia 1706. Mentre il manoscritto del Pissina ha un'impronta più risolutamente tecnico-ingegneristica, le due raccolte a stampa di Pedrinelli Pissina e di Rompiasio sono orientate piuttosto al versante normativo. Si rende evidente, nei risultati di questa fase tarda di riordino e forse anche di riflessione su un denso tratto di storia, la successione di fasi che può riconoscersi (come notò VIORA, *Consolidazioni*, e come da altra prospettiva propone PETER STEIN, *I fondamenti del diritto europeo. Profili sostanziali e processuali dell'evoluzione dei sistemi giuridici*, Milano 1995<sup>2</sup>) nella storia della maggior parte, o di tutti, gli ordinamenti giuridici. In una prima fase, quale in materia di acque si riscontra a Venezia in età medievale, si ha l'emanazione sporadica di norme esplicite a chiarimento di singoli aspetti, ripetutamente controversi, di una prassi essenzialmente tacita in quanto largamente condivisa. Vi fa seguito un sistematico interesse che porta all'individuazione di esigenze e di corrispettivi rimedi non più occasionali ma di *routine*, e quindi da disciplinare e gestire con continuità in nome dell'efficienza e della prevedibilità di risultati, garanzia di un continuato consenso da parte dei destinatari degli atti d'imperio: è la situazione che si riscontra a Venezia nell'età moderna, quando un periodo di regresso marino, e dunque di pericolosi interrimenti in laguna, coincide con l'espansione territoriale in Terraferma e con l'opportunità (e urgenza) di impadronirsi del regime idraulico dell'intero bacino scolorato (lo stesso vocabolo *terminazione* evoca un paziente lavoro di apposizione di confini a delimitare modalità di intervento...). L'inevitabile ammassarsi di norme, a loro volta interagenti con una prassi non ancora del tutto normata espressamente, produce in un'ultima fase la necessità di consolidazioni, siano esse mere raccolte oppure testi unici (ripubblicati con novazione del titolo di vigenza) o ancora di interventi di *restatement* in cui un confuso regime previgente viene riformulato in un nuovo, funzionale testo normativo, o da ultimo di veri e propri interventi di riforma sostanziale degli istituti giuridici. Solo in quest'ultima fase di riordino e razionalizzazione la definizione precisa di concetti e vocaboli diviene essenziale strumento per la chiarezza di disciplina di istituti ormai ben delineati e assume altresì una indispensabile funzione limitativa nei confronti dell'interprete dei testi normativi. Si noti che nella Venezia del tardo Settecento la situazione normativa relativamente all'attività del Magistrato alle Acque è tanto strutturata da far pensare addirittura a una prima consapevolezza di quelli che oggi si definirebbero interessi legittimi del cittadino verso l'ufficio, se non ancora del concetto di soggezione dello Stato alla legge: si veda ad esempio la relazione propositiva del Magistrato al Senato, che porta all'emanazione del decreto 2 agosto 1760 a disciplina delle offerte tardive nelle gare d'appalto (A.S.V., *Savio Cassier*, b. 600, *Documenti di spese*, c.s.n., dove si trovano in copia sia la *scrittura* del Magistrato che il decreto del Senato). Sia come sia, ciò che si ritrova nelle *pratiche* dei due Pissina e di Rompiasio è una "teoria generale" delle attribuzioni del Magistrato, la cui logica organizzativa e di azione è presentata come esistente *a priori* mentre è in realtà costruita *a posteriori* rispetto alle fasi di una evoluzione spontanea, non programmata, sia dell'organo che delle sue funzioni. Eppure l'evoluzione è stata sì occasionale ma non casuale, ed è modellata da esigenze oggettive, venendo a formare uno dei non rari campi dell'attività degli Stati di *Ancien Régime* in cui ciò che sta "a monte" della legislazione rimane ancora visibile attraverso lo schermo della norma scritta; a differenza che negli ordinamenti continentali contemporanei, in cui il dogma dell'onnipotenza del legislatore oblitera in quanto irrilevante il materiale concreto su cui basa i suoi testi, sequestrandolo così, spesso irrimediabilmente, alla storia del diritto.

<sup>13</sup> Di quanto sopravvive e di molto di ciò che è scomparso conservano testimonianza, tra infiniti altri, i volumi *Mostra storica della laguna veneta*. Venezia, Palazzo Grassi, 11 luglio-27 settembre 1970, Venezia 1970, e *I cento cippi di*

## 2. Criteri e metodi: il programma

Come dunque si forma e si accresce questo archivio, per opera di chi, secondo quali finalità e tramite quali mezzi? A tale domanda risponde appunto il Rompiasio, che alla pag. XVI della *Prefazione* generale al *Metodo* ne inserisce un elenco grafico riassuntivo, ardita schematizzazione manualistica di una materia eminentemente restia a simili inquadramenti.

1 Indagare	{ 1 L'Utilità, 2 Le regole, 3 Le Cautele, }	Contraposte a'	{ Svantaggi, Disordini, Pregiudizii,
2 Esaminare	{ 1 L'emergenza, 2 Il bisogno, 3 Il dovere, }	Corrispondenti allo	{ Stato, Possibile, Conveniente,
3 Riconoscere	{ 1 Il Tempo, 2 La forma, 3 I' requisiti, }	Confacenti a	{ Provvedere, Agevolare, Adempire.
Premesse però sempre le istruzioni necessarie, e lumi specifici, & individuali.			
Desumendosi	{ Dall'Origine dell'affare, Dalla Natura d'esso, Dalle sue Circostanze, }	col riflesso	{ Alle Leggi, Alla Pratica, Allo Stato.
Per lo fine di	{ Stabilire le Massime migliori; Disponere li mezzi opportuni, Appianare le difficoltà prevedute.		

Traducendo la tabella settecentesca in termini più immediati, un filo conduttore comune è riconoscibile nella maggior parte delle procedure del Magistrato, siano esse volte a mettere in atto interventi di natura normativa, esecutiva o giudiziaria. Si procede dunque anzitutto ad assumere informazioni sugli affari correnti e su quante novità emergano giorno per giorno; all'occorrenza, le notizie raccolte sono integrate da verifiche di presenza da parte dei magistrati. I provvedimenti necessari vengono delineati in linea di massima su indicazioni dei magistrati, eventualmente in base a direttive di uno dei consigli, e poi dettagliati dai *ministeriali* in base alla trattazione di affari pregressi e alle più aggiornate conoscenze tecniche disponibili; le loro conseguenze ed effetti desiderati e possibili sono nuovamente passati al vaglio dei magistrati, le bozze sono modificate come appare più opportuno, e infine i provvedimenti definitivi sono adottati con *terminazione* e – se del caso – approvati con decreto dal consiglio interessato alla materia che ne è oggetto.

---

*conterminazione lagunare*, a cura di Emanuele Armani, Giovanni Caniato e Redento Gianola, Venezia 1991. Archivio e territorio, mnemotecnica e *Land-Art*, interagiscono nella storia del Magistrato alle Acque come in un film visionario di Peter Greenaway; d'altra parte il motto dell'architetto Étienne Louis Boullée (1728-1799), protagonista assente di *The Belly of an Architect* (1987), secondo cui *l'architecture c'est mettre en oeuvre la nature*, non è forse altrettanto vero anche per l'ingegneria idraulica?

---

Anzitutto, allora, bisogna *indagare*: e si tratta della fase istruttoria, essenziale per rilevare le necessità cui rispondere attraverso l'azione del Magistrato e per orientare quest'ultima alla massima efficienza. *L'utilità* contrapposta agli *svantaggi*: il primo criterio è quello dell'economicità nell'impiego delle risorse, tanto quelle rappresentate dal territorio (la cui integrità va mantenuta grazie a un controllato regime idraulico) che quelle rappresentate dai materiali, il lavoro e le spese per gli interventi teoricamente possibili. L'economicità è condizionata però da una consapevole continuità di gestione, definita da *regole* la cui violazione produce *disordini*; e ancora, essa non deve essere perseguita senza *cautele* idonee a prevenire *pregiudizi*<sup>14</sup>, la cui possibile insorgenza a seguito di interventi in qualche misura sperimentali viene sempre tenuta in conto.

Quindi *esaminare*, e cioè scegliere, discutendone approfonditamente, l'intervento meglio idoneo, tenendo conto dell'*emergenza* ovvero della modificazione del precedente *stato* di fatto, cioè di un comunque presupposto buon andamento, sia degli affari correnti che delle dinamiche naturali del territorio. Il *possibile*, in relazione sia alle leggi naturali che alle risorse e alla tecnologia disponibili, è misura del *bisogno*, ossia del preventivo in vista del massimo obiettivo teoricamente realizzabile, e questo viene ridotto entro i limiti del *conveniente* individuando finalmente il *dovere*, cioè quel giusto mezzo che ottimizza il risultato con la minima dispersione di risorse<sup>15</sup>. Occorre poi definire ogni minimo dettaglio con la massima cura: è la fase in cui i criteri e i limiti stabiliti vengono tradotti nel contenuto e nel testo di uno o più provvedimenti specifici. Qui si tratta di *riconoscere*, cioè di individuare e adottare, in conformità alle scelte compiute e con adeguata tempestività (*il tempo confacente a provvedere*), la *forma* più adatta per *agevolare* l'attuazione dell'intervento e un tenore sostanziale (*requisiti*) efficace in vista dei risultati perseguiti (*adempire*).

Ciascuna delle tre fasi deve conformarsi alle regole del buon governo, tanto a quelle propriamente giuridiche attraverso le quali i nudi fatti, a seconda delle loro caratteristiche rilevanti, vengono classificati per attribuzione e tipologia (*l'origine dell'affare col riflesso alle leggi*) quanto a quelle tecnico-ingegneristiche (*la natura d'esso col riflesso alla pratica*) quanto infine alle regole di prudenza e buon senso legate alla situazione concreta e alla tutela dell'interesse pubblico non solo nell'immediato, ma anche e più nel medio e lungo periodo (*le sue circostanze col riflesso allo stato*).

Non basta però rilevare e risolvere i singoli problemi via via che si presentano. Dal Magistrato ci si aspetta qualcosa di più: l'elaborazione e la continuazione di una coerente linea politico-gestionale di cui saranno eredi i successori nella carica. Di qui la menzione esplicita delle finalità da perseguire in ogni aspetto dell'attività: *stabilire le massime migliori* cioè enunciare dapprima in via di approssimazione e poi sempre più esaurientemente quegli stessi criteri di buona gestione che si è visto indispensabili a evitare disordini; *disporre li mezzi opportuni*, si tratti di palificate a difesa dei lidi o di moduli prestampati per documentare l'esazione dei tributi; e infine *appianare le difficoltà prevedute*, arduo compito che impone preveggenza riguardo alle intemperanze tanto dei fiumi, della laguna e del mare quanto degli uomini.

---

<sup>14</sup> Si vorrebbe che la stessa prudenza fosse stata adottata con pari costanza dalla Repubblica italiana nei decenni del secondo dopoguerra, e che non ci si fosse limitati a interventi tardivi, come nel caso della normativa antinquinamento, o velleitari, come nel caso della normativa sulla difesa dei suoli. Magistrati e *ministeriali* alle Acque inorridirebbero allo scempio del patrimonio boschivo in nome di un'agricoltura intensiva e a quello – ancor meno giustificabile in quanto dovuto a pura inettitudine delle attuali amministrazioni – delle allora sontuose alberate stradali (resiste, in parte rinnovato, qualche tratto sulla SS. 13 Pontebba da Treviso in direzione di Conegliano; resiste il doppio filare di *Platanus orientalis* che dall'attuale piazzale della stazione conduce verso il centro di Rovigo), oggetto per loro tramite di attente cure e di tutela anche penale. Un esempio fra tanti la *terminazione* 4 gennaio 1795 m.v. in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, b. 553, *Proclami*, c.s.n.

<sup>15</sup> Meglio dettaglia il ROMPIASIO, *Metodo*, nel *Sistema della Terza Parte: La buona Economia però d'esso Magistrato non consiste (...) nel puro risparmio, e scansazione, ò nella restrizione delle spese, mà nell'opportunità, e sufficienza di quello, che realmente occorre.* (ivi, pag. 502). L'andirivieni un po' metafisico di quantificazioni non si applica comunque, come potrebbe apparire a prima vista, solo agli interventi sul territorio, ma si intravede in trasparenza anche nell'esercizio della funzione giudiziaria, come si farà cenno più oltre.

Uscendo dallo schema, vediamo in che si sostanzia nella pratica quotidiana l'impegnativo programma di lavoro dei componenti il Magistrato, procedendo dalla fase unica e indifferenziata della raccolta di informazioni (cronologicamente e logicamente primaria) alle fasi di esame, di scelta e di attuazione e distinguendo entro queste ultime tra interventi normativi, esecutivi e giudiziari in ragione delle diverse *routine* riconoscibili nei tre casi.

### 3. Raccogliere informazioni

I Pissina e lo stesso Rompiasio non ne parlano, ma si può immaginare che, non appena entrati in carica, i componenti la magistratura non solo si scambino informazioni e suggerimenti dettati dall'esperienza<sup>16</sup>, raccolta nello stesso o in altri uffici, e concordino tra loro efficienti (e comode) modalità di azione, ma anche ricevano o richiedano dai *ministeriali* una dettagliata relazione sullo stato degli affari correnti: dal segretario, dal notaio e dal *fiscale* riguardo ai procedimenti in corso, dal *pubblico matematico* e dai *proti* riguardo allo stato fisico della laguna, dei lidi e dei fiumi. Il "cambio della guardia" rappresenta senz'altro un momento di particolare delicatezza: ogni paio d'anni i *ministeriali*, che spesso restano nello stesso ufficio per tutta la durata della loro carriera, si trovano di fronte a un corpo magistratuale composto di membri che il più delle volte non conoscono, che sono loro sovraordinati sia per *status* che per funzione, e la cui competenza o anche solo informazione sulle materie ora loro affidate è tutt'altro che scontata. Il primo contatto tra i due *staff*, dotati di conoscenze e di professionalità distinte ma parimenti indispensabili al buon andamento del lavoro, deve dunque sicuramente ricoprire una fondamentale importanza operativa e, si direbbe, diplomatica<sup>17</sup>.

Espletata questa indispensabile messa a punto iniziale, non cessa tuttavia la necessità di un aggiornamento in tempo reale su situazioni e novità rilevanti per la giurisdizione del Magistrato, funzione di monitoraggio che grava tanto sui *ministeriali* che sugli stessi magistrati.

Un primo mezzo per raccogliere informazioni è la constatazione di presenza: e non si pensi che i NN.HH. possano svolgere ogni aspetto della loro attività presso la sede dell'ufficio, senza sobbarcarsi la fatica e l'incomodo di sopralluoghi e ispezioni sull'intero territorio della Repubblica. Sono infatti prescritte agli Esecutori ispezioni ordinarie periodiche<sup>18</sup> e l'intera magistratura esegue all'occasione in laguna visite generali straordinarie e solenni<sup>19</sup>, oltre a quante

---

<sup>16</sup> I Savi alle Acque uscenti possono essere rieletti all'ufficio dopo due anni di *contumacia*, gli Esecutori dopo (...), l'Inquisitore dopo (...)

<sup>17</sup> Non va però sottovalutato qualche importante aspetto potenzialmente assai positivo nel relativamente rapido turnarsi dei titolari nobili, grazie anche alla omogenea cultura di governo che l'intero corpo politico condivide. I nuovi eletti, infatti, apportano freschezza di approccio alle questioni pendenti come ai problemi di vecchia data, e nonostante –o forse proprio a causa– della novità della materia possono scoprire mezzi fino allora non sperimentati e soluzioni innovative nel perseguimento dei fini istituzionali della magistratura. Si può allora forse delineare in ipotesi un quadro inatteso, in cui accade a volte che i Savi, Esecutori e Inquisitori rivestano un ruolo decisamente innovativo a fronte della conservativa cautela di *ministeriali* radicati nella prassi pregressa. L'integrarsi dei ruoli di spinta e di freno, svolti alternativamente da magistrati e *ministeriali*, rappresenta probabilmente un modello più realistico della dinamica magistratuale di quanto possa dirsi dello schema un po' stereotipo che vede nei magistrati nobili, soprattutto nella tarda età moderna, un elemento retrivo e impermeabile a utili innovazioni proposte dalla borghesia emergente incarnata nei *ministeriali*.

<sup>18</sup> Gli Esecutori sono tenuti per esempio a recarsi ogni primavera in sopralluogo in laguna, redigendone relazioni annotate in un apposito registro, a norma dei decreti del Senato 6 aprile 1673 e 16 luglio 1689, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 351, *Capitolare 10*, 1664-1673, c. 192, e reg. 399, *Terminazioni 26*, 1681-1685, c. 208 v.; si vedano anche PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 65-70, e ROMPIASIO, *Metodo, Sistema della Prima Parte*, pag. 7. All'Esecutore di turno alla cassa per le spese relative alla laguna (gli Esecutori si turnano ogni quattro mesi alle casse *ex* decreto dei Dieci 8 giugno 1531, *ivi*, *Parte Prima*, pag. 32) incombe inoltre di eseguire frequenti ispezioni di presenza dove si lavora a scavi di manutenzione con l'uso di *edifici di cavafango*, per prevenire frodi nelle bollette di trasporto a discarica dei materiali di risulta.

<sup>19</sup> La prima di esse viene effettuata nel 1578 e ne risulta un dettagliato rilievo descrittivo dello stato della laguna, che si progetta di aggiornare di tempo in tempo; si veda ANTONIO RUSCONI, *Trasformazioni morfologiche e tecniche di intervento in laguna nel Cinquecento*, in AA.VV., *Cultura scienze e tecniche nella Venezia del Cinquecento*. Atti del convegno internazionale di studio "Giovanni Battista Benedetti e il suo tempo", Venezia 1987, pagg. 451-471, in specie pagg. 458-463.

altre vengano affidate all'occorrenza a uno o più di uno dei membri dal Magistrato stesso o da uno dei consigli<sup>20</sup>.

In ogni caso i magistrati sono accompagnati da un congruo numero di assistenti: quanto meno da un *proto* o un *viceproto* che illustra gli aspetti tecnici e dal notaio che annota lo svolgimento delle operazioni in vista della futura relazione, oltre che da un *capitano* se si prevede la necessità di impiegare la forza pubblica e da *fante*, cuoco, *scalco*, barcaiolo o *cavallante* a seconda dei casi<sup>21</sup>. Altre visite, più frequenti e routinarie, sono imposte ai *proti* e *viceproti*, in vista di riferirne ai magistrati qualora si riveli necessario o utile il loro intervento<sup>22</sup>.

Ma il dovere di rendere noti al Magistrato esigenze e problemi non è limitato alle occasioni e scadenze imposte dalla legge: una importante fonte di informazioni è costituita dalle segnalazioni provenienti dai *ministeriali* stessi<sup>23</sup> ma anche da cittadini, capicontrada, monasteri o parroci, rappresentanti di città o di corporazioni<sup>24</sup>. Si tratta volta a volta di denunce, suppliche, relazioni o anche di deposizioni verbali, che avvertono di situazioni non rilevate o non rilevabili nelle visite oppure insorte nell'intervallo tra esse, oppure ancora di emergenze dovute a eventi imprevedibili o violenti: fortunali, inondazioni, crolli. La segnalazione, comunque ricevuta e comunque documentata, innesca spesso un supplemento di istruttoria, generalmente affidata dai magistrati ai tecnici ma che talvolta li coinvolge personalmente nei sopralluoghi.

Rilevate dunque le necessità, si tratta di scegliere come meglio provvedervi.

#### **4. Intervenire: l'attività normativa**

Non rientra nell'assunto di questo contributo, dedicato alle procedure amministrative e giudiziarie, ripercorrere le tracce dell'attività specificamente normativa del Magistrato; ma pure sembra indispensabile accennarne, quanto meno per introdurre uno schema ricostruttivo (o interpretativo), tanto in ragione della mancata distinzione formale tra le diverse funzioni di governo –a Venezia come altrove nell'età moderna– quanto per il motivo più concreto che normazione, amministrazione e giurisdizione procedono di pari passo e quasi crescono le une sulle altre, così che non è possibile oscurare artificialmente una di esse senza deformare il quadro complessivo che si vuole tracciare.

Il Magistrato dunque appare fin dalla prima età moderna all'avanguardia nell'utilizzare le proprie funzioni normative per il buon governo nelle materie ad esso affidate, sia sul versante della

---

<sup>20</sup> Il Rompiasio regista numerose norme emanate a disciplina di tali visite, anche sotto il profilo dell'ammissibilità e contabilità delle spese di trasferta; si veda in particolare ROMPIASIO, *Metodo, Parte Prima* a pagg. 34-35 e 110-111.

<sup>21</sup> Ivi, nonchè pag. 9 (*Nodaro*).

<sup>22</sup> Il 16 maggio 1699 il Senato decreta che i *proti* alla laguna, ai lidi e ai fiumi si diano il turno ogni due anni, in modo da acquisire esperienza in tutti e tre i rami dell'amministrazione delle acque. Con l'occasione, I Savi ed Esecutori redigono nella *terminazione* attuativa del 18 maggio successivo un *restatement* delle funzioni affidate ai *proti* e *viceproti*, preminente tra le quali è la continua sorveglianza *de visu* sulla laguna, i lidi e i fiumi (ivi, *Sistema della Prima Parte*, pag. 15). Si impone loro inoltre di documentare per iscritto tutti gli atti d'ufficio, di redigerne dettagliate relazioni mensili e di consegnare l'archivio al successore nel turno. A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 355, *Capitolare 14*, 1698-1709, c. 16; copie *ibidem*, reg. 401, *Terminazioni 28*, 1695-1706, c. 119; si veda anche A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Inquisitori alle Acque*, b. unica, c.s.n. Le relazioni, spesso corredate da mappe e disegni, occupano complessivamente 184 pezzi nell'archivio; *Guida*, pagg. 959-960. Si vedano anche gli obblighi di visita in città e in laguna, imposti al *capitano* del Magistrato (ROMPIASIO, *Metodo, Parte Prima*, pagg. 78-81).

<sup>23</sup> L'avvocato fiscale deve *produrre la propria rispettosa opinione ne' casi tutti, che riguardano discapito, ò dispendio, e qualunque altro pregiudizio al pubblico Interesse*; l'esattore universale è *obligato di tenerlo* (l'Inquisitore alle Acque) *sempre instrutto, ed informare anco secondo l'esigenze l'intiera Eccellentissima Banca (...)*; il pubblico matematico è tenuto a *informare sopra tutte le occorrenze, che accadono in materia d'Acque (...)* tanto in voce che in iscritto (...) e i *proti* e *viceproti* devono *proponere a S.S.E.E. quanto occorre nelle materie, che sono ad essi appoggiate*. Ivi, *Sistema della Prima Parte*, pagg. 8, 11, 14.

<sup>24</sup> Ad esempio nel 1772 gli abitanti di Burano ottengono dal Magistrato, con l'intervento del Magistrato alla Sanità e il finanziamento del Senato, che si provveda allo scavo dei rii pericolosamente interrati, offrendo altresì un contributo alle spese. A.S.V., *Senato Mar*, reg. 235, c. 62 e 70v.-71. *Suppliche e deposizioni* sono parte integrante del materiale istruttorio di pertinenza del Magistrato o del Collegio, raccolto tra il XV secolo e il 1797 in 160 pezzi sui menzionati 184.



conservazione del territorio e del regime idrografico, che su quello delle innovazioni tecniche e di gestione. Già i primi decenni del Cinquecento ad esempio vedono l'emanazione, intersecate ai decreti dei consigli che aggiungono o dettagliano attribuzioni e modalità di azione, di *terminazioni* e di decreti del Collegio Solenne a disciplina di singoli punti delicati o controversi emergenti nell'esplicazione delle sue attribuzioni, in specie per quanto riguarda i rapporti con i privati appaltatori di lavori o di opere; la tendenza prosegue nei cent'anni successivi e ne risulta una costellazione di norme che, pur coprendo ormai quasi ogni aspetto dell'azione del Magistrato e delle sue interazioni con i privati, manca di una sufficiente organicità<sup>25</sup>.

Si apre allora, nel secondo Seicento, l'epoca delle riforme: dai piccoli aggiustamenti o aggiornamenti del regime in vigore, fino ad alcuni vasti interventi di risistemazione sostanziale, talvolta penetrantemente innovativi. Il primo di essi va sotto il nome di *Capitoli dell'Inquisitore Basadonna*. Si tratta di un testo unico in tema di contabilità di cassa, che impone compiti più stringenti ai *ministeriali* e l'annotazione scritta e immediata di ogni voce in entrata e in uscita, sia per documentare esaurientemente i movimenti di denaro (in specie per crediti di terzi), sia per sottoporre a più stretta sorveglianza gli stessi *ministeriali*<sup>26</sup>. Altri interventi di vasta portata seguono sino alla fine del Settecento<sup>27</sup>; senza riassumerne qui il tenore, può essere invece utile proporre una classificazione funzionale, che ne rivela le potenzialità di strumenti di grande efficacia nel perseguimento di una coerente politica delle acque.

Si rammenti anzitutto che non solo la funzione di produzione di norme non è attribuita a soggetti distinti da quelli che esercitano rispettivamente funzioni esecutive o giudiziarie, ma anche che le norme stesse non sono necessariamente generali e astratte, come siamo abituati a pensarle oggi: non vigono i principi della certezza (legale) del diritto e dell'eguaglianza di fronte alla legge, e dunque sono norme a pari titolo tanto quelle che dettano regole da seguire da parte di tutti e in tutti i casi, quanto quelle che risolvono problemi singoli, specifici, concreti, magari retroagendo su situazioni già pendenti.

Quanto alla natura degli atti normativi emanati dal Magistrato, occorre allora per prima cosa distinguerli in ragione del loro destinatario: sono generali se diretti a un destinatario unico e indifferenziato per *status*, capacità giuridica o attuale titolarità di determinati rapporti giuridici, sono particolari se dirette a singole categorie o singoli soggetti. In ragione invece dell'ambito di applicazione oggettiva, sono astratti se regolano tutti i possibili casi che presentano gli elementi costitutivi enunciati nella norma; concreti se disciplinano casi specifici e individualmente indicati. Quanto alla forma, una cernita fenomenologica<sup>28</sup> degli atti normativi emanati dal Magistrato suggerisce di suddividere il modello base della *terminazione*<sup>29</sup> in atti ad efficacia interna (diretti

---

<sup>25</sup> Sia permesso rinviare all'*Appendice C. Repertorio cronologico delle norme generali* in GASPARINI, *La disciplina*, pagg. 204-230. Sulla produzione normativa del Magistrato si sofferma anche SANDI, *Principj (...) sino all'anno di N.S. 1700, Parte Terza (...)*, 1, pagg.72-81.

<sup>26</sup> A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 350, *Capitolare* 9, 1657-1664, c. 181v. I *Capitoli Basadonna* vengono ripubblicati in forma di proclama, altre *terminazioni* attinenti all'argomento, in allegato alla *terminazione* 30 giugno 1727, recepita poi con decreto dal Senato il 10 gennaio successivo (copia in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 8, *Acque in genere. Fiumi ed altre acque da 1272 a 1780, Filze IV e V*, cc. 355-360; si veda anche PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 135-138).

<sup>27</sup> Tra essi la *terminazione* 22 agosto 1753, che affronta nel suo complesso la disciplina delle gare di appalto (copia in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 231, *Incanti*, c. 512) e le stesse *Leggi Inquisitoriali* dell'Inquisitore alle Revisioni e Appuntature Simon Contarini, nate per la disciplina degli appalti dei Provveditori di Comun ma estese anche al Magistrato: dapprima in via di prassi, poi per espresso decreto del Senato 2 agosto 1760 (la riproduzione anastatica del testo, dall'unico integro esemplare a stampa in 8° conservato in A.S.V., *Provveditori di Comun*, b. 47, *Leggi e Terminazioni*, c.s.n., è pubblicata in SILVIA GASPARINI, *Simon Contarini Inquisitore alle Revisioni e Appuntature e le Leggi Inquisitoriali del 24 luglio 1755*, «Atti dell'Istituto Veneto di Scienze lettere ed Arti», Classe di Scienze morali, Lettere ed Arti, t. CLI, a.a. 1992-93, pagg. 603-690). L'ultima riforma di vasto respiro risale al 5 maggio 1789 ed è volta a rendere ancor più severa e trasparente la procedura di aggiudicazione, esecuzione e collaudo delle opere pubbliche (A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Savi ed Esecutori alle Acque*, b. C, c.s.n.).

<sup>28</sup> E non puramente logica: talune combinazioni, teoricamente e istituzionalmente possibili, sono rare o assenti perchè prive di funzione, come ad esempio norme ad efficacia puramente interna recepite con decreto consiliare.

cioè a disciplinare l'attività degli stessi componenti il Magistrato e/o dei *ministeriali*) e atti diretti a terzi. Questi a loro volta possono avere contenuto particolare (e solitamente anche concreto) e quindi essere diretti a singoli soggetti, ai quali vengono portati a conoscenza tramite notifica da parte del *comandadore* dell'ufficio: oggi li chiameremmo piuttosto provvedimenti. Oppure sono diretti al pubblico, e in tal caso sono proclamati ad alta voce *sulle scale di San Marco e di Rialto*<sup>30</sup>. Nel caso infine che la portata della norma (solitamente generale e astratta) ecceda l'ambito di intervento del Magistrato, coinvolgendo altre magistrature, o richieda speciale solennità, è il Magistrato stesso a proporre l'adozione o il recepimento ad uno dei consigli (solitamente il Senato) con proprio decreto.

Quel che maggiormente importa è però delineare secondo quale procedura si pervenga all'emanazione di tali atti, risultato e insieme presupposto di procedure tanto in corso che future. Spesso l'iniziativa parte dai tecnici: come risultato dell'elaborazione da parte del *pubblico matematico* dei dati provenienti da campagne sistematiche di indagine, oppure nel contesto delle relazioni delle visite periodiche, o ancora con l'occasione della segnalazione relativa ad un'imprevista emergenza, sono spesso i *proti* (o, per la parte strettamente tecnico-giuridica, il notaio) a suggerire innovazioni o integrazioni al regime normativo vigente.

I magistrati chiedono un supplemento d'indagine; esaminano l'eventuale bozza di *terminazione* sottoposta dal *ministeriale*, la discutono, la modificano; si consultano magari con altre magistrature cointeressate e risolvono o prevenendo conflitti di attribuzioni; e infine emanano le norme nuove, oppure raccolgono un esauriente (ma anche, con senso pratico, succinto) fascicolo istruttorio e propositivo da sottoporre al consiglio dal quale si attende un decreto conforme. Accade però anche l'inverso: uno dei consigli, comunque rilevata l'esigenza di aggiornare o modificare la disciplina vigente, incarica il Magistrato di provvedervi con *terminazione*, indicando magari i punti salienti del suo tenore precettivo e lasciando alla magistratura di dettagliarli con il supporto tecnico dei suoi *ministeriali*<sup>31</sup>.

Stabilita dunque una sufficiente ed efficiente disciplina per l'attività del Magistrato, resta da attuarla, sia sul piano esecutivo che, occorrendo, su quello giudiziale.

## 5. *Intervenire: le opere*

Quanto alle attività esecutive o, diremmo, propriamente amministrative, ciò che risulta immediatamente evidente è la diversificazione delle funzioni ricadenti entro le attribuzioni del Magistrato.

Una parte non indifferente è costituita dall'amministrazione del patrimonio pubblico e dei diritti e vincoli pubblici su beni privati, in vista di una gestione tecnicamente corretta del regime idrografico: affitti, magari *ad meliorandum*, di fondi che oggi si direbbero demaniali<sup>32</sup>, vendite,

---

<sup>29</sup> L'archivio conserva 162 pezzi di sole *terminazioni* a efficacia generale, a prescindere dunque da quelle con valore di provvedimento inserite nei fascicoli di singoli procedimenti amministrativi o giudiziari. *Guida*, pagg. 959-960

<sup>30</sup> Sulle modalità di notifica e di proclamazione si veda FABIO MUTINELLI, *Lessico veneto compilato per agevolare la lettura della storia dell'antica Repubblica veneta e lo studio dei documenti ad essa relativi...*, Venezia 1852, *ad voces Comandador, Gobbo di Rialto, Stridar*.

<sup>31</sup> Un esempio è il decreto del Senato 29 dicembre 1736 (copia in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 238, *Lidi e littorali del dogado*, c. 397), con il quale, a seguito di un recente clamoroso scandalo avvenuto in occasione di una fornitura di massi d'Istria per le scogliere del lido, si incarica il Magistrato di rivedere le norme sui requisiti di probità e competenza degli appaltatori; ne risulta la *terminazione* 4 gennaio 1736 m.v. che irroga sanzioni penali e misure di sicurezza (tra cui l'esclusione perpetua dalle gare) contro gli appaltatori inadempienti e impone severe procedure di accertamento dei requisiti dei partecipanti, anche ad evitare l'intervento di prestanome (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, b. 993, *Atti diversi*, c.s.n.; copie in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 238, *Lidi e littorali del dogado*, c. 399, e A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Savi ed Esecutori alle Acque*, b. A, c.s.n.). La *terminazione*, chiudendo il cerchio, è recepita dal Senato con decreto il 5 gennaio successivo e pubblicata in forma di proclama.

<sup>32</sup> L'individuazione dei beni di pubblica spettanza in base a criteri non equivoci e indipendenti dalla variabilità dei tempi e delle situazioni rimane un problema irrisolto durante tutta la durata della Repubblica, e in parte si è trascinato fino ad oggi nonostante una esplicita (se non del tutto esauriente) disciplina legislativa postunitaria. Riguardo alla laguna, si veda SILVANO AVANZI, *Il regime giuridico della laguna di Venezia. Dalla storia all'attualità*, Venezia 1993, che

concessioni di derivazione o di utilizzazione d'acque pubbliche per irrigazione o mulini o segherie, esazione di imposte su beni gravati da oneri reali<sup>33</sup>.

Si tratta anzitutto di censire i beni, i diritti sui quali spettano in tutto o in parte allo Stato; di definirne i caratteri e il regime cui sono sottoposti; di vigilare contro frodi o usurpazioni; di provvedere all'esazione di canoni e imposte dirette e indirette. Rompiasio dedica la *Parte Terza* del *Metodo* appunto all'*Oggetto d'esazione*, che coinvolge anche la forza pubblica non di rado necessaria a far valere i diritti dell'erario.

Si nota in questa materia, oltre al puntiglio di precisione e completezza indispensabile ad affrontarne l'intrico, una caratteristica assai interessante sotto il profilo della linea politica adottata dalla Repubblica nel concreto governo del territorio: molti dei beni e delle attività, in cui si sostanziano gli interessi pubblici la cui cura è affidata al Magistrato, sono al tempo stesso occasione di spese (in denaro, materiali, tempo e attenzione) per la loro conservazione e buona gestione, e fonte di entrate destinate a finanziare quelle stesse spese<sup>34</sup>. Questo accorgimento tuttavia non basta certo a supplire alle enormi spese correnti del Magistrato, ed ecco imposizioni (in genere indirette) indipendenti da ogni legame funzionale con le attribuzioni dell'ufficio<sup>35</sup>; in caso di emergenza, si finisce per far capo alle casse sempre ben fornite del Magistrato al Sal<sup>36</sup>. Meno arido e più affascinante è senz'altro l'aspetto riguardante le uscite di cassa e la loro destinazione a lavori e opere<sup>37</sup>. Anche queste sono classificabili nelle categorie di laguna, lidi e fiumi e lo schema che ne traccia il Rompiasio apre scenari brulicanti di attività.

In laguna l'urgenza maggiore è quella di evitare gli interrimenti, pericolosi per la salute pubblica, d'intralcio alla navigazione mercantile e dannosi al ricambio idrico delle maree; vi si connettono la mansione accessoria della nettezza urbana<sup>38</sup> (a prevenire lo scarico in acqua, magari direttamente dalle finestre di casa, delle immondizie domestiche...) e la manutenzione di ponti, rive e *fondamente*. I lidi richiedono ancora maggiore attenzione: la fornitura di materiali da costruzione

---

ripercorre l'argomento fino al D.M. 9 febbraio 1990 con cui il Ministero dei Lavori Pubblici ha ridefinito la conterminazione lagunare; l'Istituto Veneto di Scienze Lettere e Arti vi ha dedicato un convegno e il volume *Conterminazione lagunare. Storia, ingegneria, politica e diritto nella Laguna di Venezia*. Atti del convegno di studio nel bicentenario della conterminazione lagunare, Venezia 14-16 marzo 1991, Venezia 1992.

<sup>33</sup> I documenti occupano in tutto 82 pezzi; *Guida*, pag. 960. PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 231-244, riporta le liste degli *Assignamenti fatti in più tempi con Nota delle Entrate presenti Annuali, & Spese à Cassa per Cassa* e delle *Rendite annuali del Magistrato, che s'attrovano al presente*.

<sup>34</sup> Un esempio è il dazio dei *grossi per zattera*, imposto con decreto del Senato 15 ottobre 1637 a carico dei mercanti di legname e destinato a finanziare la manutenzione delle rive e *fondamente* urbane, danneggiate dall'attracco dei loro natanti di elevato tonnellaggio. Una esposizione succinta in ROMPIASIO, *Metodo, Sistema della Terza Parte*, pag. 510.

<sup>35</sup> Primeggia per entità e costanza del gettito fiscale la cosiddetta *rendita delle cinque per cento*, istituita dal Senato il 4 agosto 1565 e consistente nel prelievo appunto di tale percentuale sul valore di eredità, legati e donazioni; ai notai è imposto l'obbligo di denunciare entro otto giorni al Magistrato l'apertura della successione o la donazione, e il valore imponibile è stabilito con perizia giurata d'ufficio. *Ibidem*, pagg. 506-508, e MARCO FERRO, *Dizionario del diritto comune e veneto che contiene le leggi civili, canoniche e criminali, i principj del jus naturale, di politica, di commercio con saggi di Storia civile Romana e Veneta*, 5 volumi in 10 tomi, Venezia 1778-81 (ulteriore edizione in 2 volumi Venezia 1845-47), *ad vocem*; estesamente SANDI, *Principj (...) sino all'anno di N.S. 1700, Parte Terza (...)*, 1, pagg. 84-89. I registi delle norme in materia si trovano in PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 37-45, e ROMPIASIO, *Metodo, Parte Terza*, pagg. 506-511.

<sup>36</sup> Così avviene ad esempio nelle fasi iniziali del procedimento che porta al restauro della riva lungo il Rio dei Pensieri, richiesto al Magistrato dall'adiacente monastero femminile di Santa Maria Maggiore con supplica 7 marzo 1765 (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque, Scritture al Senato*, reg. 310, 1762-1765, c. 320); il Magistrato comunica al Senato la richiesta, ma si esime dalla spesa, elencando precedenti interventi finanziati appunto dai Provveditori al Sal. La manovra ha successo sia sotto il profilo finanziario che sotto quello delle strette attribuzioni: la riva fiancheggia infatti un rio urbano e non un canale marittimo, e il restauro spetta dunque ai Provveditori di Comun. L'intera procedura è descritta in dettaglio in GASPARINI, *La disciplina*, pagg. 109-114.

<sup>37</sup> Si seguirà qui l'uso comune di indicare come *lavori* quelli che sono volti alla manutenzione e conservazione dello stato di fatto e dei manufatti già esistenti, e come *opere* quelle dirette invece a costruire manufatti nuovi che innovano rispetto alla situazione preesistente.

<sup>38</sup> I dettagli di queste non irrilevanti attribuzioni del Magistrato ancora una volta in PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pag. 189, e ROMPIASIO, *Metodo, Parte Seconda, sub Nettadori de' sestieri della città e Caselle da scoazze*, pagg. 251-253.

(legname, ferramenta, sassi da scogliera), la messa in opera di difese dalla violenza del mare<sup>39</sup>, il rafforzamento degli argini *che separano le acque dolci dalle salse*, vitali per la conservazione dell'equilibrio ecologico tanto della laguna quanto del retroterra e del mare, e infine l'installazione di fari, *bricole* e mede a guida dei piloti nel complicato intrico dei canali in alta come in bassa marea<sup>40</sup>. Quanto ai fiumi, molti dei quali indocili e aggressivi (in specie l'Adige, che giunge nel territorio della Repubblica già ragguardevole per portata<sup>41</sup>) si tratta di tenerne sotto controllo per quanto possibile il corso e il tracciato, e quindi di mantenere gli argini per evitare inondazioni, di scavare gli insabbiamenti per impedire deviazioni spontanee, di sorvegliare i mulini perchè non alterino la velocità delle acque, e di gestire i ponti maggiori<sup>42</sup> e le chiuse delle conche di navigazione<sup>43</sup>.

Tutto ciò richiede un continuo affaccendarsi in lavori, anche quando semplici macchine come gli *edifici di cavafango*<sup>44</sup> intervengano ad alleggerire l'opera dell'uomo sostituendosi a badili e carriole. Sotto il profilo giuridico e procedurale, i lavori possono eseguirsi in gestione diretta oppure tramite affidamento a imprese edili, vuoi con trattativa privata, vuoi con gare di appalto. La gestione diretta è documentata per una serie limitata di casi e soprattutto per i primi decenni successivi all'istituzione del Magistrato, quando l'ambito di intervento è ancora ridotto ai lavori più urgenti e una prassi di ampio respiro non si è ancora stabilita<sup>45</sup>. In questo caso il Magistrato è sia committente che diretto esecutore dei lavori e il *proto* riveste le funzioni di un odierno direttore di cantiere.

Il ricorso alla trattativa privata (*in via di maneggio*) è in genere ammesso nell'ordinamento veneziano in ipotesi abbastanza ben delimitate dalla prassi ancor prima che da norme esplicite. Vi si fa dunque luogo nel caso in cui i lavori o le opere da eseguire abbiano carattere specialistico, e la scelta dell'esecutore non possa cadere, *intuitu personae*, che su quell'artigiano o su quell'impresa dotati del necessario *know-how*<sup>46</sup>; oppure quando si tratti di lavori di entità assai limitata e di scarso contenuto tecnico, per i quali val meglio risparmiare il tempo e le spese di una gara di appalto<sup>47</sup>; oppure infine quando le gare siano andate deserte<sup>48</sup>.

---

<sup>39</sup> *Guardiani, spironi o palade, paliselle*, ovvero, rispettivamente: dighe di protezione dalle mareggiate, ma anche destinate (sfruttando la legge di Bernoulli) a impedire insabbiamenti alle bocche di porto; doppie palificate colmate con terra e ciottoli, a difesa dal mare o dai fiumi; e basse palificate di contenimento di scarpate arginali; si veda il *Glossario* compilato da CANIATO, *Introduzione*, in ROMPIASIO, *Metodo*, pagg. 53-126, *ad voces*). Maggiori dettagli ivi, nel *Sistema del Trattato secondo*, pagg. 265-266.

<sup>40</sup> La stessa funzione svolgono anche gli *Alberoni* del lido di Malamocco, che permettono di traguardare la direzione della Mira; alla loro conservazione è addetto un custode retribuito (ivi, *Sistema della Prima Parte*, pag. 21).

<sup>41</sup> *L'Adige, che nasce dalli monti del Tirolo sovra Trento, dopo aver raccolti da ogni lato altri fiumi per mezzo a Verona giungendo a Legnago di là viene alla bocca del Castagnaro (...)*. Così SANDI, *Principj (...)* sino all'anno di N.S. 1700, *Parte Terza (...)*, 1, pagg. 78, che prosegue riassumendo gli interventi successivamente posti in opera per disciplinarlo.

<sup>42</sup> Due buste sono dedicate a raccogliere documenti relativi al solo ponte di Bassano tra il 1724 e il 1754. *Guida*, pag. 960.

<sup>43</sup> L'intero schema analitico in ROMPIASIO, *Metodo, Sistema della Terza Parte*, pagg. 532-533; il contenuto tecnico delle operazioni necessarie a realizzare questi fini è sunteggiato nel *Sistema della Seconda Parte*, diviso nei tre *Trattati* dedicati alla laguna, lidi e fiumi e non a caso il più esteso (pagg. 115-136, 263-268, 305-320).

<sup>44</sup> I registi delle norme in vigore si vedano in PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 60-62, e ROMPIASIO, *Metodo, Parte Seconda, ad vocem* pagg. 240-244.

<sup>45</sup> Ad esempio la campagna di scavi manutentivi eseguita negli anni 1531-34 con l'assunzione di operai reclutati appositamente in Terraferma (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 343, *Capitolare 2*, 1530-1538, cc. 6v.-7, 18-19, 28, 35).

<sup>46</sup> E' il caso, tra gli altri, del pittore inglese e *restauratore dei quadri pubblici* Peter Edwards, a proposito del quale si veda ad esempio FABRIZIO MAGANI, *Alcuni ragguagli e novità sul collezionismo dei Widmann tra Seicento e Ottocento attraverso un inventario redatto da Pietro Edwards*, «Atti dell'Istituto veneto di scienze, lettere ed arti», Classe di scienze morali, lettere ed arti, 148, 1989-90, pagg. 1-19.

<sup>47</sup> Una ipotesi specifica al Magistrato riguarda i proprietari di fondi le cui rive siano franose; ove si offrano di eseguire personalmente i lavori di palificazione contenitiva, anzichè contribuire alle spese di un appalto gestito dal Magistrato, godono del diritto di pervenire ad affidamento a trattativa privata ai prezzi di progetto (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 343, *Capitolare 2*, 1530-1538, c. 45, e ivi, *Filze terminazioni e proclami*, b. 553, *Proclami*, c.s.n.).

Il primo caso non risulta documentato nella prassi del Magistrato; il secondo e il terzo vedono accentuato il ruolo del *proto*, il quale svolge nei confronti del privato contraente il ruolo di controparte sia quanto alla definizione del contenuto del contratto (incluso il progetto da realizzare) che alla sua realizzazione (durante la quale fornisce all'esecutore dettagliate istruzioni operative). La fiducia è il perno di questi contratti, di natura spiccatamente privatistica e simili appunto a odierni cotti fiduciari.

La modalità ordinaria di realizzazione di lavori e opere è però l'appalto<sup>49</sup>, aggiudicato tramite gara. L'adozione di questo metodo (*per incanto*)<sup>50</sup> è documentata in numerosi ambiti sin dall'età medievale<sup>51</sup> e appare ampiamente prevalente nella prassi moderna. La procedura seguita sembra conformarsi con una certa regolarità a una ben precisa successione di fasi, documentate dall'archivio del Magistrato<sup>52</sup>.

Una volta rilevata dunque la necessità di un intervento, il *proto* viene inviato in sopralluogo ispettivo e ne redige dettagliata relazione, che solitamente svolge anche la funzione di un progetto di massima degli interventi da eseguire. Segue una delibera del Magistrato ad efficacia interna che dispone l'esecuzione degli interventi proposti dal *proto*, purchè si constati che si tratti di attività rientranti nell'ordinaria amministrazione<sup>53</sup>, che la spesa prevista secondo le stime di progetto non sia esorbitante e che esista sufficiente disponibilità di cassa.

Se invece risultano dubbi sulla competenza ad intervenire oppure se l'entità dei lavori, soprattutto riguardo alla spesa, appare rilevante, il Magistrato appronta un fascicolo istruttorio e propositivo

---

<sup>48</sup> Si veda A.S.V., *Savio Cassier*, b. 690, *Decreti del Senato per incanti*, c.s.n., dove ricorre la dizione *Inutili li repetuti incanti praticati per rinvenir abboccatori, il Senato incarica (...) a rinvenir col maneggio abboccatori*.

<sup>49</sup> Va osservato preliminarmente che il vocabolo si mantiene fino al Settecento ampio (e vago) al punto di riferirsi all'affidamento a privati, tramite gara e dietro corrispettivo, di qualsiasi attività direttamente o strumentalmente rientrante nelle attribuzioni del Magistrato: dall'esecuzione di lavori o opere pubblici, alla fornitura di materiali di consumo, all'esercizio in concessione di pubbliche funzioni quali la riscossione di tributi. Si vedano ad esempio le *terminazioni* dei Savi ed Esecutori alle Acque 8 agosto 1710 (richiamata e regestata in occasione della sua ripubblicazione nel proclama 30 dicembre 1727 *Decreti, terminazioni, e capitoli contenuti in altre, e chiamati nella Terminazione Del Magistrato Eccellentissimo dell'Acque*, in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 8, *Acque in genere. Fiumi ed altre acque da 1272 a 1780. Filze IV e V*, c. 355) e quella 22 agosto 1753 (copia *ibidem*, b. 231, *Incanti*, c. 512). Ai fini del presente contributo, importano gli ambiti di significato attinenti a lavori e opere e a forniture.

<sup>50</sup> Sul significato del termine *incanto*, si vedano. GIUSEPPE BOERIO, *Dizionario del dialetto veneziano*, Venezia 1856 (2<sup>a</sup> edizione), ristampa anastatica Milano 1971, voci *Incantàr, Incanto*; il *Glossario* in ROMPIASIO, *Metodo*, voce *Incanto; pubblico incanto*, e infine VALENTINO GUAZZO, *Enciclopedia degli affari ossia guida universale per la cognizione e conformazione di qualunque atto, e per lo sviluppo di qualsiasi affare tanto tra privati, come avanti qualunque Autorità od Ufficio. Compilazione per ordine alfabetico desunta da tutte le vigenti leggi italiane ed austriache, relative alle giurisdizioni: civile, amministrativa (politico-finanziaria), commerciale, ecclesiastica, militare, e penali di ogni genere; coordinate col raffronto dei paragrafi, delle disposizioni, delle ordinanze, notificazioni, risoluzioni, patenti, sentenze confermate dai tribunali superiori che ad esse leggi si riferiscono*, Padova 1853, voce *Incanto, asta*. Quanto all'esecutore, viene variamente definito negli atti come *abboccatore, appaltadore, conduttore, contraente, impresario, partitante*; si veda REZASCO, *Dizionario*, voci *Abboccamento, abboccare, abboccatore; Impresa, impresario; Partitante*; ENNIO CONCINA, *Pietre parole storia. Glossario delle costruzioni nelle fonti veneziane, secoli XV-XVIII*, Venezia 1988, voci *abocator, condutor, partito*. Gli elementi essenziali della normativa in vigore nel XVIII secolo sono regestati in PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 79-80, 104-105 e 154-155, e ROMPIASIO, *Metodo, Parte Seconda, sub Mercati, Incanti, e Polizze secrete delle opere e Laudi*, pagg. 302-304.

<sup>51</sup> E' documentato ad esempio anche per il noleggio di navi mercantili pubbliche (in tema, per tutti, BERNARD DOUMERC, *Le galere da mercato*, in *Storia di Venezia. Dalle origini alla caduta della Serenissima, Temi. Il Mare*, Roma 1991, pagg. 357-395). Quanto ai lavori pubblici, la delibera del Maggior Consiglio 15 febbraio 1264, che vieta ai segretari delle magistrature di partecipare alle gare –divieto esteso ai membri del consiglio stesso il 29 aprile 1281– ne testimonia la precoce diffusione (A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 231, *Incanti*, cc. 420 e 424; anche in *Atti delle Assemblee costituzionali italiane dal Medio Evo al 1831*, serie III, *Parlamenti e Consigli maggiori di Comuni italiani*, sez. I, *Deliberazioni del Maggior Consiglio di Venezia*, a cura di Roberto Cessi, vol. II, Bologna 1931, *sub XXXVII*, pag. 29, e *sub LXXXVII*, pag. 41).

<sup>52</sup> Sono 37 pezzi, che comprendono però anche fascicoli di appalti di dazi e altre funzioni in concessione; *Guida*, pag. 960.

<sup>53</sup> Ovvero che si tratti di interventi rientranti in modo non equivoco nelle attribuzioni del Magistrato, senza debordare nella giurisdizione di altre magistrature.

da presentare al Senato, in vista (previo un eventuale supplemento di istruttoria secondo specifiche indicazioni del consiglio e la raccolta di pareri dalle altre magistrature cointeresate) dell'approvazione con decreto del progetto di massima e di un finanziamento gravante in tutto o in parte su fondi ulteriori rispetto a quelli propri del Magistrato, da riservare presso il Savio Cassier del Collegio<sup>54</sup>.

Una volta approvato il progetto di massima e stanziati i fondi necessari<sup>55</sup>, il *proto* viene incaricato dal Magistrato di redigere il testo della *polizza d'incanto*, ovvero del bando di gara, che funge anche da documento contrattuale dopo l'aggiudicazione e che, sotto il profilo tecnico, ha contenuto di progettazione esecutiva. Il preventivo di spesa viene ora obbligatoriamente dettagliato<sup>56</sup> nel contesto del capitolato d'oneri che costituisce la parte essenziale della *polizza*. Il capitolato integra anche la specifica tecnica dei lavori, con il computo metrico e la stima economica, nonché la descrizione di eventuali obblighi dell'amministrazione<sup>57</sup>; vi sono indicati infine le modalità, i tempi e l'oggetto della sorveglianza che il *proto* eserciterà in funzione di direttore dei lavori per l'amministrazione appaltante, e il termine iniziale e finale con le penali per il ritardo<sup>58</sup>.

Si noti che non esistono capitolati generali d'appalto e che le condizioni contrattuali vengono redatte volta per volta insieme alla descrizione tecnica dell'oggetto dei lavori<sup>59</sup>.

La *polizza* redatta dal *proto* è approvata con *terminazione* e pubblicata in forma di proclama, bandito a San Marco e a Rialto, affisso in stampa nella sede del Magistrato e consegnato ai parroci, ai capicontrada nonché alle arti interessate ai lavori da eseguire<sup>60</sup>.

La scelta dell'esecutore avviene secondo una ritualità complessa. Nel giorno, luogo ed ora stabiliti per il primo incanto<sup>61</sup>, i magistrati leggono pubblicamente la polizza e sollecitano la presentazione di offerte. Queste possono essere presentate a voce oppure per iscritto<sup>62</sup>. Se il primo incanto rimane

---

<sup>54</sup> Un esempio è la difesa dell'insediamento urbano di Grado, disposta con decreto del Senato 22 gennaio 1773 in conformità alla perizia del *proto* del Magistrato e finanziata con 5533 ducati V.C. (A.S.V., *Senato Terra*, reg. 385, c. 277v.-278).

<sup>55</sup> In mancanza di che non sarà permesso procedere ai pagamenti: si veda la *terminazione* 23 gennaio 1739, ribadita il 23 gennaio 1760; copie in A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Savi ed Esecutori alle Acque*, rispettivamente b. A, e b. B, c.s.n. Il *proto* è tenuto inoltre in base alle stesse norme a compilare un apposito registro a uso di scadenziario, in cui vengono annotati mese per mese i lavori affidati, quelli ultimati e i collaudi, in ordine ai quali deve tenere aggiornati i magistrati.

<sup>56</sup> *Terminazione* 18 maggio 1699, riconfermata il 2 agosto 1755, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 355, *Capitolare* 14, 1698-1709, c. 16; e *Stampe di magistrati veneti antichi, Inquisitori alle Acque*, b. unica, c.s.n.

<sup>57</sup> Ad esempio in ordine alla fornitura di materiali di qualità particolare, procurati con contratti di fornitura a parte, o di mezzi specializzati, quali gli *edifici di cavafango*.

<sup>58</sup> In base al sondaggio statistico condotto su 118 appalti gestiti dai Savi ed Esecutori alle Acque tra il 1549 e il 1795, 7 polizze d'incanto rinviano espressamente a *li patti, modi e condizioni infrascritti*; 66 chiedono espressamente garanzia *buona o sufficiente*, dalla metà del Seicento indicata come *idonea piezeria della facitura dell'opera, e denaro, che li verrà contato, qual sia, e s'intendi principaliter, et insolidum osservando in tutto, e per tutto gl'ordini dell'Ufficio*; 36 riportano il termine iniziale di esecuzione; 40 prevedono sanzioni per l'inadempimento, che dal 1640 circa consistono nel reincanto delle opere a spese, danni e interessi dell'inadempiente cui si aggiunge la penale del 10% dell'importo dei lavori (GASPARINI, *La disciplina*, pagg. 78-85).

<sup>59</sup> A fronte di una possibile disomogeneità di regime sta il vantaggio di una maggiore flessibilità nell'adattare anche gli aspetti giuridici alle condizioni del mercato e all'urgenza degli interventi. La situazione si modifica negli ultimi decenni della Repubblica, quando anche al Magistrato viene esteso il regime di capitolati in buona parte precostituiti (in specie quanto alle garanzie e alla contabilità), introdotto dalle già menzionate Leggi Inquisitoriali del Contarini.

<sup>60</sup> Nel XVII e XVIII secolo è inoltre frequente che siano messi a disposizione dei partecipanti alla gara moduli prestampati con il testo della *polizza*, da utilizzare sia per la presentazione dell'offerta sia, in caso di aggiudicazione, quale testo del contratto da sottoscrivere. Si veda un esempio in A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 7, *Acque*, c. 566.

<sup>61</sup> Di solito *tra la nona di San Marco e quella di Rialto*, ossia tra l'una e le due del pomeriggio; si veda MUTINELLI, *Lessico*, voci *Campana*, *-drio Nona* e *Ora*, *-di Rialto*

<sup>62</sup> Le offerte scritte, definite *polizze segrete* in quanto non contengono il nome dell'offerente ma soltanto la somma offerta, sono depositate da un *sollecitadore* (o *interveniente*, esercente una professione legale distinta e meno prestigiosa dell'avvocatura e volta prevalentemente a compiti stragiudiziali; FERRO, *Dizionario, ad vocem*) quale procuratore dell'offerente.

deserto o se viene presentata un'unica offerta, si ripete l'invito il giorno feriale successivo e così nuovamente anche una terza volta<sup>63</sup>.

Il migliore offerente<sup>64</sup> è dichiarato aggiudicatario ed esegue l'atto formale del bacio della mazza cerimoniale, tenuta nelle mani del *comandatore* della magistratura. L'aggiudicazione rimane inefficace fino all'adempimento dell'onere di documentazione da parte dell'aggiudicatario di alcuni requisiti: egli deve infatti depositare presso l'ufficio le *fedi* (certificazioni) di buona condotta e assenza di precedenti penali, della sua iscrizione all'arte<sup>65</sup>, dell'adempimento degli obblighi fiscali e soprattutto costituire una garanzia personale di buona esecuzione dei lavori (*pieggeria* ovvero fidejussione<sup>66</sup>), quantificata solitamente nel 10% dell'importo dell'appalto. Una volta espletati tali adempimenti, l'aggiudicazione è approvata con *terminazione* e diventa esecutiva. Si passa quindi alla stipula, che solitamente avviene tramite sottoscrizione del testo del contratto di adesione rappresentato dalla *polizza*<sup>67</sup>, integrata soltanto con il nome dell'imprenditore e i prezzi stabiliti.

La fase esecutiva si apre con la consegna dei lavori, documentata da verbale redatto dallo stesso *proto* che la effettua; ne decorre il termine per il completamento. A volte l'appaltatore riceve contestualmente alla consegna anche un'anticipazione (*sovenzione* o *avanti tratto*), destinata a coprire le spese di impianto del cantiere e di provvista dei materiali e conteggiata quale prima rata di corrispettivo.

I pagamenti avvengono sulla base di stati di avanzamento dei lavori (*secondo che lavorerà* o *che l'anderà lavorando*) compilati dall'esecutore e verificati dal *proto*<sup>68</sup>. Una disciplina dettagliata è contenuta nella *terminazione* 29 dicembre 1749, approvata dal Senato il 10 gennaio e proclamata il 16 gennaio successivo<sup>69</sup>: ad ogni scadenza di avanzamento e fino alla conclusione dei lavori<sup>70</sup> il *proto* emette dunque *fedi* giurate che ne attestano il progresso; queste vengono tradotte dal notaio in mandati di pagamento utilizzando bollettini prestampati e numerati, da riempire con la causale e l'importo da erogare e consegnati all'appaltatore, che li esibisce all'Esecutore Cassiere di turno per ricevere il pagamento<sup>71</sup>. Su ciascun pagamento viene effettuata una trattenuta percentuale, che va a

---

<sup>63</sup> Come si accennava, viene elaborata nel Settecento una esplicita disciplina per l'ammissibilità delle offerte tardive. Il decreto del Senato 2 agosto 1760 stabilisce che esse possano essere ricevute entro il termine di otto giorni successivi all'aggiudicazione avvenuta con incanto, purchè offrano un ribasso non minore del 12% e purchè non si tratti di lavori urgenti; il 23 agosto successivo il Senato eccettua anche i lavori di riparo ai lidi e agli argini di conterminazione (A.S.V., *Senato Terra*, reg 358, c. 226; in A.S.V., *Savio Cassier*, b. 600, *Documenti di spese*, c.s.n., si conserva copia della relazione con cui i Savi ed Esecutori alle Acque propongono l'introduzione del nuovo regime).

<sup>64</sup> Può trattarsi, come nella maggior parte dei casi, di un imprenditore individuale, ma a volte anche di una società di persone (*compagnia*) o di un'associazione temporanea di imprese; manca però nella prassi moderna veneziana il mandato collettivo, elemento costitutivo dell'odierna associazione, e manca quindi l'assunzione della qualità di controparte dell'amministrazione appaltante da parte della sola impresa mandataria. Un esempio precoce si ritrova nella *terminazione* 9 aprile 1578, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 378, c. 23.

<sup>65</sup> Compreso il pagamento delle quote di iscrizione...

<sup>66</sup> REZASCO, *Dizionario*, voce *Piegeria, pieggeria*; Si veda anche il *Glossario* in ROMPIASIO, *Metodo*, voci *Piègio; pièggio; Pièzo e Pieggiaria*.

<sup>67</sup> Che viene indicata ora con il nome di *costituto*.

<sup>68</sup> Una prima testimonianza di tali modalità di pagamento si riconosce nel decreto 7 aprile 1541 con cui il Collegio alle Acque richiede *fedi* giurate quale presupposto per ogni pagamento per lavori ai lidi, esteso poi con *terminazione* del Magistrato anche ai lavori lagunari (A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 369, cc. 77v.-78); anche nel catalogo *Laguna, lidi, fiumi: cinque secoli di gestione delle acque nelle Venezia. Mostra documentaria*, Venezia, Archivio di Stato, 10 giugno-2 ottobre 1983, Venezia 1983, schede 26 e 76a).

<sup>69</sup> A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Savi ed Esecutori alle Acque*, b. A, c.s.n.

<sup>70</sup> A tutela dell'esecutore, per prevenire casi di *mora creditoris* in fase di accertamento della quantità e qualità dei lavori eseguiti, si esclude che i termini coincidano con atti dell'amministrazione e li si collega invece alle fasi di effettivo adempimento da parte dell'esecutore stesso.

<sup>71</sup> Il *contadore* e lo *scontro* devono verificare che gli esborsi avvengano in rigido ordine cronologico di emissione dei mandati, il cui numero corrente è esposto presso la sede del *contadore*... quasi un'anticipazione della odierna "chiocciolina" che distribuisce numeri d'ordine agli utenti negli uffici pubblici (o ai banchi di prodotti freschi nei supermercati).

costituire un fondo patrimoniale di garanzia aggiuntivo rispetto alla *pieggheria* e che viene svincolato e restituito all'appaltatore dopo il collaudo.

Questo avviene entro un termine fissato a vantaggio dell'appaltatore<sup>72</sup>; fino alla conclusione delle operazioni di *laudo* gli grava infatti, oltre alle trattenute or ora menzionate e a quella dell'ultima rata di pagamento, anche l'onere della custodia e manutenzione delle opere o del sito dei lavori.

Durante l'esecuzione dell'appalto può verificarsi una serie di incidenti di percorso, legati a eventi naturali e analoghi a quelli contemplati anche dalla normativa oggi in vigore.

La sospensione dei lavori ha luogo quando l'efficienza delle operazioni in corso sia resa impossibile da periodi di insolito maltempo o per il sopravvenire di quelle che oggi sono definite "sorprese geotecniche"; l'appaltatore evita di incorrere nelle pesanti penali per il ritardo segnalando tempestivamente la situazione al Magistrato e ottenendone il ricalcolo dei tempi di esecuzione o una proroga, deliberata con *terminazione* su parere favorevole del *proto*.

Càpita anche tuttavia che risultino necessarie varianti in corso d'opera al progetto esecutivo descritto nel *costituto*; in questi casi la prassi si affida a lungo a soluzioni concordate (o imposte all'esecutore) volta per volta<sup>73</sup>. I danni c.d. di forza maggiore prodotti al cantiere da eventi naturali imprevedibili, ove richiedano prestazioni d'opera e/o di materiali eccedenti rispetto a quanto previsto nel *costituto*, sono allo stesso modo oggetto di pattuizioni aggiuntive<sup>74</sup>. Il repertorio delle novazioni ammesse rispetto al *costituto* esclude però tassativamente la cessione del contratto e subappalti totali o parziali<sup>75</sup>.

## 6. *Intervenire: i processi*

L'ambito delle funzioni giurisdizionali del Magistrato è ricco di fascino e testimonia l'elevata conflittualità, tanto in ambito civile che –anzi ancor più– penale, tra gli interessi privati e il bene pubblico, definito e incarnato nel Magistrato stesso.

Anzitutto in civile. Oltre a giudicare, con procedura sommaria e a maggioranza di quattro su sei, in relazione ai diritti reali o di concessione affermati da privati su laguna e fiumi, sulle contestazioni alle stime dei beni oggetto di imposte (5%, *campatici...*) e sulle opposizioni alla dichiarazione di demanialità di *atterrioni* prodottesi in laguna<sup>76</sup>, i Savi ed Esecutori alle Acque giudicano anche delle controversie sorgenti nell'esecuzione di appalti, bene spesso in tema di varianti in corso d'opera<sup>77</sup>.

Si osservi che il Magistrato agisce qui come giudice in causa propria, il che non desta sorpresa in epoca di *Ancien Régime*<sup>78</sup> ma che induce talvolta chi ritenga lesa la propria posizione<sup>79</sup> a preferire

---

<sup>72</sup> I già menzionati *Capitoli Basadonna* impongono all'appaltatore l'onere di comunicare l'avvenuta ultimazione dei lavori al Magistrato, atto da cui decorre il termine di quindici giorni per l'effettuazione del collaudo.

<sup>73</sup> Soltanto con la già menzionata *terminazione* 23 gennaio 1739 si giunge a una disciplina esplicita delle varianti, escludendo la possibilità di addivenirsi a *dibattimento* di atti aggiuntivi al *costituto*, a meno che non vengano approvati con espressa *terminazione* del Magistrato.

<sup>74</sup> E' il caso del decreto 26 febbraio 1788, con cui il Senato accoglie la richiesta di pagamento di maggiori spese per l'installazione di segnali e fari in laguna, a causa dei danni prodotti dal gelo ai materiali in opera (A.S.V., *Savio Cassier*, b. 602, *Documenti di spese*, c.s.n.)

<sup>75</sup> In A.S.V., *Stampe di magistrati veneti antichi, Savi ed Esecutori alle Acque*, b. C, c.s.n. si conserva copia del proclama del Magistrato 5 maggio 1789, che ribadisce ed esplicita il divieto e lo correda di pesanti sanzioni.

<sup>76</sup> FILIPPO NANI, *Prattica civile delle Corti del Palazzo veneto (...)*, Venezia 1668, pagg. 225-228; per la complessa disciplina della giurisdizione di appello, ove ammessa, si vedano anche PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 8-9, ROMPIASIO, *Metodo, Prima Parte, Cause, sentenze, ed appellazioni*, pagg. 92-93.

<sup>77</sup> Due esempi tardosettecenteschi in A.S.V., *Savio Cassier*, b. 602, *Documenti di spese*, c.s.n., e A.S.V., *Compilazione Leggi*, b. 357, *Strade pubbliche*, riguardo all'escavo generale del Canal Grande e ai lavori al Serraglio del Lido.

<sup>78</sup> Il conflitto di interessi appare al contrario irrilevante rispetto al vantaggio di concentrare ogni aspetto, normativo, esecutivo e giudiziario, della materia delle acque in capo ad un solo organismo specializzato: Se ne riparla da più parti a proposito della miriade di autorizzazioni, pareri, delibere cui è condizionato ciascuno degli interventi previsti dalle leggi speciali per Venezia, cui si ipotizza di poter sostituire i nulla-osta di una *authority* unitaria, salvo ovviamente il principio costituzionale odierno della separazione dei poteri.

<sup>79</sup> E non si tratti di mero errore di fatto, o comunque correggibile con esibizione di prove documentali dotate di pubblica *fede*, come ad esempio precedenti iscrizioni per valori imponibili inferiori nei pubblici catastici fiscali.



all'azione giudiziale la più spiccia ed economica presentazione di una supplica alla stessa magistratura, alla quale chiede in via di grazia il risarcimento di danni che asserisce aver subito, il riconoscimento di propri diritti oppure l'esecuzione di atti a proprio vantaggio, quali collaudi o svincoli di ritenute<sup>80</sup>.

Quanto al penale, il Magistrato provvede all'applicazione delle sanzioni, imposte da norme contenute tanto nei decreti dei consigli quanto nelle sue stesse *terminazioni*, contro chi converta a proprio uso beni pubblici o, peggio, li danneggi: dalla rottura dolosa di argini per salvare le proprie terre dall'inondazione<sup>81</sup>, all'installazione di *serraglie* da pesca in laguna impedendo il corso delle maree<sup>82</sup>, giù fino allo scarico non autorizzato di *rovinazzi*, al pascolo abusivo sulle fragili barene<sup>83</sup>, al furto di materiali destinati alla manutenzione di manufatti, le fattispecie punite pullulano<sup>84</sup>.

Mancano, naturalmente, i requisiti contemporanei della riserva di legge e della certezza, sia nell'individuazione degli elementi costitutivi delle fattispecie sanzionate che in quella delle pene previste<sup>85</sup>; l'arbitrio –nel senso veneziano, eticamente neutrale, di valutazione di opportunità– ha ampio campo di applicazione e assai spesso è espressamente richiamato nel testo normativo<sup>86</sup>.

Sembra però funzionalmente motivato distinguere tra le norme che puniscono atti gravissimi, e che formano oggetto di decreti consiliari, e quelle che perseguono violazioni di minore importanza, individuate da *terminazioni* della stessa magistratura; queste ultime costituiscono un intricato sistema repressivo di sanzioni amministrative, il cui tenore complessivo può desumersi dal prototipo rappresentato dalla *terminazione* dei Savi ed Esecutori alle Acque 19 gennaio 1673 m.v., in cui sono dettate norme particolareggiate in tema di polizia lagunare, corredate da sanzioni<sup>87</sup>.

(*omissis*)

---

<sup>80</sup> Purtroppo il materiale documentario relativo alle controversie civilistiche è disaggregato entro i pezzi relativi all'oggetto delle stesse, e dunque di non agevole accessibilità.

<sup>81</sup> Si potrebbe parlare oggi di disastro doloso (art. 434 C.P.). Si vedano i decreti dei Dieci e Zonta 8 novembre 1501 riguardo agli argini fluviali e del Senato 24 agosto 1568 riguardo alle strade, che svolgono talora funzione di contenimento rispetto ai corsi d'acqua adiacenti, in ANGELO SABINI, *Leggi criminali del Serenissimo Dominio veneto in un solo volume raccolte e per pubblico decreto ristampate*, Venezia 1751, pagg. 20 t. e 58.

<sup>82</sup> ROMPIASIO, *Metodo, Parte Seconda, Trattato Primo, Articolo secondo, Valli, e serraglie*, pagg. 212-223.

<sup>83</sup> *Trovati a pascolare sopra le Barene di Fusina, e Bondante Animali Bovini, siano confiscati, e s'intenderanno liberi col pagamento di Ducati 5. per cadaun Animale Bovino, e di Mezo Ducato per ogni pecorino. Terminazione* 17 maggio 1687, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 398, *Terminazioni* 25, 1681-1685, c. 205, regestata in ROMPIASIO, *Metodo, Parte Prima*, pag. 104.

<sup>84</sup> E sono globalmente oggetto delle norme di azione regestate ivi, pagg. 101-103, *sub Ordini per casi criminosi*; si vedano anche PEDRINELLI PISSINA, *Compendio*, pagg. 10-12, e, a proposito in specie dell'inquinamento delle acque, BENEDETTO PASQUALIGO, *Della giurisprudenza criminale teorica e pratica*, Venezia 1731, 1, pag. 300-302.

<sup>85</sup> Almeno in teoria, queste giungono sino alla pena capitale; si vedano il bel saggio di MANUELA DAL BORGO, *Competenza del Magistrato alle Acque in campo penale: i processi con il rito delegato del Senato o del Consiglio dei Dieci*, in MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI – MAGISTRATO ALLE ACQUE, *Convegno di studi "Laguna, lidi, fiumi: cinque secoli di gestione delle acque nelle Venezia"*, Venezia 10-12 giugno 1983, Venezia 1983, s.n.p., e i decreti dei Dieci 19 gennaio 1670 e del Senato 22 agosto 1675, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, rispettivamente nel reg. 351, *Capitolare 10*, 1664-1673, c. 132, e reg. 352, *Capitolare 11*, 1673-1683, c. 34 t., regestati in ROMPIASIO, *Metodo, Parte Prima*, pag. 102.

<sup>86</sup> Così ad esempio nella *terminazione* 18 maggio 1699, in A.S.V., *Savi ed Esecutori alle Acque*, reg. 355, *Capitolare 14*, 1698-1709, c. 16, nel contesto della definizione delle mansioni dei *proti*: *non potendo alcuno di essi esiger salario o altra utilità spettante alla carica, nè ingerirsi d'avantaggio oltre detto tempo sotto pena di essere per sempre esclusi da tali impieghi, & altre ad arbitrio, e chi gli levasse mandati di salario o bollettini d'altro emolumento soggiacerà di pagare in cassa pubblica altrettanto oltre quelle maggiori pene, che paressero alla prudenza del Magistrato. (incisi miei). Sull'affascinante argomento dell'*arbitrium iudicis* a Venezia si vedano tra gli altri KARIN NEHLSSEN-VON STRYK, *Ius commune, consuetudo e arbitrium iudicis nella prassi giudiziaria veneziana del Quattrocento*, in *Diritto comune, diritto commerciale, diritto veneziano*. Colloquio tenuto al Centro tedesco di studi veneziani dal 20 al 21 ottobre 1984., a cura della stessa e di Dieter Nörr, Venezia 1985, pagg. 107-139 e VICTOR CRESCENZI, *Questioni di storiografia giuridica veneziana: la struttura delle fonti e l'arbitrium iudicis*, in corso di stampa nel «Bulettno dell'Istituto storico per il medio evo e Archivio muratoriano».*

<sup>87</sup> Il testo è incluso nella raccolta di PEDRINELLI-PISSINA, *Compendio*, a pagg. 1-36 in appendice al volume.