

TRA DIRITTO E POLITICA: UNA RAPIDA INDAGINE SULLA LIBERTÀ DI NAVIGAZIONE NELL'ADRIATICO TRA IL XIV E IL XVI SECOLO

DEA MOSCARDA
Trieste

CDU 347.79(262.3)“14/15”
Saggio scientifico originale
marzo 2000

Riassunto – L'autore in questo contributo tratta il problema della libertà di navigazione nell'Adriatico tra il XIV e il XV secolo. Fino a tutto il secolo XV la sovranità di Venezia sull'Adriatico non aveva trovato ostacoli ed i giuristi della scuola di Bologna riconobbero in più d'una occasione a Venezia la titolarità della sua giurisdizione in quel mare. Nel secolo XVI, invece il problema divenne politicamente impellente: le terre austriache dell'Imperatore e la terraferma veneta si toccarono allora materialmente, creando nell'imperatore asburgico la necessità di conseguire per le sue navi, triestine e fiumane, la libertà di navigare in quel mare.

Cenni introduttivi

Tra il 1300 e il 1400 due fra le più grandi potenze europee entrarono materialmente con i loro confini in contatto: il Sacro Romano Impero germanico e la Repubblica di Venezia. Nel 1400 Venezia, con il Doge Ferdinando Foscari, iniziava una politica di espansione verso la terraferma, mossa più che da ambizioni di conquista territoriale, dalla volontà di assicurarsi il controllo dei passi alpini in direzione del centro e nord Europa e di estendere i propri scambi nel retroterra padano. La Repubblica era allora, come è noto, una solida compagine con numerosi possedimenti d'oltremare: le appartenevano l'Istria costiera, la Dalmazia, le città di Scutari, Alessio, Valona, Durazzo in Albania; le isole ionie di Modone, le città di Nauplia e Argo nella Morea; l'isola di Negroponte (oggi Eubea) e di Candia (oggi Creta); infine feudatari veneziani avevano ancora in mano varie isole dell'arcipelago dell'Egeo.

Ordinamento politico di tipo pragmatico, poco propenso ad azioni non redditizie, Venezia si rivolse all'espansione in terraferma proprio per il controllo delle vie di comunicazione ai grossi mercati italiani ed europei, al fine anche di maggiormente supportare il commercio marittimo dei propri possedimenti d'oltremare. La

guerra terrestre però stornava ingenti capitali (precedentemente adibiti al mantenimento di una potente flotta militare oltre che mercantile) con danno dei possedimenti d'Oriente minacciati dall'Impero Ottomano, che stava allestendo una marina da guerra per assaltare e respingere i Veneziani e tutti gli altri occidentali da quelle terre¹.

Nel 1402 Venezia si impossessava di Padova, Verona, Vicenza, Feltre, Belluno e nel 1427 alleatasi con Firenze e assoldati i migliori condottieri di ventura dell'epoca, sconfiggeva Gian Galeazzo Visconti Duca di Milano nella famosa battaglia di Maclodio e conquistava Bergamo, Brescia, costituendo uno Stato che andava dall'Isonzo all'Adda. Nello stesso periodo a nord il Sacro Romano Impero Germanico, costituito da potentati feudali e da libere città, si trovava in una situazione di varia eterogeneità politica ed economica; infatti le città borghesi della vasta regione del Baltico, quali Amburgo, Lubeca, Brema, avevano un'economia precapitalistico-manufacturiera ed un governo di tipo comunale, mentre le campagne risentivano della vita feudale con un'economia agraria limitata, senza riuscire a costruire rapporti con le dinamicità urbane.

Tra i secoli XIV e XV si alternarono sul trono imperiale i rappresentanti delle due maggiori casate di questo vasto impero, gli Asburgo e i Lussemburgo, i quali spesso più che dell'unità dell'Impero, si preoccuparono di accrescere i propri possedimenti feudali. Gli Asburgo in particolare estesero allora i loro domini sulle terre confinanti con la Marca austriaca: Stiria, Carinzia, Carniola, Tirolo, città di Trieste e alla morte dell'imperatore Sigismondo, ultimo dei Lussemburgo, vennero in possesso per diritto ereditario della Boemia e dell'Ungheria. Si giunse così al contatto fisico dei territori della Repubblica di Venezia e di quelli dell'Impero germanico, attraverso i domini personali degli Asburgo, unici titolari ormai anche del trono imperiale, e alla presenza quindi materiale dell'impero sull'Adriatico con conseguente conflitto di interessi in questo braccio di mare; conflitto che troverà il suo culmine nei secoli XVI e XVII e si concluderà nel XVIII secolo.

1. La dottrina giuridica sul dominio del mare: "mare liberum, mare clausum?"

Tra il XIV e il XV secolo, nel pieno vigore della potenza veneziana, nessuna voce si era levata a contestare il diritto esercitato da Venezia sull'Adriatico, tra chi meditava giuridicamente e dottrinariamente sul problema, coinvolto dalla necessi-

¹ Cfr. tra gli altri R. CESSI, *Storia della Repubblica di Venezia*; Milano, 1946, IDEM, *La Repubblica di Venezia e il problema Adriatico*, Padova, 1953; R. CADDEO - D. CAMMILLERI - L. CASTAGNA - E. CIURLO - P. FORTINI - V. MOCCAGATTA - M. NANI MONCENIGO - G. PO, *Storia marittima dell'Italia (Dall'evo antico ai nostri giorni)*, vol. I, Milano, 1956; P. S. LEICHT, "Lo stato di Venezia e il diritto comune", in *Miscellanea in onore di Roberto Cessi*, vol. I, Roma, 1958; F. C. LANE, *Storia di Venezia*, Torino, 1978; A. MAZZACANE, "Lo stato e il dominio nei giuristi veneti nel secolo della terraferma", in *Storia della cultura veneziana*, Vicenza, 1980, vol. II; G. COZZI, *Venezia e gli Stati italiani*, Torino, 1982.

tà politica di giustificare l'esistenza di numerosi ordinamenti e la qualità dei loro rapporti con l'Impero. All'epoca infatti la dottrina legale considerava valido il principio desunto dalla giurisprudenza romana che il mare fosse *res communis omnium*; non era tuttavia contestato che su di esso si potessero acquistare diritti in base a privilegi o a inveterate consuetudini².

Infatti i giuristi, che sopra l'argomento indugiarono, pur partendo dal presupposto della libertà del mare per diritto naturale non intesero mai infirmare la validità delle limitazioni imposte dalla pratica veneziana a questo principio. Mi soffermo sui più noti tra essi che, appunto, tra il '300 e il '400, rielaborando il diritto romano giustiniano (fondamento ormai del diritto generale dell'Impero), adattandolo al contesto politico del momento, considerarono il particolarismo veneziano suffragato da essenziali motivi *de facto* più che *de iure*. Innanzitutto Bartolo da Sassoferrato ammetteva tranquillamente la legittimità dell'estensione della giurisdizione (*iurisdictio*) dalla terraferma all'adiacente mare (*cohaerente mare*) e il corrispettivo diritto di repressione contro i trasgressori, esteso anche alle isole *quae sunt in dicto mari multo magis*. Bartolo però si riferiva piuttosto all'esercizio del diritto giurisdizionale nel limite delle acque territoriali. Fu Baldo degli Ubaldi⁴ invece, che nel commento ai due famosi passi del Digesto di Giustiniano sulle "*res omnium*" (D, 1.8.1 e 1.8.2 che cito nelle note 2 e 6) analizzando il problema giuridico in esso contenuto ora dall'ottica del diritto comune e quindi dell'autorità dell'Impero, ora dall'ottica degli usi particolari veneziani e quindi del governo della Repubblica, cercando di sviscerare la vera "*ratio iuris*" con numerose osservazioni, esemplificazioni, obiezioni e questioni, prendendo spunto forse da una riflessione di *Jacobus de Ravanis* sul *Digestum vetus*⁵, sostenne l'impossibilità del sussistere di un dominio sul mare poiché esso era per sua natura comune a tutti gli uomini e a tutti gli animali, così come lo era il suo uso; e che la *iurisdictio* spettava al solo Imperatore⁶. Infatti commentando in

² *Corpus Iuris Justiniani*, D, 1.8.2: *quaedam naturali iure communia sunt omnium quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae variis ex causis cuique acquiruntur. Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens et mare et per hoc litora maris.*

³ B. DA SASSOFERRATO, *Tractatus de fluminibus tripartitus, pars secunda*, Bononiae, 1576, fol. 55-56. Questo giurista visse tra il 1314 e il 1357. La sua fama percorse tutti i secoli del Medioevo fino all'epoca moderna. Le sue opinioni dottrinarie (come anche quelle dei giuristi che in questo testo io cito), ebbero tale autorità, da valere quanto oggi una sentenza del tribunale di Cassazione, anzi di più. Commentò tutto il *Corpus iuris*, adeguandolo alle circostanze politiche contingenti, e scrisse numerose monografie su varie tematiche di natura pubblicistica.

⁴ B. DE UBALDIS, *In primam Digesti veteris partem commentaria*, Venetiis, 1599, fol. 462 e "De statutis", in *Tractatus universi iuris*, Venetiis, 1584, tomo II 4 fol 126. Baldo fu allievo di Bartolo, visse tra il 1327 e il 1400. Insegnò a Bologna, a Perugia, a Pavia, a Firenze. Fu considerato il più filosofo dei giuristi. Eccellente la sua *Lectura in codicem* e la *Lectura* sulle Decretali di Papa Gregorio IX.

⁵ Cfr a proposito D. MAFFEI, *La donazione di Costantino nei giuristi medievali*, Milano, 1969, p. 105.

⁶ B. DE UBALDIS, *op. cit.*, (D: 1.8.2) *dicitur hic quod mare est commune. Quaero quomodo intelligatur? Dic: quod est commune quo ad usum sed proprietas est nullius, sicut aer communis usu, proprietas tamen est nullius,*

particolare il passo del Digesto 1,8,1, *De divisione rerum*, ponendosi il problema di un eventuale acquisto di diritti esclusivi sul mare in forza dell'istituto della prescrizione⁷; chiedendosi: *numquid quis possit praescribere mare, id est aliquem usum vel aliquem iurisdictionem in mari*, si rispondeva *quod non, quia videtur esse contra naturam rei id est maris quod est commune hominum et omnium animalium item videtur esse contra ius naturale*. Proseguendo nella frantumazione analitica e nella interpretazione della norma romana, veniva però ad ammettere la legittimità dell'esercizio giurisdizionale sul mare da parte dei Veneziani, paragonandolo a quello esercitato sulla terra, sostituendo al *praescribere*, l'idea di un privilegio nascente da consuetudine. Riconosceva pertanto a Venezia il possesso per antichissima consuetudine di un proprio distinto mare (*mare clausum*), costituito da acque territoriali sul quale, in base proprio a quel titolo consuetudinario, poteva esercitare la giurisdizione, prelevando gabelle e confiscando merci ai naviganti, contravvenendo alla precedente asserzione, che solo all'Imperatore questa giurisdizione era concessa. Infatti leggiamo: *Item in mari est iurisdictionis sicut in terra, nam mare in terra id in alveo fundatum est, cum terra sit inferior ergo praescribi potest nam praescriptio aequiparatur privilegio et videmus de iure gentium in mari esse regna distincta, sicut in arida terra. Ergo et ius civile idest praescriptio illudidem potest operari et haec praescriptio quandoque aufertur et applicatur alteri sed cum applicatur alteri, ita quod alii non aufertur, ista est consuetudo et sic Venetiani sua maria habent distincta esse inveteratissima consuetudine*.

Baldo dunque pur attribuendo sulla base del diritto romano il diritto giurisdizionale di riscuotere gabelle e confiscare merci solo all'Imperatore che in Europa era colui che solo poteva godere della *plenitudo potestatis*, cioè piena sovranità su tutti gli altri principi, su tutti i territori dell'Impero e quindi anche sul mare dei Veneziani, ammetteva però per Venezia un titolo di quasi possesso sul proprio mare territoriale (quasi *possessione libertatis*), perché essa era nata sul mare e il suo territorio era il mare. Per questa ragione *de facto* ai Veneziani, così come avveniva per i possedimenti di terraferma per gli altri ordinamenti politico-giuridici, era data la possibilità di interdire a chiunque la navigazione nel proprio mare, perché estensione geografica del proprio dominio: "*Culphus maris Venetorum est in eorum dominio et possunt interdicerere de iure Januensisibus et aliis, ne possint in culphum navigare*". Baldo stabilì dunque un diritto speciale a Venezia e i giuristi dopo di lui, giocarono sempre sui termini delle sue affermazioni e soluzioni, allontanandosi ben poco dalla sua "*opinio iuris*".

Così il giurista Angelo da Perugia, riferendosi in particolare alle limitazioni poste dai Veneziani alla navigazione dei Genovesi nell'Adriatico faceva una

secundum Jac. De Ra. Sed iurisdictionis es Caesaris, sic ista quattuor sunt diversa, scilicet proprietatis, usus, iurisdictionis et protectio.

⁷ B. DE UBALDIS, *op. cit.*, (D. 1,8,1) fol. 432.

triplice distinzione tra gli utenti del mare i quali potevano essere: a) coloro che esercitavano la pirateria (*piratica pravitas*), dovevano essere respinti dal mare posseduto da un ordinamento; b) coloro che esercitavano la navigazione per assicurare i rifornimenti a beneficio dell'ordinamento, i quali non potevano andare soggetti a interdizioni o a gravami di balzelli; c) infine quelli che esercitavano la libera mercatura, i quali non potevano essere impediti nella libertà di navigazione in base al diritto comune, giacchè il mare e i lidi erano di uso comune non solo per diritto naturale ma anche per diritto delle genti. Nessuno poteva quindi legittimamente ostacolare il transito per mare o l'accesso ai lidi, ai fiumi perenni e navigabili e ai porti⁸. Tuttavia anche egli ritenne che Venezia, sebbene si avvalesse della facoltà di rivendicare ai Genovesi il diritto di navigare liberamente nelle proprie acque solo per accordo (*ex forma pactorum*), essendo dotata indiscutibilmente da tempo immemorabile del superiore titolo di quasi possessione del golfo, oltre che ai Genovesi era in grado di interdire a qualsiasi altra potenza navale il libero transito nel suo mare, anche in deroga a precedenti patti. La stessa tesi fu sostenuta da Ranieri da Forlì⁹. Contro quanto sostenuto dal Perugino e da Ranieri non poteva neanche opporsi il principio che, trattandosi di luoghi pubblici (*loca publica*) non si potesse invocare un diritto di prescrizione o di usucapione, in quanto non si poneva in discussione l'acquisto del dominio ma semplicemente la tutela del possesso o del quasi possesso. Il quasi possesso comportava un diritto di eccezione, per non esserne spogliato (*ius quoddam excipiendi ut de possessione non expellamur*), producendo l'effetto sia di poter agire contro il turbatore, sia di negare l'accesso nel dominio per coloro che non ne erano autorizzati, privandoli dunque della facoltà di navigare, pescare in un dato mare o fiume, anche se questi, *iure gentium* si dovevano considerare di uso pubblico. Legittima perciò era sia per Angelo Perugino che per Ranieri da Forlì la rivendicazione veneziana di possesso del proprio "sinus" e dei suoi porti allo stesso modo di un possesso di terra e la potestà di impedirne la navigazione, tranne a chi la esercitava per un pubblico mandato. Paolo di Castro, acutissimo giurista interprete del diritto comune, autore di numerosi Consigli e Pareri giurisprudenziali, proprio in un suo Consiglio¹⁰

⁸ A. DE PERIGLIS PERUSINUS, *Corpus Iuris Civilis cum glossa, Codex* (C. 6,2,18), Venetiis, 1584, f. 1280.

⁹ RANIERI DA FORLÌ, *De quaestione statutorum in Tractatus*, cit. tomo I. Angelo da Perugia e Ranieri da Forlì operarono a metà tra il '300 e il '400; entrambi si rivolsero, senza troppe astrazioni e filosofie, alla considerazione di problemi vivi della politica del momento, dimostrandosi dei "pratici".

¹⁰ P. DI CASTRO fu amico di Baldo. Nato nel 1360 o 62, divenuto dottore *in utroque* ad Avignone, insegnò e collaborò in varie città: Firenze, Pavia, Bologna, Siena, Padova, dove morì nel 1441. Fu considerato il più grande giurista del '400. La sua riflessione scientifica sulle varie parti del *Corpus Iuris* raggiunse la fama di quella di Bartolo. Fu autore di numerosi Consigli, tra cui quello da me citato. A proposito v. N. DEL RE, *Sei Consigli inediti di Paolo di Castro*, Roma, 1945.

Su Paolo di Castro interessantissime le notizie date da P. FREHER, *Theatrum virorum eruditione clarorum, Norimbergae*, 1688, p. 793 ss. E. G. PANCIOLOI, *De claris legum interpretibus*, Lipsiae, 1721, p. 186-189.

collocabile tra il 1426 e il 1439, ragionando sulle conseguenze economiche di un provvedimento fiscale imposto da Venezia ai Padovani nel tentativo di fronteggiare le crescenti necessità finanziarie, dovute alla nuova politica di conquista e intervento nella terraferma, veniva ad affermare che *quia cum Veneti non recognoscunt superiorem, locum principis obtinent in ipsorum civitate et subditis*.

La sintesi cioè dei poteri di uno Stato, che modernamente noi definiremmo sovrano, nei rapporti non solo interni ma anche nei confronti degli altri ordinamenti veniva espressa da Paolo di Castro proprio con la formula *superiorem non recognoscens*, che aveva avuto un grande sviluppo nella letteratura giuridica di tutto il Medioevo, tanto da ampliare il suo significato originario giungendo fino a giustificare, con Bartolo, Baldo e gli altri giuristi, i vari ordinamenti politici territoriali (*iura propria*) che avendo in se medesimi le ragioni del proprio essere possedevano anche i poteri relativi¹¹. Sulla base di questa visione Bartolomeo Cepolla giurista veronese del tardo '400 partiva dalla consueta considerazione del diritto romano che il mare per sua natura era comune a tutti gli uomini e si chiedeva se mai qualcuno potesse acquistare mediante prescrizione il diritto di uso esclusivo e l'esercizio della giurisdizione su di esso: *an possit aliquis praescribere mare vel aliquem usum maris aut iurisdictionem*¹². Anche in questo caso il Cepolla esaminava i termini del problema già esposti nella tesi della praescriptio di Baldo secondo proprio la tripartizione operata da questo giurista, cioè, *proprietas, usus, iurisdictionis*. Il Cepolla era certo che non si potesse acquistare la proprietà del mare, poiché i luoghi per diritto delle genti non erano acquisibili *longae possessionis praescriptione* e neppure in virtù della *vetustas cuius initii memoria non est*, essendo la memoria addirittura contraria al diritto naturale. Egli di conseguenza riteneva che dal mare si poteva solo derivare un *usus* o una *iurisdictionis* esercitabile solo *per privilegium principis* oppure per *possessione tanti temporis cuius non extat memoria*. Questa era appunto per il Cepolla la situazione dei Veneti che possedevano *golphum maris Adriatici tanto tempore cuius non extat memoria*. Ma

¹¹ È uno dei problemi più vivi di tutta la dottrina del diritto comune relativo al dibattito sui concetti di sovranità degli ordinamenti giuridici e di autonomia degli stessi. Il problema era legato naturalmente ai rapporti tra l'Impero con il suo diritto universale romano comune e la sua politica generale e i vari ordinamenti che in esso erano compresi e con esso coesistevano (*iura propria*), autorizzati a mantenere all'interno dei propri limiti territoriali un proprio diritto, che in caso di vuoto giuridico si rimetteva comunque al diritto romano comune generale dell'impero. In questa situazione politica caratterizzata da molteplicità di ordinamenti e pluralismo giuridico, ci troviamo di fronte ad un esempio di organizzazione che modernamente potremmo definire federale dell'Europa occidentale tra il 1200 e il 1700. Sulla problematica cfr. tra gli altri F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954, p. 500 ss.; A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa*, Milano 1982, p. 2-32; A.M. HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, trad. it. Bologna 1999, p.11-17.

¹² BARTOLOMEO CAEPOLLA, *Tractatus de servitutibus tam urbanarum quam rusticorum praediorum*, Lugduni, 1660, fol. 421 e *De servitutibus in Tractatus universi iuris* cit., tomo VI, parte II, 4, fol. 182: *Et ideo cum mare Adriaticum, quod gulphus Venetorum appellatus sit domini Venetorum quia in eo ipsi Veneti praedominati sunt per tantum tempus, quod non extat memoriam in contrarium: et per hoc dicuntur habere iurisdictionem in illo mari: quia illud tempus habet vim tituli*.

tale *iurisdictio* si chiedeva ancora il Cepolla poteva giustificare le pretese dei Veneziani di imporre gabelle e confiscare le merci, che transitavano in Adriatico? La risposta del giurista è sempre legata all'idea di un atto di tolleranza dell'imperatore nei confronti di Venezia. Infatti scriveva: *ista speciali consuetudo principis permissioni comparatur*. Il problema veneziano pertanto veniva da lui liquidato come uno speciale permesso del principe (in questo caso imperatore), rendendosi perfettamente conto che ci si trovava in presenza di un atto arbitrale della Serenissima: *"item quia Veneti in eorum imperio habent regalia et iura fisci nec superiorem saltem de facto recognoscunt, ideo in mari praedicto possunt imponere gabellas et confiscare merces et bona sicut in civitate Venetiarum, quia tantam iurisdictionem habent in mari quantam in civitate venetiarum. Sed ubi non esset ista consuetudo vel ubi non haberent imperium, vel si haberent recognoscerent ipsum a superiore, tunc non possent imponere gabellas."*

Il potere veneziano sul mare dunque ancora una volta veniva visto risiedere nella forza del fatto (*superiore de facto non recognoscunt*) cioè nella vitalità politica degli eventi, i quali a loro volta potevano trovare una certa giustificazione nella consuetudine stessa; efficace questa solo perché i Veneziani rifiutavano, *de facto*, di riconoscere *"aliquem superiorem"* e di ammettere una natura derivativa del proprio potere.

A. Mazzacane nel suo bel lavoro sullo Stato veneziano¹³ mette in luce come la tesi del Cepolla sia "una tesi nuova, rispetto alla *"scientia iuris"* più accreditata, e ardita sul piano politico" nei confronti proprio di Venezia, poiché manteneva almeno formalmente intatto il prestigio dell'autorità imperiale confermandone l'effettivo vigore, pur riconoscendo la "pratica" sovranità di Venezia, su cui sola si fondava la sua *iurisdictio* sul mare. La dottrina giuridica del '400 e '500 elaborando il diritto romano comune come strumento di governo del potere imperiale (voglio ricordare giuristi come Alessandro Tartagna e Giason del Maino¹⁴), postulando il principio della libertà del mare per diritto naturale e diritto delle genti continuava a non escludere, che questo nel frattempo subisse limitazioni per altro titolo, quale il giusto possesso e il privilegio (quasi possesso), che un Alberico da Rosate¹⁵ garantì di aver veduto addirittura consacrato a Venezia in un solenne documento dalla stessa sovrana autorità imperiale.

¹³ Cfr. A. MAZZACANE, "Lo Stato e il dominio nei giuristi veneti durante il secolo della terraferma", in *Storia della cultura veneta*, Vicenza, 1980, vol. III, p. 599

¹⁴ Alessandro Tartagna e Giason del Maino vissero, il primo tra il 1427 e il 1477, il secondo tra il 1435 e il 1519. Furono soprattutto apprezzati come giuristi consulenti. I loro *Consilia* presero in esame problemi di natura sia privatistica che pubblicistica; tra questi ultimi va inserito quello del rapporto di Venezia con il mare e di Venezia con l'Impero.

¹⁵ ALBERICO DA ROSATE, *In primam partem codicis commentarii (C. 1.1.1) Lex cunctos populos, Venetiis*, 1586.

Tuttavia è proprio con il secolo XV che politicamente si affacciarono le prime contestazioni sui diritti di Venezia sul golfo, su quel *mare clausum*, che un'acuta analisi dommatica moderna definisce come "il più teorico e incongruo assemblaggio di una serie di comportamenti storicamente manifestatisi nella prassi marittima di alcuni paesi specie di quelli la cui sopravvivenza dipendeva da attività connesse alla pesca e alla navigazione"¹⁶.

2. *Legga di Cambrai contro Venezia per la libertà di navigazione. La capitolazione del 1510.*

Per tutto il 1400 in realtà Venezia si ostentava come una potenza navale sia in campo militare che mercantile tale, che nessuno osò mettere in discussione il suo dominio fino a quando eventi militari ed economici non iniziarono ad indebolire la sua forza.

Nel 1508 dopo la morte di papa Alessandro VI¹⁷ il nuovo papa, Giulio II, si propose fermamente di recuperare allo Stato pontificio tutte le sue terre, sia quelle usurpate dai tirannelli locali sia quelle sottratte dai Veneziani. Contro Venezia Giulio II lanciò un interdetto e promosse nel 1509 la ben nota e potente lega di Cambrai, che fra gli altri chiamò in causa Massimiliano I d'Austria, imperatore, desideroso anch'egli di estendere i propri possedimenti verso le terre veneziane. Scoppiarono così le ostilità; Venezia fu battuta dai Francesi ad Agnadello nel 1509, fu minacciata da vicino dalle milizie imperiali di Massimiliano che si inoltrarono fino a Verona, Vicenza, Padova, Bassano e Feltre. All'indomani di questa battaglia Giulio II sollevò il problema della libertà di navigazione nell' Adriatico, inserendolo fra altre gravose condizioni proposte alla Repubblica, per evitarne il totale disastro. Il papa rivendicava per gli Anconetani il diritto di navigare liberamente

¹⁶ Cfr. ad. Es. B. CONFORTI, *Il regime giuridico dei mari: Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Napoli, 1957, p. 20 s.

¹⁷ Senza approfondire in modo eccessivo il tema non posso non ricordare che le scoperte di nuove terre come Capoverde, Azzorre, Canarie, America, con la navigazione atlantica, aveva posto all'Impero e al Papato il problema del riconoscimento giuridico del dominio su di esse e sul loro mare alle nazioni (Portogallo e Spagna) che avevano contribuito al loro rinvenimento con le proprie navi e i propri navigatori. In particolare in questo caso i Pontefici si avvalsero del loro potere di intervenire direttamente negli affari temporali sovrastando l'autorità degli imperatori, ritenendosi investiti della doverosa scelta del soggetto giuridico, che meglio poteva in quelle nuove terre garantire l'evangelizzazione o comunque la lotta agli infedeli. Tutta una serie di bolle pontificie tra il 1455 (Bolla *Romanus Pontifex* di Niccolò V) e il 1493 (Bolla *Dudum si quidem* proprio di Alessandro VI Borgia) attribuirono alle due nazioni il dominio delle terre da esse conquistate e dei mari circostanti ad esse. In particolare lo spagnolo Alessandro VI aveva offerto alla Spagna ben 5 bolle che le assicuravano diritti totali di giurisdizione su terra e mare nei possedimenti americani. Il problema quindi *mare clausum* e *mare liberum* alla fine del XV secolo divenne un fatto di grande attualità in Europa, contribuendo al risveglio del dibattito politico anche sulla questione del golfo Veneziano, ritornato in auge con nuove motivazioni. Cfr. a proposito E. SPAGNESI, "Il nuovo mondo, la Raya, il mare libero", in *Ai confini degli imperi: nuove linee, nuove frontiere*, Padova, 1998, p. 10-11.

in Adriatico senza pagare pedaggi a Venezia, come da secoli avveniva anche sulla base di convenzioni. I legati Veneziani, giunti a Roma con l'incarico di negoziare il ritiro dell'interdetto del 1509 e lo scioglimento della lega di Cambrai, esaltarono l'utilità, che derivava a tutti i rivieraschi adriatici dall'organizzazione della difesa marittima e dal servizio di polizia esercitato dalle squadre veneziane, evidenziando il fatto, che tale compito era stato assunto non arbitrariamente ma a seguito di libere convenzioni fra gli interessati e che agli impegni contratti, il governo veneziano aveva corrisposto pienamente, fino all'ultima convenzione stipulata con i Turchi, per cui era impedito l'ingresso nell'Adriatico a navi armate ottomane. Queste argomentazioni tuttavia erano di valore più politico che giuridico e quindi non costituivano un motivo insuperabile alla tesi pontificia, che postulava il libero diritto di navigare e commerciare in Adriatico. Il papa inoltre non esitava a contestare la validità delle obbligazioni convenzionali, perché estorte con la violenza e comunque inefficaci nei confronti della sovranità temporale pontificia.

Alle obiezioni del papa la diplomazia veneziana oppose il possesso del mare da centinaia d'anni con il riconoscimento giuridico della dottrina legale e con l'approvazione inoltre di tanti pontefici, senza poi che alcun principe lo contrastasse, ribadendo così il proprio diritto, fondato su una consuetudine non interrotta da alcun atto contrario. Inoltre ove si contestasse la prescrizione di secolare possesso, Venezia poteva comunque invocare a suo favore l'esplicita sanzione del lodo lionese e più ancora l'*Honorificentia* accordata, fra tante altre, da papa Alessandro III¹⁸ e consacrata nell'annuale celebrazione dello sposalizio del mare. Nessuno di questi argomenti convinse Giulio II a desistere, anzi il precipitare di avventi avversi a Venezia lo spinsero a continuare nelle sue pretese e ad allargarle, affermando che il golfo doveva essere libero non solo per gli Anconetani ma per tutti coloro che avessero intenzione di navigarvi, compresi i Turchi. I Veneziani si rassegnarono ad accettare la formula di libertà di navigazione secondo l'interpretazione ristretta e cioè riservandola solo ad Ancona e alle altre località rivierasche dello Stato della Chiesa, giustificando il rifiuto della formula più ampia con il fatto, che essa avrebbe consentito ai nemici di Venezia di entrare nel bacino e avvalersi dei porti delle austriache Trieste, Fiume, Segna, creando seri problemi al commercio veneziano.

Con questi propositi venne firmata la capitolazione del 15 febbraio 1510, che il papa volle imporre con solennità e pubblicità al fine di umiliare Venezia; quest'ultima tuttavia tenacemente operò per vanificarne gli effetti¹⁹.

¹⁸ Papa Alessandro III, cardinale Orlando Bandinelli, aveva insegnato Diritto canonico a Bologna e sostenuto più volte che l'autorità imperiale era inferiore a quella del pontefice. Federico I Barbarossa, imperatore, quando egli fu eletto papa dopo la morte di Adriano IV, fece eleggere Vittore IV (antipapa).

¹⁹ Cfr. G. Cozzi, *Repubblica di Venezia e stati italiani. Politica e giustizia dal secolo XVI al secolo XVIII*, Torino, 1892.

Nonostante tale capitolazione, l'impero germanico non ne approfittò per espandere il dominio nell'Adriatico ai danni della Repubblica; le aspirazioni imperiali in quel momento si tennero lontane dal mare. Infatti la politica imperiale si era allora orientata verso obiettivi di riaffermazione della propria egemonia in Europa e nella terraferma italiana, per bilanciare e neutralizzare la preponderanza della Francia che, pur alleata nella lega di Cambrai, era in effetti l'avversario europeo più consistente.

Venezia oltretutto, tramite una serie di accordi separati, riuscì a rompere lo stesso fronte degli alleati, isolando proprio Massimiliano d'Asburgo, convincendolo con patti a farlo desistere dalle sue mire espansionistiche in territorio italiano. La Repubblica riebbe la maggior parte dei suoi possedimenti di terraferma, perduti con la battaglia di Ghiara d'Adda, non rinunciando però anche alla possibilità di riottenere i tre più importanti luoghi di confine, Riva (con i vicariati di Avio, Brentonico e Mori), Rovereto e Gradisca con tutte le altre terre del Friuli e dell'Istria occupate dalle forze imperiali durante la guerra²⁰.

Riconquistate le terre pontificie in Romagna Giulio II si riappacificò con Venezia.

3. Convenzione di Bologna (1529). La libera navigazione dell'Adriatico come strumento austriaco di rivendicazioni territoriali.

Nel 1519 a Massimiliano I successe Carlo V, che per motivi ereditari venne in possesso di un vasto impero nel quale tra le altre erano inserite le terre conquistate in America, la Spagna e i domini spagnoli d'Italia (Napoli, Sicilia, Sardegna). Scoppiata nel 1521 la guerra contro i Francesi (l'imperatore mirava ad allargare il suo impero a spese della Francia che continuava ad essere la grande potenza europea con incessanti pretese di sovranità e indipendenza dall'impero), Carlo V preferì non sollevare ostilità in Italia, cercando di rendere se non amico almeno neutrale il governo di Venezia, che pure si era alleato nel frattempo con la Francia assieme a Firenze e al papa Clemente VII (Lega anti-asburgica di Cognac del 1526), confidando proprio su di esso per la difesa e la custodia dell'Adriatico. In coerenza con questo intendimento politico, l'imperatore respinse le richieste delle province costiere arciducali asburgiche, che invocavano, nella dieta di Gorizia, l'unione politico amministrativa con la Spagna, allo scopo di ottenere da quest'ultima, con la sua flotta navale, protezione nei confronti dei possedimenti costieri austriaci dall'ingerenza veneziana, e sollecitò la Serenissima al raggiungimento di un accordo risolutivo in merito alle spinose questioni sulla libertà di navigazione e sui

²⁰ Cfr. a proposito A. PUSCHI, *Attinenze tra casa d'Austria e la repubblica di Venezia (Cenni storici)*, Trieste, 1863 p. 3.

confini austro veneti. L'accordo non era ovviamente conseguibile con facilità dato che Venezia chiedeva per l'avvio dei colloqui di pace il ripristino dei confini così come si presentavano prima del 1509. Lo fece con tanta insistenza, che l'imperatore si sentì chiamato in causa accanto all'arciduca d'Austria e rimise in campo la questione della sua investitura feudale su alcune delle terre poste sotto il dominio veneziano; avvenne così che il Congresso, appena aperto, si sciolse.

Tra grandi difficoltà e intricate controversie ci furono solo alcuni accordi temporanei come la convenzione di Bruxelles del 1518, di Angers del 1519, di Vormazia del 1521 fino all'accordo di Venezia del 1523. Con questo Venezia accettava la lega difensiva e offensiva offerta da Carlo V; comunque il governo veneziano volle che fosse introdotto un capitolo separato per regolare i rapporti commerciali e marittimi tra i sudditi degli Stati contraenti. In questo clima si giunse alla convenzione di Bologna (1529) che riconosceva a Venezia il quieto e sicuro dominio di tutte le città, terre, castelli, luoghi fortificati, paesi e ville (con riferimento cioè alle regioni di terraferma rivendicate dall'Impero germanico come terre di propria giurisdizione): "*cum suis districtibus et territoriis et omnibus locis, fluminibus, lacubus et aquis suis et omnibus aliis quibuscumque actionibus iurisdictionibus, iuribus ecc.*"²¹. Proclamava altresì la libertà di dimora, transito e negoziazione, *tam terra quam mari*, ai rispettivi sudditi nei domini altrui; libertà che Venezia non aveva mai negato ai rivieraschi neppure nell'esercizio delle funzioni di polizia marittima se non nel caso di contravvenzione alle norme di diritto comune. Tuttavia quest'ultima libertà aveva trovato sempre e continuava a trovare limitazione (era il consueto principio adottato dalla prassi veneziana) nel divieto ai rispettivi sudditi di uscire con navi armate senza una preventiva garanzia prestata dai rispettivi governi, che ciò non avvenisse per offendere l'altrui popolo²².

Fu inoltre sancito l'impegno di non dare aiuto e ricetto a pirati o predoni in danno dell'altro contraente (*nec patiantur in eorum Patriis e dominiis tam terra quam mari piratae aut praedones ad damnificandum subditos alterius*)²³ e, sotto la finzione di parità con cui sembrava risolta la stipulazione di compromesso del capitolo di Bologna, Venezia riebbe integralmente il possesso del suo dominio sul mare e l'esercizio del diritto marittimo. L'ambigua formula usata dal capitolo di Bologna assopì senza risolvere tutte le problematiche lasciando intatti e impregiudicati i diritti veneziani ma anche le aspirazioni asburgiche di una illimitata libertà di navigazione pari a quella reclamata dai sudditi pontifici. La nuova convenzione

²¹ Cfr. P. KANDLER, *L'emporio e il porto franco di Trieste*, Trieste, 1886, p. 40-43. Questo stesso riconoscimento era stato già affermato il 29 luglio 1523 nella pace di Vormazia alla presenza del Doge Andrea Gritti.

²² P. KANDLER, *op. cit.*, p. 40-41: "*cum navigiis armatis, nisi prius praestiterint idoneam fideiussionem de non offendendo subditos utriusque partis*".

²³ P. KANDLER, *op. cit.*, p. 40.

inoltre abrogava tacitamente anche gli obblighi contratti con la capitolazione del 1510, la quale per il valore generale del suo contenuto nelle persone dei contraenti, sostituiva ogni altro regolamento anteriore in materia e costituiva un testo legislativo fondamentale nella sistemazione dei rapporti giuridici internazionali futuri. Però il Capitolare del 1529 a causa dell'elevato numero delle controversie, per le difficoltà materiali di prenderne cognizione non poté porre rimedio a tutte le questioni relative ai confini, tanto che i contraenti in un apposito capitolo si impegnarono a istituire un Tribunale di arbitri atto a risolverle: venne così costituito a Trento il Tribunale che nel 1535 emise un lodo con cui si definirono più di 100 controversie.

A Bologna Venezia era riuscita a conservare la propria integrità territoriale, pur nella rinuncia totale all'espansione verso la pianura padana, limitandosi per l'avvenire ad una pura politica difensiva²⁴.

4. Alcune considerazioni sul diritto in uso a Venezia.

Dal quadro fin qui delineato appare con una certa evidenza che le argomentazioni che Venezia, Papa, Impero, Giuristi portavano a sostegno del fatto che Venezia avesse o meno il dominio sull'Adriatico, si fondavano su interpretazioni o del diritto comune o di accordi presi fra gli ordinamenti politici. Fondare peraltro le proprie pretese in Adriatico sulla base di trattati come quello di Bologna o su fattispecie non riguardanti il diritto marittimo, quali erano il possesso e la consuetudine, dimostrava che Venezia deteneva il potere sul mare solo, perché di fatto era la potenza militare ed economica, che prevaleva in Adriatico e che il riconoscimento di tale giurisdizione da parte degli altri potentati ne era una semplice conseguenza. Questo processo consuetudinario di affermazione della supremazia veneziana in Adriatico era dipeso naturalmente dall'evoluzione dei rapporti tra Venezia e le città costiere istriane e dalmate. È noto che ufficialmente, dal 1145 con la pace di Rialto e i patti di Capodistria e Pola erano iniziate le vere relazioni di protettorato di Venezia sulle città della costa opposta. Difatti dal secolo XII in poi via via tutte le città costiere istriane erano diventate *fideles* di Venezia, vincolate in questo modo: a fornire una galera in ogni spedizione di Venezia nell'Adriatico; a garantire sicurezza ai Veneziani in tutto il loro territorio; a promettere, con giuramento, l'osservanza delle prescrizioni veneziane, che proibivano a queste località il commercio del vino e dei cereali. Questo giuramento di *fidelitas*, che doveva rinnovarsi ad ogni nuovo avvento di Doge, si pose accanto al vincolo di sudditanza verso l'Impero e al marchese d'Istria cui le città costiere erano sottoposte²⁵.

²⁴ Cfr. A. PUSCHI, *op. cit.*, p. 6.

²⁵ Cfr. tra l'altro B. BENUSSI, *Pola nelle sue istituzioni municipali fino al 1797*, Venezia, 1923, p. 115-124.

Oltretutto Venezia, nella sua configurazione di Potenza, all'epoca, dominante in Adriatico, costituiva l'esempio da imitare nella legislazione delle terre costiere del Sacro Impero germanico; infatti ancora nella seconda metà del '400 le questioni marittime a Trieste e nel Litorale austriaco venivano risolte sulla base delle disposizioni e degli usi veneziani, dato che gli Imperatori Massimiliano I e Carlo V non avevano innovato granché la disciplina normativa della navigazione e del commercio marittimo. Per sollevare l'economia di Trieste Massimiliano I nel 1517 aveva disposto che tutte le merci provenienti dal Carso e dalla Carniola e dirette in Istria dovessero passare per Trieste; nel 1518 Carlo V aveva concesso ai negozianti triestini il commercio nel regno di Napoli e nel 1519 gli stessi privilegi, di cui già godevano i Fiorentini in quei mercati. Nel 1519 troviamo un'esortazione da parte dell'imperatore all'arciduca d'Austria ad operare ogni sforzo per aiutare e difendere i Triestini contro chiunque li volesse inquietare e molestare, poiché Trieste confinava con i Veneti, riconoscendo l'importanza del porto di Trieste: "*vos hortantes et serio requirentes ut cum nos in remotis longe regionibus et provinciis agimus, ubi usi, commoditati et bono illius regimini minimi providere et consulere possimus velitis nostro nomine in omni eius occorrentia et neecessitate dum ab ipsis nostri fidelissimis tergestini requisiti fueristis pro posse vestra eis opiturari et auxilia preaestare ac ispos contra quoscumque inquietare et molestare inique forsitan volentes (quoniam ibi confinibus venetorum piacent) defendere, adiuvarere ac viribus, patrocinio, et autoritate vestra tueri et protegere ut eorum incomparabilis fidelitas et constancia erga nos et praefatam domum nostram Austriae expocit et requirit*"²⁶. Infine sempre nel 1519 l'imperatore Carlo V aveva promesso ai Triestini di provvedere alla loro libera navigazione in Adriatico con trattati e convenzioni con Venezia: "*quae autem desideratis tam circa securam navigationem in mari Adriatico, quam alia vestra particularia negotia, ut ipse Petrus nobis exposuit per nos a venetis obtinenda, vobis etiam in hoc et aliis maioribus gratificaturi sumus: et in primo tractatu et conventu, quem cum venetis habebimus erimus memores omnium eorum quae isti nostrae civitati et rei publice convenient, nec aliquid admitteremus quod ei preiudicium afferre possit*"²⁷.

Con l'arciduca Ferdinando I, poi imperatore, e in seguito con suo figlio l'arciduca Carlo II, che ereditò il principato austriaco, il Litorale adriatico attraversò un periodo di profonda crisi: le istituzioni marittime della città di Trieste languirono, la popolazione si disinteressò di qualsiasi iniziativa, addirittura sparirono tutti gli atti di governo e di guerra e tutti i protocolli di Consiglio del periodo in cui aveva imperato Carlo V; in Dalmazia, il porto di Segna divenne ricettacolo

²⁶ Cfr. P. KANDLER, *Documenti per servire alla conoscenza delle condizioni legali del municipio e dell'emporio di Trieste*, Trieste, 1848, p. 57.

²⁷ P. KANDLER, *Documenti*, cit., p. 62-63.

dei pirati Uscocchi e Marano, non lontana da Aquileia, divenne strumento e poi conquista di Venezia nel 1543. Con l'arciduca Ferdinando I si ebbe un tenue movimento legislativo e commerciale delle città austriache che non sortì però effetti dal punto di vista di incremento della navigazione dei sudditi imperiali in Adriatico. Il 2 novembre 1523 giunse poi l'ordine che nessuno potesse formare nuove leggi, fu tolta la dogana ai vescovi perché ritenuti di impedimento al commercio; Fiume ebbe il suo primo Statuto nel 1526 e Trieste recuperò i suoi Statuti da quelli veneziani sempre nel 1526²⁸. Insomma per quasi tutto il 1500 l'Impero non costituì un serio ostacolo sul mare per Venezia ed anzi i territori adriatici austriaci orbitavano, ripeto, attorno al diritto marittimo veneziano; e fu questo, il periodo in cui Venezia cominciò a manifestare la tendenza a considerare il suo diritto vigente come unico diritto comune a tutto lo Stato veneziano così, che ad esso si dovesse ricorrere in caso di lacune o degli Statuti delle città istriane e dalmate conquistate dalla Serenissima o comunque del diritto consuetudinario approvato²⁹. I Veneziani del resto già con gli Statuti del Doge Jacopo Tiepolo del 1242 (rimasti a fondamento del diritto veneto sino a tutto il secolo XVIII³⁰), avevano escluso dal proprio sistema giuridico il ricorso al diritto romano comune dell'impero in caso di vuoto giuridico degli usi locali, denunciando come fonti del proprio diritto la legge veneziana, l'analogia, la consuetudine, il buon arbitrio dei giudici: "*Et si qua aliquando occurrerint quae precise non sint per ipse decisa, cum plura sint negotia quam statuta si occurent extraneae questioni vel secundum consuetudinem approbatam, alioquin, si penitus est diversum vel consuetudo talis minime reperitur, disponant nostri iudices sicut iustum et equum eorum providetur et apparebit habentes deus ante oculos sue mentis, sic ut in die districti coram tremendo iudice digne possint reddere rationem*"³¹.

In questo modo ostentatamente ed orgogliosamente Venezia escludeva lo *ius commune* dalla gerarchia delle fonti e connotava con fierezza la sovranità del proprio ordinamento rispetto a tutti gli altri ordinamenti³².

L'aristocrazia veneziana non aveva esitato a respingere in questo modo già nel XIII secolo la grande novità della rinascita del diritto romano attraverso gli studi

²⁸ Cfr. P. KANDLER, *Documenti*, cit., p. 45-46.

²⁹ Cfr. a tale proposito G. ZORDAN, *L'ordinamento giuridico veneziano*, Padova, 1984, p. 45-46.

³⁰ Con questo Statuto il Tiepolo concludeva un ciclo normativo iniziato dal Doge Enrico Dandolo nel 1195 per uscire dalle incertezze dell'*usus* e della consuetudine e sostituire il precetto della legge positiva integrata dalla prassi.

³¹ R. CESSI, "Proemio allo Statuto del Doge Jacopo Tiepolo", in *Gli Statuti di Jacopo Tiepolo del 1242 e le loro glosse*, Venezia, 1938, p. 5-6. Tra gli altri v. a proposito L. PANSOLLI, *La gerarchia delle fonti di diritto nella legislazione medievale veneziana*, Milano, 1970, p. 203.

³² Cfr. a proposito per esempio G. COZZI, *op. cit.*, p. 146 e G. BUGANZA, *Le complessità dell'ordine (il processo penale veneziano e le ragioni del principe tra diritto società e destino)*, Venezia, 1998, p. 26-27.

dei giuristi della scuola sorta a Bologna, i quali erano riusciti ad offrire all'autorità dell'Impero un efficace, unitario, laico e potente mezzo di governo e di coesione delle varie entità politico territoriali esistenti nell' Europa occidentale. Venezia si era slegata dal vincolo di dipendenza verso il Sacro Romano Impero e la formula teorica "*superiorem non recognoscens*" concretizzata continuamente nelle varie forme istituzionali la portò ad essere nella sua azione politica "*sibi princeps*" e questa sua condizione di pragmatizzata autentica sovranità, cui era sostanziale il libero esercizio del potere legislativo, non si sarebbe mai potuta conciliare con l'accettare nell'ambito delle proprie fonti normative, quel diritto romano che i giuristi bolognesi avevano caratterizzato come diritto imperiale, diritto dell'ordinamento universale, il solo dotato di "pienezza di poteri" (*plenitudo potestatis*). Oltre a ciò questo rifiuto dei Veneziani ad accogliere il diritto comune derivava anche dal pubblico interesse di governo a non cedere alle lungaggini dei maestri e operatori dello *ius commune*, che si travagliavano all'interno dei testi legislativi con lunghe e sottili disquisizioni, alla ricerca di una soddisfacente soluzione finale³³ compatibile e con il diritto romano e con il contesto politico cui, quel diritto romano doveva essere adattato. Questo rifiuto di dipendenza verso l'Impero si manifestò con particolare vivacità proprio nel secoli XIV-XV, allorché Venezia costituì saldamente il suo dominio nella terraferma e si avviò quella competizione tra Impero e Repubblica per il possesso di Treviso, Padova, Verona e Friuli; le lotte per il possesso in particolare del Friuli e di Treviso ingigantirono sicuramente quei sentimenti di assolutismo politico che portarono Venezia a sentirsi sovrana anch'essa e di conseguenza capace di sottrarsi all'ingerenza dell'impero e dello *ius commune*, pur mantenendo nei loro confronti una certa "*devotio*".

5. *Gli elementi costitutivi della iurisdictio in Sinu Venetorum.*

Viene a questo punto da chiedersi, quale ruolo avessero gli Statuti marittimi veneziani e quella raccolta di consuetudini marittime scritte in Catalogna, note con il nome di "Consolato del mare", specie di codice internazionale di diritto marittimo appartenenti nella stesura finale proprio al XV secolo, la cui osservanza sembra sia stata giurata anche da Venezia in merito alla libertà di navigazione in Adriatico. Ebbene sembra proprio nessun ruolo. Infatti le norme contenute negli Statuti marittimi veneziani riguardavano solamente la polizia navale, cioè le modalità di carico, di armamento, di costruzione delle navi che dovevano essere osservate a Venezia oppure la regolamentazione di alcuni rapporti di diritto priva-

³³ Un esempio del travaglio scientifico è lo stesso passo di Baldo degli Ubaldi, riportato da me a pag. 3.

to³⁴. Però si può sicuramente affermare che nei secoli XVI e XVII “non esisteva più a Venezia un sistema nautico nel campo giuridico”³⁵; infatti gli antichi Statuti marittimi dei Dogi Jacopo Tiepolo e Raniero Zeno persero, non si sa quando nè come, efficacia a Venezia e rimasero in vigore nella mariniera veneziana, come leggi formali, soltanto in non molti capitoli contenuti nel libro VI dello Statuto di Andrea Dandolo e vi sono inseriti con il titolo di “*Additiones et correctiones super Statutis navium et navigantium*” cui si aggiunsero però nel corso degli anni, atti deliberati dal Maggior Consiglio e varie sentenze di Magistrature speciali, in particolare modo dei “Provveditori sull’Armar”. Tuttavia anche in tale ridotta normativa vigevano norme regolanti la polizia marittima o rapporti quali le assicurazioni marittime, i naufragi, il cambio, le partenze delle navi, i vari rischi ecc. E se mai qualche naviglio, proveniente da porti stranieri non osservava le disposizioni di polizia previste dai capitoli dello Statuto dedicati alla navigazione (personale di bordo, sistemazione del carico, dotazioni militari minime, viveri, ecc.), sembra proprio che nulla poteva essergli imputato, dato il silenzio degli Statuti marittimi e di quel che ne rimaneva.

Dunque tralasciando le norme di diritto privato, si potrebbe dedurre che in merito alla libertà di navigazione in Adriatico, Venezia non applicasse ai navigli stranieri le disposizioni di polizia marittima; a tale proposito bisogna tener conto innanzitutto che in tale periodo la Repubblica imponeva con specifiche norme a tutti gli armatori, compresi quelli stranieri, di utilizzare le navi fabbricate nell’arsenale di S. Marco per i commerci, che partivano da Venezia e che tra l’altro si svolgevano in ben precisi periodi dell’anno. Accanto a queste realtà il Senato veneziano inoltre dichiarava di contrabbando tutti i carichi dei navigli che, da qualunque parte essi provenissero, trasgredivano all’obbligo di transitare per Venezia e di essere sottoposti ai dazi prefissati, i quali costituivano per la Repubblica una precipua fonte di ricchezza, e lo stesso avveniva per le merci di cui la

³⁴ Cfr. P. PREDRELLI - A. SACERDOTI, *Gli Statuti marittimi veneziani fino al 1255*, Venezia, 1909.

³⁵ Cfr. P.S. LEICHT, “L’elaborazione del codice della veneta marina mercantile”, in *Studi in onore di Guido Bonolis*, Milano, 1942, p. 79-82. In presenza di questa lacuna l’Autore si chiedeva da dove si traevano le norme giuridiche per regolare tutto il vasto campo che non era toccato da quelle poche disposizioni degli Statuti marittimi. Per alcuni scrittori, come il Manin, questa lacuna era colmata dal Consolato del mare; celebre raccolta di consuetudini marittime compilata in Catalogna al principio del secolo XVI o forse sul finire del secolo XIII su basi di varia origine anche cronologica ma particolarmente pisane. Tuttavia il Leicht, prendendo per vera la leggenda che l’osservanza del Consolato era stata giurata dai Veneziani addirittura nel 1215 a Costantinopoli nella basilica di S. Sofia dinanzi al re Giovanni e rilevando che in capo alle edizioni veneziane del Consolato si rinviene sin dal secolo XVI un elenco di sovrani e di città che a partire dal 1075 avrebbero prestato giuramento di osservare i capitoli del Consolato stesso, conclude che “quanto alla nautica ragione con gli stranieri, a Venezia si adottava il Consolato del mare” perché vero e proprio patto internazionale, mentre ai Veneziani si applicava il libro VI degli Statuti di Venezia. Per quanto riguardava invece l’esigenza di colmare le lacune del diritto marittimo veneziano il Leicht suppone l’esistenza di consuetudini e usi di piazza che egli ritiene poco noti perché: “bisognerebbe esplorare metodicamente l’immensa mole documentaria dal secolo XV al XVII”.

Serenissima per vari motivi vietava il commercio³⁶. Non a caso, addirittura tra il 1250 e il 1260 il Senato veneziano aveva istituito accanto a numerose magistrature, con compiti relativi all'esazione di dazi e gabelle, il "Capitanato del Golfo", carica affidata ad un nobile, che con una squadra permanente di galere, la "Guardia del Golfo", doveva non solo difendere e rendere sicure le acque dell'Adriatico ma anche reprimere il contrabbando, intercettando ed eventualmente sequestrando e conducendo a Venezia le navi sospette che incrociavano l'Adriatico (non si dimentichi che Venezia era dotata di un ottimo servizio di spionaggio).

Nel 1550, divenuto il contrabbando sempre più minaccioso in Adriatico, principalmente nel Quarnaro, dove era esercitato dagli abitanti di Trieste, Fiume e dagli Albanesi, la Repubblica istituì, accanto alla forza navale del golfo, la "Guardia del Quarnaro", affidata ai cosiddetti "Provveditori sopra i dazi" i quali furono poi provvisti di una schiera di scrivani, massari, stimatori, pesatori e altri più umili addetti. In quest'ottica dovremmo ammettere che, Venezia non vietava la navigazione in assoluto a navi straniere e nemmeno imponeva le sue norme di polizia navale, pretendeva però l'osservanza delle disposizioni sul contrabbando (pagamento cioè di dazi doganali, osservanza dei divieti d'importazione ecc.); in altri termini applicava ai naviganti stranieri quella, che abbiamo visto definire dai giuristi esercizio di fatto della *iusdictio*. Al di fuori di tale aspetto la Repubblica sembrava disinteressarsi di tutto il resto. Non solo, occorre inoltre rilevare, come poi meglio si chiarirà trattando della discussione politico-diplomatica sulla libertà di navigazione nell'Adriatico, che Venezia nei rapporti internazionali, si rimetteva, quando gli conveniva, proprio a quel diritto comune che aveva escluso dalla sua gerarchia delle fonti.

Anche le norme degli Statuti marittimi provano indirettamente ciò; infatti questi Statuti tacciono, quindi non confermano né smentiscono a proposito del principio di diritto naturale, che il mare era bene comune di tutti e libero e questo proprio perché Venezia, nel suo pragmatismo, teneva sempre una porta aperta, che le consentisse, senza mai contraddirsi, di accettare, quando era opportuno, il diritto romano comune, al fine di garantire in caso di necessità il reciproco rispetto da e verso l'Impero e il Papato, le due autorità preposte universalmente all'assetto dell'Europa; l'ammessa "*devotio*" verso di esse doveva interpretarsi proprio in questo senso. Da tale utilitaristico atteggiamento, si comprende come in realtà a Venezia non importasse imporre in assoluto ai navigli stranieri il proprio diritto interno se non nei limiti dei rapporti privati o del contrabbando. Non vietava cioè il transito alle navi straniere per il solo fatto, che non avevano la dotazione militare minima, oppure non avessero a bordo uno scrivano, o ancora che il loro carico non fosse stipato in un certo modo, o che la nave non avesse forme o dimensioni

³⁶ Cfr. a proposito P. MOLMENTI, *Il contrabbando sotto la repubblica di Venezia*, Venezia, 1917, p. 17-26.

prestabilite, così, come le disposizioni degli Statuti marittimi disponevano in tema, appunto, di polizia di navigazione. Anche Venezia, come i suoi avversari, sapeva bene che il mare Adriatico non era possibile oggetto di proprietà; il problema vero riguardava il potere della *iurisdictio*, cioè di tutte quelle prerogative che esercitava da tempo immemorabile, senza voler assolutamente rinunciare ad esse, anche se l'Impero cercava di vanificarle con l'appoggio del diritto romano comune.

6. Inutilità della convenzione di Bologna

In questo clima di disciplina giuridica, la libertà di navigazione nell'Adriatico, alla fine, non trovava alcun preciso riferimento normativo né negli Statuti marittimi né nelle consuetudini, né nel Diritto comune, né nel Consolato del mare; si trasformava sempre più invece in una questione di rapporti politici tra Venezia e Impero, attraverso continue azioni di diplomazia tra ordinamenti alla pari, che tramite accordi internazionali avrebbero dovuto finalmente costituire una chiara disciplina di libera navigazione³⁷.

L'anno 1530 segnò il trionfo di Carlo V, che dominò direttamente e indirettamente sull'Italia, grazie anche ai vincoli esistenti tra lui e i principi italiani: Medici (Firenze), Sforza (Milano), Savoia (Piemonte), Gonzaga e Doria (Genova). Tuttavia proprio nello stesso periodo si presentarono minacciosi eventi per il cattolico impero asburgico: la presenza dei Turchi ai confini con l'Austria e la vittoriosa diffusione del luteranesimo in Germania. Inoltre, gli interessi nazionalistici particolari degli Arciduchi d'Austria³⁸ presero il sopravvento su quelli imperiali della nazione tedesca. Questa nuova realtà ebbe imponenti ripercussioni sulle relazioni Impero - Repubblica di Venezia perché da allora, le scelte imperiali furono fortemente condizionate dalle istanze arciducali. Il problema adriatico, che a varie riprese era stato avvertito, sottolineato e poi lasciato sfocare nella consueta prassi, si ripropose reclamando una soluzione definitiva. Gli Austriaci esigevano la libertà di navigazione sia per navi mercantili che da guerra e i Veneziani con intransigenza opposero il proprio diritto di giurisdizione. L'accordo era chiaramente difficile dal momento che il fondamento dei rispettivi diritti in quel preciso momento riposava sul politico e assai ambiguo testo della capitolazione di Bologna, in cui ciascuna delle due parti era convinta di provare in modo sicuro e preciso il proprio asserto. Problemi territoriali e marittimi ormai non potevano più essere scissi, anzi la questione della libertà di navigazione divenne da questo momento in poi arma di

³⁷ Cfr. a proposito G. ZORDAN, *op. cit.*, p. 200 ss.

³⁸ Voglio ricordare che il termine arciduca era stato introdotto nel 1453 da Federico III e spettava ai membri della casa di Asburgo, principi feudatari dei domini su cui, per conto dell'imperatore gestivano il potere giurisdizionale e amministrativo. I territori naturalmente facevano comunque parte dell'Impero germanico.

ricatto per gli Austriaci, che avanzarono pretese territoriali nei confronti della Repubblica, che a sua volta le strumentalizzava come un bene di scambio. L'analisi degli avvenimenti che caratterizzarono il periodo tra la pace di Bologna del 1529 e il convegno di Udine e Cormons del 1562-63 richiede necessariamente di distinguere i territori di confine austro-veneti occidentali da quelli orientali, entrambi interessati da gravi episodi sia in mare che in terra. Nella parte occidentale infatti sussistevano problemi relativi alla determinazione dei confini del Friuli, la questione del porto di Marano, il problema del Patriarcato di Aquileia³⁹. Nella parte orientale, accanto alle continue controversie pubbliche e private sui confini istriani, diventava sempre più costringente e contingente il problema dei pirati uscocchi rifugiati nella ben protetta città di Segna⁴⁰. In entrambi le parti, reclami territoriali e preclusioni alla navigazione si intrecciavano e aggrovigliavano senza soluzioni di sorta, aggravando invece i rapporti tra Venezia e i territori arciducali, che direttamente confinavano con la Repubblica. Contemporaneamente sia Venezia sia l'Arciduca Ferdinando cominciarono a risentire economicamente di una crisi, che comunque trovò coinvolta nella prima metà del '500 tutta l'Europa. Per Venezia e l'Austria dei domini ereditari, il problema di libertà di navigazione nell'Adriatico prese sempre più chiaramente connotati economici, in quanto la contrazione del traffico attraverso la via adriatica, conseguenza anche dei nuovi equilibri mondiali, oltre che della mutata situazione politica continentale e marittima d'Oriente e Occidente, aveva fatto perdere importanza a tale braccio di mare, causando un notevole disagio per tutti i centri rivieraschi. Contemporaneamente però si stavano intensificando i traffici via terra: da qui l'avversione degli ordinamenti affacciati su quel mare al controllo giurisdizionale accentratore di Venezia, reputato causa precipua della crisi (Austria a nord, Papato al centro, Spagna al Sud, che oltretutto lamentava la pertinace riluttanza dei Veneziani a consentire una difesa armata delle coste pugliesi). Tutti questi convenivano ad una medesima conclusione: reclamare ed esigere la libertà di navigazione in Adriatico mentre Venezia continuava ad imporsi come dominatrice di quel mare a dispetto di tutti i trattati precedenti, quali quelli di Vormazia, Venezia e Bologna. Non solo, Venezia ricominciò con intensità a porre ostacoli alla libera navigazione nel golfo e ad impedire il commercio di Fiume e Trieste, così come avveniva nei riguardi dei sudditi napoletani e pontifici. Navi triestine vennero aggredite e catturate con violenza nel porto di Grignano in mare aperto e condotte a Venezia per essere assoggettate a balzelli⁴¹. Alle lamentele

³⁹ Cfr. A. PUSCHI, *op. cit.*, p. 726.

⁴⁰ Cfr. M. MINUCCI, *Storia degli Uscocchi*, Fiume, 1871, vol. I, p. 7-28. Il Senato veneziano nel 1537 emanò un pubblico bando con il quale permetteva agli Uscocchi di scorrere liberamente il mare e depredare i Turchi. Quando naturalmente l'attività di pirateria si ritorse contro i Veneziani, questi pretesero dall'Impero la fine delle scorrerie.

⁴¹ Cfr. a proposito R. CESSI, "Introduzione sulla politica adriatica di Venezia" in *Il dominio del mare Adriatico*, Padova, 1945, p. 29 ss.

degli ambasciatori imperiali il Doge rispondeva semplicemente, che la Repubblica esigeva nient'altro che quanto le spettava come Signora del mare e che le tasse imposte non erano altro, che risarcimento delle ingenti spese affrontate, per mantenere sicuro il mare Adriatico. Le conseguenze furono i lunghi contrasti tra Vienna e Venezia, di fronte a una situazione di crescente tensione. Venezia ripiegò su una condotta imperniata su una insistente e sottile azione diplomatica e una tattica temporeggiatrice, volta a eludere la discussione ormai aperta del controllo giurisdizionale nell'Adriatico, impedendo che essa degenerasse in pericolose e irreparabili conclusioni come il ricorso alle armi, almeno nei casi in cui Venezia non si sentiva preparata ad una guerra o comunque non era in condizioni di poterla affrontare. Da queste schermaglie dialettiche tra Venezia e Arciducato non scaturirono né chiarimenti dottrinali né soluzioni pratiche, anzi, in molti casi, si accentuò un inasprimento degli animi e delle situazioni problematiche che puntavano comunque alla definizione del problema friulano e della navigazione in Adriatico. In tale atmosfera di reciproca diffidenza e irresolutezza si giunse alle relazioni austro-venete del Congresso di Udine e Cormons tra il 1562 e il 1563, che parve in un primo momento essere conclusivo e invece fu in effetti anch'esso dilatorio.

7. Il Convegno di Udine e Cormons: punto precipuo della discussione sulla questione della libera navigazione in Adriatico.

Nel 1563 Ferdinando, non più arciduca bensì imperatore dopo l'abdicazione del fratello Carlo V, istituì in accordo con Venezia una Dieta nella città friulana di Udine, cui parteciparono cinque commissari, un procuratore, tre avvocati per ognuna delle parti intervenute con lo scopo di riproporre discordie antiche e nuove e permettere ai commissari presenti di trovare finalmente una pacifica soluzione, da sottoporre alla ratifica dei rispettivi governi. L'Imperatore aveva richiesto un così grande numero di delegati al fine di soddisfare tutti i vari rappresentanti delle province ereditarie austriache interessate direttamente alle contese sul mare con i Veneziani. I delegati imperiali furono: il commissario Andrea Pegel, il commissario Massimiliano Dorimberg, il commissario Elengero da Gorizia, il commissario

Interessante sull'argomento ciò che il Kandler (*Documenti*, cit. p. 64-65) adduce: Ferdinando I ordinava nel 1520 che tutte le merci dovessero transitare obbligatoriamente per Trieste al fine di trasformare la città in un ricco emporio. Tale provvedimento però danneggiava i commerci del Friuli e dell'Istria che erano in mano ai Veneziani. I Carnici, indotti dai Veneti nel 1541, contravvennero agli ordini imperiali costituendo mercati ai confini con la Serenissima ben oltre il territorio di Trieste. I Triestini per ritorsione si recarono a S. Giovanni di Duino emporio di grani e vini esteri e lo distrussero. Nel 1552, Ferdinando rinnovava l'ordine che tutte le merci provenienti dalla Carnia fossero portate a Trieste, ma i friulani sempre istigati da Venezia rifiutarono gli ordini imperiali. Nel 1555 i Triestini distrussero l'emporio di grani e vini che si era rinnovato a S. Giovanni di Duino e nel territorio vicino di Schwarzeneg. Proprio questi due ultimi avvenimenti scatenarono i Veneziani nel golfo con pesanti ritorsioni nei confronti delle navi imperiali.

Stefano Soruz, il commissario Antonio Statenberger, il procuratore Jacopo Campana, cancelliere di Gorizia, l'avvocato dott. Andrea Rapicio, l'avvocato dott. Gervasio Alberti, l'avvocato dott. Giovan Maria Graziadei. Da parte veneziana furono presenti il commissario Sebastiano Veniero, il commissario Marino De' Cavalli, il commissario Pietro Sanudo, il commissario Giovan Battista Contarini, il commissario Agostino Barbarigo, il procuratore Giovan Antonio Novello, il segretario dott. Marquardo Susanna, il segretario dott. Francesco Graziano, il segretario dott. Jacopo Chizzola⁴². In effetti molte controversie furono risolte, tuttavia il nodo cruciale insorse quando il procuratore austriaco Jacopo Campana avviò la richiesta della libertà di navigare e commerciare per i sudditi dell'imperatore, con particolare riguardo per i mercanti della città di Trieste. L'avvocato Andrea Rapicio, inoltratosi nella stessa richiesta, sottolineò che non si sarebbe neppure dovuto discutere il fatto, perché per diritto comune la navigazione in qualsiasi mare doveva essere libera anche se, tuttavia, le navi imperiali venivano dirottate a Venezia e quivi sottoposte a dazi. La replica immediata fu quella dell'avvocato della Repubblica Jacopo Chizzola: indiscutibilmente la navigazione era libera nei mari per diritto comune, ad eccezione però dell'Adriatico, perché esso costituiva il territorio di Venezia, così come la terraferma lo era per qualsiasi altro ordinamento. Era quindi diritto della Serenissima, così come per tutti gli altri paesi liberi, proprio in base al diritto comune, esercitare dominio sul proprio suolo (anche se costituito dalle acque dell'Adriatico), di riscuotere dazi, di preordinare i percorsi, da cui le merci dovevano transitare, senza che alcuno potesse opporsi e obiettare a questi diritti. Che Venezia fosse Signora del mare ed esercitasse di diritto il suo dominio sull'Adriatico era provato oltretutto – aggiungeva il Chizzola – dal fatto che quella giurisdizione in quel "sinus" era esercitata da immemorabile tempo senza soluzione di continuità. Per evitare inoltre di precipitare nella solita scottante discussione sul dominio della Repubblica sul mare, il Chizzola tentò inoltre di provare, che l'argomento sulla libertà di navigazione non rientrava tra i punti oggetto della conferenza, in quanto né nella pace di Bologna, né nell'arbitrato di Trento, che aveva trattato più di 120 questioni controverse, era stata messa in discussione la sovranità della Serenissima sul mare ed il suo potere di esercitarla. Di conseguenza la pretesa austro-imperiale esulava dall'oggetto del Convegno, il cui scopo era quello di dirimere situazioni controverse e insolite, derivanti dagli accordi precedenti tra le due potenze o che non avevano trovato comunque esecuzione, ma non riguardava fatti pacificamente riconosciuti da tutti e da sempre come quello della giurisdizione veneziana in Adriatico. Andrea Rapicio riprese la parola, sostenendo che non intendeva certamente basare la richiesta imperiale e arciducalica sull'indiscutibile principio, che il mare era bene comune di tutti ma sul

⁴² Sui partecipanti e sul convegno cfr. P. SARPI, *Storia degli Uscoocchi*, Fiume, 1871, vol. II, p. 252 ss.

fatto che a nessuno poteva essere proibito di navigare in certe rotte e per certi luoghi sulla base di un fantomatico preteso dominio di Venezia in Adriatico da tempo immemorabile, del quale non esisteva alcuna prova, tranne che una semplice affermazione di fatto, a cui si poteva dare o no credito e consistenza. Perciò, anche ammettendo, che gli accordi non mettevano in discussione il preteso dominio di Venezia sull'Adriatico, bisognava però riconoscere, che essi, prevedendo l'osservanza del principio della libera navigazione, consideravano aperta la questione della vera esistenza del dominio di Venezia in Adriatico, che poteva a pieno titolo diventare oggetto di discussione. Per dimostrare ciò Andrea Rapicio riportava questo passo della capitolazione bolognese: "*Quod communes subditi libere, tute et secure possint in utriusque statibus et dominiis tam terra quam mari morari et negotiari cum bonis suis beneque et umaniter tractentur ac si essent incolae et subditi illius principis ac domini cuius patrias et dominia adibunt, provideaturque ne vi aut aliqua iniuria ulla de causa vis inferatur, celeriterque ius administretur*"⁴³. Il Rapicio a questo punto procedette a un'interpretazione letterale del passo, evidenziando la parola *libere*, come legata al verbo sottinteso *navigare*, posta a richiamare la regola di diritto comune sulla libertà di navigazione spettante a tutti i popoli, mentre certamente non era da considerarsi libero il suddito austriaco che, incrociando l'Adriatico era costretto a recarsi a Venezia. Aggiunse di più e cioè che la parola *libere* doveva essere interpretata anche alla luce dei termini *tute et secure*, il cui significato non poteva essere altro che la specificazione del contenuto della libertà e quindi dell'esenzione da molestie e pagamento di dazi. A questo punto il Rapicio richiese esplicitamente ai Veneziani la concessione ai sudditi austriaci della libera navigazione per qualunque rotta e per qualunque destinazione; la non sottoposizione ai dazi delle navi austriache approdate per caso fortuito o forza maggiore in un porto veneziano; che i dazi per le navi imperiali, che si recavano volontariamente in un qualsiasi porto della Serenissima, non fossero maggiori di quelli a cui erano sottoposti i sudditi veneti. La replica trovò il suo acceso sostenitore nel Chizzola che, riservandosi di dimostrare il titolo della Serenissima sul mare in un secondo momento, cominciò la critica dell'interpretazione letterale fatta dal Rapicio al passo del Capitolare di Bologna. La parola *libere* non doveva riferirsi ad un verbo *navigare*, illogicamente sottinteso dagli austriaci, ma solo ai verbi *morari et negotiari tam terra quam mari*.

Pertanto conveniva interpretare la parola *libere* nel significato proprio della norma di diritto comune, che disciplinava i casi, in cui persone straniere, che soggiornavano o commerciavano in territori altrui, dovevano osservare le leggi e pagare i dazi al paese ospitante. Aggiunse ancora che il Trattato a cui il Rapicio aveva fatto riferimento era stato concluso con reciproca parità di diritti, senza

⁴³ Il testo estrapolato dall'estratto della pace di Bologna tra Austria e Venezia è in "Acta conventus Comonensis de navigatione", in *Il Dominio del mare Adriatico*, di P. SARPI, Padova, 1945, p. 74.

prevaricazione degli uni sugli altri, dato che il passo recitava “*quod communes subditi*”.

Allo stesso modo non erano state pattuite maggiori libertà sui possedimenti marini rispetto a quelli terrestri, perché il Capitolare bolognese disponeva, che i sudditi, di ciascuna delle due parti, potevano dimorare, negoziare, trasportare merci nel territorio dell'altro Stato, senza che si facesse distinzione tra commercio terrestre e marittimo, limitandosi ad aggiungere che fossero da una parte e dall'altra trattati benevolmente e umanamente. Pertanto come l'Imperatore imponeva dazi e obbligava i mercanti Veneziani a percorrere nei suoi territori determinate strade, così non aveva alcun diritto di chiedere che i suoi commercianti godessero di piena libertà di navigazione nell'Adriatico, dovendosi accontentare delle rotte e degli attracchi, che Venezia concedeva o imponeva nel suo territorio. Anzi il Chizzola a questo punto faceva riferimento alla legge naturale e divina espressa nel Digesto 2,2 “*quod quisque iuris in alium statuerit ipse eodem et iure utatur*”.

La frase del capitolo “*communes subditi bene et umaniter tractentur*” si riferiva solamente alla regola di convenienza (da adottarsi ogni qualvolta due principi dopo una guerra decidevano di far pace) consistente nella concessione della facoltà ai reciproci sudditi di dimorare, negoziare liberamente in territorio straniero senza l'uso delle medesime violenze, ostilità, impedimenti, che caratterizzavano le guerre; non poteva perciò quella frase essere adoperata come limite all'autorità dell'uno o dell'altro sovrano sul proprio territorio. A questo punto il veneziano passò alla prova del dominio di Venezia sull'Adriatico. Chizzola naturalmente non negò l'indiscutibile principio, che il mare era comune e libero, così come lo erano le vie di terra e che non poteva essere oggetto di impossessamento da parte di privati per proprio uso ma che doveva restare di pubblico godimento. Tuttavia non si poteva escludere, che il concetto di libertà consistesse nel privare un principe della sovranità sul proprio possedimento, perché ciò avrebbe implicato una situazione di anarchia. E l'anarchia non era una regola conforme al precetto di Dio, perché per volontà divina il mare e la terra erano stati divisi fra i principi, in forma di città e potentati e ad essi assegnati. Il modo di impossessamento del mare era lo stesso, con cui ci si appropriava della terraferma, che veniva divisa tra le città non in parti uguali e non proporzionatamente alla loro grandezza, ma solo in relazione alla loro capacità di controllarla e dominarla. Pertanto per legge divina e di natura, il dominio di un sovrano era necessariamente incluso nel concetto di mare o terra comune e libera; invece l'esistenza di mari, che per le vaste dimensioni non potevano essere affidati al governo e alla protezione di alcun principe era conseguenza del naturale limite della forza del genere umano e stava a dimostrare, che un principe poteva governare o proteggere con leggi un certo territorio o un certo mare, solo perché Dio aveva deciso, che così doveva essere. L'avvocato veneziano proseguiva, affermando che i sostenitori della tesi, che solo la terra, grazie alla sua stabilità, poteva essere oggetto di dominio a differenza del mare,

cadevano in un grosso equivoco, perché partivano dal presupposto di fondo, che il mare fosse costituito da un elemento incostante, qual'era l'acqua ed era quindi fluido. Era chiaro che gli uomini non si potevano impossessare di tutta l'acqua del mare, perché essa scorreva e cambiava in continuazione ma, argomentando in questo modo, allora si sarebbe dovuto affermare, che neanche i fiumi potevano essere oggetto di possesso, pur scorrendo nella terraferma, perché anch'essi composti da acqua fluente.

Ora, quando si parlava del dominio del mare o del fiume, non ci si poteva assolutamente riferire all'elemento fisico che lo componeva, l'acqua cioè, ma solo al sito geografico, dove quest'acqua scorreva. Il Chizzola in questo modo continuava ad affermare, che Dio aveva istituito dunque i principati, perché essi applicassero la giustizia a beneficio del genere umano; che ciò valeva sia per i domini marittimi, che per quelli terrestri e che le gabelle e le imposizioni da versare ai sovrani servivano ad essi proprio per regolare, difendere, affermare la giustizia nei propri possedimenti per il bene dei propri sudditi.

È impossibile non rilevare come gli incalzanti argomenti del Chizzola, fossero chiaramente ispirati alle tesi filosofico-giuridiche dello spagnolo Francesco De Vittoria che, tra il 1526 e il 1546 nelle sue *Relectiones theologicae*⁴⁴ aveva elaborato quei principi di diritto internazionale che, non molto dopo, Suarez e Grozio, in particolare, avrebbero sistematicamente definito. Il De Vittoria infatti, spagnolo domenicano, maestro di diritto all'Università di Salamanca, proprio per determinare la natura, l'esistenza e i limiti del potere politico, cioè dell'autorità degli ordinamenti territoriali politici, era risalito alla considerazione della natura di essi, esistenti "*per se totum*", con proprie leggi, propri reggitori, allo scopo di promuovere il bene comune e la virtù dei cittadini.

Questa "*potestas se ipsam administrandi*" risiedeva nella volontà della natura e di Dio, che forgiava e ispirava la natura stessa. Il De Vittoria infatti sosteneva la dottrina del diritto divino mediato, tipica del periodo medievale e teorizzata dalla filosofia giuridica della Scolastica di S. Tommaso, tanto che il De Vittoria stesso fu visto come il padre della seconda Scolastica. Il Chizzola, furbescamente, usava queste tesi richiamantesi a Dio, come a colui che distribuiva in terra il potere tra i principi, in un momento veramente particolare, quello cioè della Controriforma. Il Convegno di Udine infatti avveniva contemporaneamente all'ultimo anno dei lavori del Concilio di Trento. Il richiamarsi perciò a Dio in quel momento davanti all'imperatore austriaco cristiano romano, che aveva combattuto contro il dilagare della riforma protestante, fu una mossa politica molto raffinata messa in atto da Venezia attraverso questo avvocato così colto, intelligente ed abile.

⁴⁴ Di FRANCESCO DE VITTORIA cfr. *Opera*, Salamanca, 1565 e *Relectiones theologicas*, a cura di L. G. A. Getino, Madrid, 1933-36. Su F. De Vittoria e la Seconda Scolastica cfr. tra i numerosi altri ad es. C. FABRO, *Storia della filosofia*, Roma, 1954, p. 403-406 e M. BELLOMO, *L'Europa del diritto comune*, Roma, 1998, p. 241-243.

Certamente la disquisizione del Chizzola, che si richiamava a Dio e che affermava la necessità per i vari sudditi di essere sottoposti a gabelle e dazi, appariva tutta a favore della Repubblica, che in quel caso si mostrava come il principe, cui spettava il compito di dominare e proteggere l'Adriatico, per assicurare in esso la giustizia, con conseguenza della necessità, per chi lo navigava, di assoggettarsi alle leggi di Venezia, così come avveniva per coloro, che transitavano per le vie terrestri. In più il veneziano ribadì che il dominio, in discorso, apparteneva a Venezia da tempo immemorabile e a tal fine addirittura lesse le opinioni dei giureconsulti romanisti che dal '300 in poi avevano testimoniato questo possesso dell'Adriatico da parte della Repubblica.

L'avvocato veneziano citava i passi della dottrina legale, che definivano l'Adriatico territorio di Venezia, sul quale essa era dotata di una legittima potestà a emanare leggi in materia di navigazione, di imporre dazi ai naviganti, mentre non erano rintracciabili documenti che testimoniassero il contrario. Affermava che non si poteva certo negare, come quei giureconsulti (Baldo, Raniero, Alberico da Rosate ecc.) avessero descritto la situazione concreta della loro epoca e che dicessero cose realmente riscontrabili, senza essere influenzati dalle discordie tra Venezia ed Austria, perché vissuti molti anni prima, che queste insorgessero. In questo modo risultava provato, che la Repubblica aveva il dominio sul mare da tempo immemorabile, perché per 250 anni di seguito giuristi illustri avevano testimoniato la conoscenza di simile fatto.

Le discordanze poi, che sussistevano tra quei giuristi sulla fonte del dominio della Repubblica sul mare (alcuni parlavano di privilegio, altri di prescrizione, altri ancora di servitù) era imputabile al fatto, che quei giuristi realmente descrivevano, quanto accadeva intorno a loro, di spontanea volontà a puro scopo dottrinale, divulgativo e non su commissione di qualcuno. Essi usavano l'uno o l'altro termine, nel tentativo di esprimere nel miglior modo possibile, secondo la propria intelligenza giuridica e il proprio convincimento, che il dominio della Serenissima sul mare esisteva da tempo immemorabile. Se i giuristi avessero scritto per conto della Repubblica avrebbero certamente utilizzato un medesimo vocabolo, per indicare lo stesso concetto; oltretutto, dalla lettura dei loro scritti risultava palese il riferimento alla storia passata di Venezia: la crisi dell'Impero di Costantinopoli aveva portato ad un mare Adriatico abbandonato, senza custodia né governo di alcun principe e Venezia, il cui unico sostentamento derivava da quel mare, fu costretta allora a prenderne possesso per custodirlo e proteggerlo, acquistando così il governo e il dominio di quelle acque per diritto naturale e delle genti. Quel diritto prescriveva che le terre, i mari ed altre cose, che non appartenevano a nessuno, diventassero di dominio di chi per primo se ne appropriava. Il Chizzola si dilungava pertanto a sottolineare, che quei giuristi, pur usando vari termini giurisprudenziali non nascondevano il fatto, che l'originario dominio veneziano sul mare era nato per una consuetudine di acquisto e continua detenzione in protezione e

dominio di un qualsiasi distretto di terra o di mare; questo era l'unico titolo compatibile, con il generale principio che il mare doveva essere comune e libero a tutti. Invece, spiegava, come il titolo del dominio della Repubblica sul mare non poteva essere la prescrizione, poiché, per il perfezionamento di questa fattispecie, il possesso dell'Adriatico avrebbe dovuto esistere dopo l'estromissione di un precedente proprietario; Venezia si era impossessata di un mare, che non apparteneva a nessun potente e da considerarsi quindi abbandonato. Analogamente il titolo del dominio di Venezia non poteva neanche essere la servitù, perché quell'istituto si verificava, allorché un territorio aveva un diritto d'uso su uno limitrofo, la cui proprietà restava comunque ad altri. E la Repubblica non aveva una servitù sul mare, perché su di esso non era presente un altro *dominus* da cui essa avesse acquistato un particolare tipo d'uso, perché l'Adriatico era *res nullius*. Che Venezia fosse stata costretta a impossessarsi dell'Adriatico spinta da un'esigenza di sopravvivenza non significava, ribadiva il Chizzola, che la Repubblica avesse preso il possesso del mare come una servitù.

Di certo, poi, il titolo del dominio veneziano non poteva essere il privilegio, perché a quei tempi, non esisteva autorità che lo potesse concedere: non l'Imperatore d'Occidente o i principi, che non avevano avuto mai alcuna giurisdizione sull'Adriatico; non l'Imperatore d'Oriente, il quale non aveva avuto la forza di conservare il suo dominio su quel braccio di mare e anzi lo aveva abbandonato. Non esistevano testimonianze di precedenti paci e transazioni tra quell'imperatore e Venezia, relativi ad atti di cessione del mare Adriatico.

L'appassionata, documentata, anche se arzigogolata, relazione del veneziano, convinse alcuni dei commissari arciducali, a desistere dalle loro richieste, confidando essi però in un uso moderato del proprio diritto da parte di Venezia. I commissari di Venezia a loro volta passarono a richiedere all'Imperatore la rinuncia alle pretese sopra Marano e alla restituzione di terre, così come era stato già disposto a Trento; fu richiesto anche che il Patriarca fosse reintegrato nel possesso di Aquileia. Queste condizioni avrebbero portato Venezia, a conferire agli arciducali più ampie concessioni nella libertà di navigazione nell'Adriatico e facilitazioni ai commerci dei mercanti austriaci.

Ferdinando si oppose con decisione a queste ultime, ricattatorie richieste, ritenendole lesive della propria dignità, rimarcando la consueta attitudine a mercanteggiare di Venezia. Fu troncata così d'improvviso la speranza di un buon accordo; il numero dei delegati al Convegno fu portato da cinque a tre e i negoziati proseguirono in territorio austriaco, prima a Goniarsio, poi a Morsano, a Iassico e infine a Cormons.

8. *Dopo il Convegno di Udine e Cormons.*

In tutte queste sedi gli sforzi diplomatici, politici, della scienza giuridica, intercorsi per risolvere il vetusto problema della libera navigazione dell'Adriatico, strettamente collegato ad ancora più antichi problemi di confine territoriali, si dimostrarono notevolmente inconcludenti anche perché confluirono in poche formule antiche, tradizionali e invariabilmente ripetute.

Politicamente l'Impero nel 1564 venne diviso da Ferdinando tra i suoi figli, toccando a Carlo II le terre di Stiria, Carinzia, Carniola, Gorizia, Trieste, Fiume, parte del litorale croato con la contea istriana di Pisino. I rapporti Impero-Repubblica Veneta continuarono identici a quelli precedenti: il Sacro Romano Impero germanico doveva acquietarsi perché non aveva ancora il tempo e le forze sufficienti per poter imporre con la supremazia navale e commerciale la libertà di commercio nell'Adriatico, (infatti in questo periodo gli arciducali affidarono la soluzione della questione della libertà del mare non solo alla diplomazia ma anche alla pirateria uscocca); Venezia dal canto suo traeva profitto da questa situazione annettendosi, di tanto in tanto, qualche nuovo tratto di territorio e continuando ad esigere dazi dalle navi che transitavano nel golfo.

I mercanti triestini cercarono come poterono di sottrarsi al pagamento di tributi alla Serenissima conseguendo però un periodo di vivaci rappresaglie da parte di essa⁴⁵.

9. *Considerazioni sulla diplomazia veneziana principale strumento per il mantenimento del dominio in Adriatico.*

Mi sembra possa essere interessante a questo punto, una riflessione sulla attività e abilità della diplomazia veneziana tra 1500 e 1600, il periodo cioè che rapidamente ho percorso fino ad ora.

A Venezia infatti, in questo arco di tempo, le grandi linee della politica internazionale erano in mano al Senato, organo cui faceva capo una vasta rete di diplomatici, disseminati per tutta Europa. Gli uomini della diplomazia uscivano dal Senato, dal Senato ricevevano commissioni e istruzioni, al Senato fornivano le periodiche informazioni e i quadri d'insieme per mezzo dei quali i membri del Maggior Consiglio potevano valutare i risultati presenti per organizzare il futuro⁴⁶. Cosciente però anche della crisi di cui il suo apparato economico e militare era

⁴⁵ Cfr. P. KANDLER, *Documenti*, cit., p. 51: per esempio nel 1570 i Veneziani distrussero le saline di Zaule in quanto le reputavano pregiudizievoli a quelle di loro possesso di Muggia e Capodistria.

⁴⁶ Oltre al Senato anche il Consiglio dei Dieci assunse alcune volte l'iniziativa di azioni diplomatiche indipendenti o anche contraddittorie all'indirizzo senatoriale, senza però mai usurpare quel compito al Senato

afflitto, la Serenissima preferì mantenersi a margine dei grandi avvenimenti europei scegliendo una politica di neutralità. Proprio per questo, l'istruzione che preparava i diplomatici e gli uomini di governo, si conformava a principi di etica politica, che si basavano su un senso di civismo e di pietà, un proclamato più che profondo sentimento di religiosità, per la ricerca di ideali di giustizia e libertà quali supremi fini della vita politica. Questi insegnamenti e ideali, che sul piano pratico spesso, ripeto, mascheravano opportunismo e utilitarismo, erano stati messi per iscritto da Paolo Paruta, che all'inizio del '500 era riuscito ad esprimerli chiaramente nel suo notissimo libello "*Della perfezione della vita politica di M. Paruta nobile veneziano*"⁴⁷. Il Paruta infatti aveva elaborato una confutazione della tesi del Machiavelli (che è noto, vedeva nel potere dello stato, o dell'uomo fornito di virtù, il valore supremo della vita politica) muovendo invece dal principio che "scopo della politica è la felicità" per trarre un corollario in lode alla pace: "*Godere i dolci frutti della pace è il vero fine a cui tutti gli istituti e le operazioni militari devono essere diretti*".

In questa atmosfera si era perfezionata la dottrina della neutralità perseguita dal Senato di Venezia: la pace garantiva gli equilibri internazionali e costituiva un ordine morale; si poteva dire che un governo era un buon governo quando ogni suo operato, compresa la guerra, era ordinato alla pace: "*pertanto il principe o la Repubblica – con principe e repubblica l'Autore indicava due diversi tipi di organizzazioni politiche – che rivolge tutti i suoi pensieri, le sue cure, alle armi, facendo nascere una guerra dall'altra per ingrandire le frontiere dei suoi domini, non è sulla via che può condurre alla felicità, la quale consiste non nel dominare molti popoli ma nel governare con giustizia e mantenere i sudditi nella pace e nella tranquillità*"⁴⁸.

Nella politica internazionale di Venezia effettivamente la pace costituiva lo stato di perfezione della vita politica e il suo mantenimento l'operazione più sublime, cui doveva essere diretta la funzione politica dell'individuo e della società. Essa poteva essere raggiunta o attraverso un processo di equilibrio o attraverso uno stato di neutralità, elementi complementari di un identico fine. Questo processo di neutralità e di equilibrio alla fine del '500 fu comunque reso particolarmente precario dall'impossibilità pratica per Venezia di fare propri i

veneziano; il Consiglio dei dieci infatti non aveva una propria diplomazia né una politica propria stabile e i suoi interventi erano sporadici ed eccezionali. Sull'attività diplomatica veneziana cfr. tra gli altri R. CESSI, *Storia della Repubblica di Venezia*, vol II, Milano, 1946, p. 130-157; G. MARANINI, *La costituzione di Venezia*, vol. II, Firenze, 1974, p. 404 ss.; L. M. FRIEDMAN, *Il sistema giuridico veneziano nella prospettiva delle scienze sociali*, ed. it., Bologna, 1978, p. 35; G. COZZI, *Note sopra "l'Avogaria de comun" in Venezia e la terraferma attraverso le relazioni dei Rettori*, Milano, 1981, p. 547 ss.

⁴⁷ Il saggio fu pubblicato in tre libri a Venezia nel 1529.

⁴⁸ P. PARUTA, *Della perfezione della vita politica di M. Paruta, nobile veneziano, libri tre con privilegio*, di Nicolini, Venezia 1529, I. III, p. 313.

principi filosofici, politici e giuridici che, superando quelli cattolici della seconda Scolastica di Francesco De Vittoria e di Suarez, si stavano diffondendo in Europa ad opera del calvinista Ugo Grozio.

È ben noto, come la teoria di Grozio sostenesse potentemente la tesi della libera navigazione nel mare, con la sua breve dissertazione intitolata appunto *Mare liberum*⁴⁹, per denunciare pubblicamente il fatto, che gli Olandesi vantavano gli stessi diritti dei Portoghesi e degli altri popoli nel commercio con le Indie orientali. La diplomazia veneziana a queste nuove affermazioni, all'inizio del '600, cominciò a sentirsi più impreparata e meno forte, anche se pochi anni dopo John Selden, con il suo testo *Mare clausum*⁵⁰, riportò pubblicamente in discussione il fatto del dominio sul mare e rincuorò i Veneziani a proseguire ancora sulla via della propria affermazione di giurisdizione sull'Adriatico.

Mi piace concludere questa mia breve analisi con le due proposizioni caratterizzanti rispettivamente l'opera di Selden e quella di Grozio: *Mare clausum, seu de dominio maris* perché tutte le terre e i mari "lineis per coeli gradus dispositis seu longitudinis et latitudinis clauduntur"; *Mare liberum* perché: "de mari queritur quod immensum, infinitum, rerum parentem, coelo conterminum antiquitas vocat possidet verius quam possidetur", ed ancora: "Deus enim res omnes non huic aut illi desiderat sed humano generi."

SAŽETAK: "Između prava i politike; sažet osvrt o slobodnoj plovidbi Jadranskim morem od XIV. do XVI. st." – Sve do kraja XV. st. mletački suverenitet na Jadranu ne nailazi na ozbiljnije prepreke. Pravnici bolonjske škole, kao npr. Azzone, Raniero Arsendi, Bartolo, Baldo, Paolo di Castro i dr., priznali su Veneciji jurisdikciju (pomorska policija, daće i nameti na sve strane lađe) na moru pod općepoznatim nazivom *Sinus* ili *Gulphus Venetorum*, na temelju običajnog prava koje se primjenjivalo od pamtivijeka (*non extata memoria*), smatrajući more mletačkim posjedom, ili na temelju stvarnog suvereniteta budući da je Venecija oduvijek djelovala kao *rex superiorem non recognoscens* izjednačivši se s *carem*, kojem je jedinom prema općem rimskom pravu pripadalo *plenitudo potestatis* (suverenitet) u Europi.

U XVI. st. nametnulo se neodložno rješavanje tog problema. Austrijsko carstvo i mletačko zaleđe čak se i materijalno dotiču, zbog čega Habsburška Monarhija za svoje brodove u Trstu i Rijeci želi pribaviti povlasticu slobodne plovidbe morem. Uslijedili su oružani sukobi, pregovori i mirovni ugovori, koji

⁴⁹ UGONIS GROTIJ, *De jure belli ac pacis, libri tres, cum dissertatione De mari libero*, Amstelaedami, 1735.

⁵⁰ J. SELDEN, *Mare clausum seu de dominio maris*, citato in M. GIULIANO, *I diritti e gli obblighi degli Stati*, Padova, 1956, vol. I, p. 346, e in E. SPAGNESI, *op. cit.*, p. 18.

su urodili beznačajnim rezultatima jer je stvarna situacija ostala neizmijenjena.

POVZETEK: *“Med pravo in politiko: kratek oris o svobodi plovidbe na Jadranu med XIV in XVI stoletje”* – Še celo XV. stoletje beneška oblast ni našla resnih ovir na Jadransko morje. Juristi bolonjske šole, na primer Azzone, Raniero Arsendi, Bartolo, Baldo, Paolo di Castro, itd, so Benetkam priznali titularnost njene sodne pristojnosti (pomorska policija, nalaganje mitnin vsem tujim ladjam) na tistem morju, ki so ga splošno imenovali Sinus ali Gulphus Venetorum, ali na osnovi davne navade (*non extat memoria*) ali pa so smatrali morje za zemljo Benetk, ali na osnovi dejanske oblasti, kajti od vedno so Benetke delovale kot *rex superiorem non recognoscens*, tako da so se enačile s Cesarjem, ki je bil po splošnem rimskem pravu edini, kateremu je pripadla *Plenitudo potestatis* (natančnejše oblast) v Evropi. V XVI. stoletju je postal problem politično nujen: cesarjeve avstrijske zemlje in beneško kopno so takrat materialno prišle v stik, tako da je za habsburškega cesarja postalo potrebno, da je v tistem morju za svoje ladje, tržaške in reške, dosegel svobodo plovbe. Prišlo je tudi do vojnih sporov, do pogodb in sestankov, na katerih pa ni prišlo do vplivnih rezultatov, tako da ostaja običajni dejanski položaj še nespremenjen.